

Republika Hrvatska

Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži

Nacionalna obiteljska politika

(Nacrt prijedloga)

Zagreb, srpanj, 2002. godine

UVODNA NAPOMENA

Ovaj dokument dio je realizacije **Programa rada Vlade Republike Hrvatske** za razdoblje od 2000. – 2004. godine kojim je skrb za mlade i obitelj određena kao predmet posebne pozornosti Vlade te **prioritetnih programskih zadaća Vlade Republike Hrvatske** za 2002. godinu, u dijelu koji se odnosi na usvajanje nacionalne obiteljske politike.

Ostvarivanje ovih zadaća Vlada Republike Hrvatske povjerila je Državnom zavodu za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži. Radi njenog ostvarenja u Državnom zavodu formirana je Radna skupina koju su činili predstavnici Državnog zavoda i vanjski suradnici (prof. dr. sc. Marina Ajduković, doc. dr. sc. Gordana Cerjan-Letica, prof. dr. sc. Jakov Gelo, prof. dr. sc. Josip Grbac, mr. sc. Nada Kerovec, doc. dr. sc. Aleksandra Korać, prof. dr. sc. Dubravka Maleš, doc. dr. sc. Tonči Matulić, doc. dr. sc. Gordana Pavleković, prof. dr. sc. Vlatko Previšić i doc. dr. sc. Nino Žganec). Voditelj Radne skupine bio je prof. dr. sc. Vlado Puljiz.

Vanjski suradnici u Radnoj skupini priredili su svoje posebne priloge koji su navedeni na kraju ovog teksta, a te je priloge, u potrebnoj mjeri, koristio voditelj Radne skupine, prof. dr. sc. Vladimir Puljiz, prilikom pripreme ovog središnjeg dokumenta.

SADRŽAJ

1.	DRUŠTVENE PROMJENE I OBITELJ	4
	<i>1.1. Značenje obitelji</i>	<i>4</i>
	<i>1.2. Definicija obitelji</i>	<i>6</i>
	<i>1.3. Država i obitelj</i>	<i>8</i>
	<i>1.4. Demografske promjene i obitelj</i>	<i>11</i>
	<i>1.5. Vanjski rad i obitelj</i>	<i>15</i>
2.	OBITELJSKA POLITIKA	20
	<i>2.1. Definicija obiteljske politike</i>	<i>20</i>
	<i>2.2. Tipovi i instrumenti obiteljske politike</i>	<i>21</i>
	<i>2.3. Novi trendovi u obiteljskoj politici</i>	<i>24</i>
	<i>2.4. Razvoj obiteljske politike Hrvatske</i>	<i>26</i>
	<i>2.5. Postojeće mjere obiteljske politike Republike Hrvatske</i>	<i>29</i>
	<i> Porodni i roditeljski dopusti i naknade</i>	<i>29</i>
	<i> Dječji doplaci i porezne olakšice</i>	<i>30</i>
	<i> Usluge za obitelj i djecu</i>	<i>33</i>
3.	SAŽETAK	35
4.	ZADANOSTI RAZVOJA NACIONALNE OBITELJSKE POLITIKE	39
5.	MJERE HRVATSKE OBITELJSKE POLITIKE	42
	<i>5.1. Demografska kretanja</i>	<i>42</i>
	<i>5.2. Tržište rada</i>	<i>43</i>
	<i>5.3. Usluge namijenjene obiteljima</i>	<i>45</i>
	<i>5.4. Afirmacija uspješnog roditeljstva</i>	<i>47</i>
	<i>5.5. Zdravstvena zaštita roditelja, dojenčadi i male djece</i>	<i>48</i>
	<i>5.6. Obiteljske povlastice</i>	<i>49</i>
	<i>5.7. Obiteljskopravna zaštita obitelji i djece</i>	<i>52</i>
6.	ORGANIZACIJA OBITELJSKE POLITIKE	53
7.	LITERATURA	54

1. DRUŠTVENE PROMJENE I OBITELJ

1.1. Značenje obitelji

Obitelj je temeljna socijalna institucija koja presudno utječe na sudbinu pojedinca. Obitelj je, također, temeljna jedinica društvene strukture i ishodište društvenih odnosa. Pojedini autori, raspravljajući o obitelji, u prvi su plan isticali različite njene funkcije: za jedne je ona socijalni mikrokozmos u kojem se odvija život individue, za druge je obitelj arena u kojoj se igraju društvene uloge, za treće je odgojiteljica ljudske prirode, za četvrte posrednik između individue i društva. Itd. J. Grbac za obitelj kaže: »Obitelj je povlašteno područje zajedništva i sudioništva te škola najbogatije čovječnosti«.

O vrijednostima i funkcijama obitelji postoji nepregledna literatura. Ovdje ćemo, osnovnog uvida radi, navesti neke empirijske podatke koji svjedoče o obitelji kao vrijednosti. Istraživanje Katoličkog bogoslovnog fakulteta »*Euroljani i obitelj*« iz 1993. godine pokazalo je da se stav prema obitelji u većini zemalja neznatno promijenio u odnosu na početak osamdesetih godina. Naime, rangirajući različite sfere života prema vlastitim preferencijama, 95,7% ispitanih Europljana obitelj je navelo na prvom mjestu. Druge su vrijednosti, prema redoslijedu, bile: rad (90,2%), prijatelji (88,3%), slobodno vrijeme (84,3), dok je na kraju bila religija i politika. Nadalje, svjetsko komparativno istraživanje vrijednosti obavljeno 1995./96. godine pokazalo je da je u očima ispitanika značaj obitelji u nekim europskim zemljama u posljednje vrijeme porastao. U Švedskoj je zabilježen porast vrijednosti obitelji od 84,4% na 90,2%, a u Njemačkoj, bez istočnih pokrajina, od 70,8% na 74,5%. Zanimljivo je da je u istočnom, nekad komunističkom dijelu Njemačke na prvom mjestu, ispred obitelji, bila vrijednost rada (Citirano prema: Strategy for Europe-Balancing Family and Work, 1998.:8).

U nas je provedeno nekoliko istraživanja vrijednosti u kojima središnje mjesto ima obitelj. Istraživanje obavljeno u okviru europskog istraživanja vrijednosti 1999. godine pokazalo je kako ispitanici u Hrvatskoj vrednuju obitelj u usporedbi s vrijednostima kao što su posao, prijatelji i poznanici, slobodno vrijeme, politika i religija. O tim rezultatima T. Matulić piše: »Kad se odgovor 'veoma važno' 78,8% pribroji odgovoru 'važno' 19,4%, dolazi se do 98,2% 'pretežne važnosti' obitelji u životu građana RH. Ovaj pokazatelj ističe ne samo da obitelj nije iščezla, kao stvarnost i kao želja, nego da pored svih negativnih prividnosti današnjeg vremena obitelj još uvijek visoko kotira na ljestvici vrijednosti suvremenog čovjeka u našem društvu. Osim toga, obitelj je sveukupno u odnosu na druge pojmove najviše rangirana 'važnost', a nema nikakve sumnje da to izražava i smisao vrijednosti.«. Prema aritmetičkoj

sredini rangova obitelj je u ovom istraživanju bila na prvom mjestu i imala je 1,22 bodova, posao 1,57, prijatelji i poznanici 1,65, slobodno vrijeme 1,85, religija 2,03, a posljednja je bila politika s 2,83 bodova. Na optimizam upućuje podatak iz ovog istraživanja prema kojem je gotovo 83,4% ispitanika »pretežno zadovoljno« svojim obiteljima.

Vrijedni su rezultati istraživanja mladih u našoj zemlji iz dobne skupine 15-28 godina, kojeg je 1999. godine proveo Institut za društvena istraživanja Zagreb. Oni se mogu usporediti s rezultatima istraživanja mladih iz 1986. godine. Od jedanaest vrijednosti koje su u upitniku predložene ispitanicima (materijalni položaj, društveni položaj, profesionalni uspjeh, vlast, nacionalnost, političko potvrđivanje, dokoličarenje, samosvojnost, medijski uspjeh, privatnost i vjera) ispitanici su na prvo mjesto stavili materijalni položaj, a na drugo privatnost. Po važnosti je za ispitanike posljednje bilo »političko potvrđivanje«. Prema interpretaciji istraživača, privatnost zapravo podrazumijeva obitelj i prijatelje. Tako je privatnost 1986. godine bila na prvom, a 1999. godine na drugom mjestu. Uzete zajedno, sfera »privatnosti« i »individualne afirmacije« mladima su 1999. godine osjetno važnije nego 1986. godine. F. Radin, jedan od voditelja istraživanja, to tumači na sljedeći račun: »Registrirani rast tih vrijednosti, posebno onih vezanih uz materijalni položaj, pripisujemo činiteljima vezanim uz konstantnu ekonomsku krizu u hrvatskom društvu, s kojom se mladi pojedinac socijalizirao i koja je rezultat sve ograničavajućih ekonomskih resursa i sve suženijih životnih perspektiva. U takvom društvenom kontekstu, mladi se pojedinac sve više oslanja na institucije i vrijednosti koje smatra čvršćim kao što su obitelj, novac i rad...« (Ilišin i Radin, 2002.:50).

Budući da mnogi podaci govore o »disoluciji« klasične obitelji u europskim društvima, postavlja se pitanje ne postoji li kontradikcija između navedenih podataka i prihvaćanja obitelji kao središnje vrijednosti od strane većine ljudi?

U odgovoru na to recimo da istraživanja isto tako pokazuju da se između pojedinih elemenata danas »raspršene obitelji« održavaju intenzivne veze suradnje i podrške. Obiteljska se solidarnost, dakle, manifestira u promijenjenom obliku, kojeg neki autori nazivaju »privrženost na distancu«. H. Mendras upozorava da svugdje prisutna autonomizacija članova nije degradirala obitelj kao izvor osobnog identiteta. Činjenica je da obitelj više nije onako čvrsta, rekli bismo totalna socijalna institucija, kao što je bila u tradicionalnom društvu. Međutim, ona i danas veže ljude i mnogo im znači u održanju identiteta. »Tako je individua u obitelji, bez obzira koji status imala, priznata kao osoba. Ona se u obitelji opušta i odmara, provodi trenutke rekreacije, živi u sigurnosti i nalazi sreću. Promatrano s pozicije pojedinca, on više nije element obitelji, nego je obitelj dio njegove ličnosti«. (Mendras, 1997.:190).

Duboke promjene koje su zahvatile obitelj, prije svega smanjenje broja članova, zapošljavanje žena, pluralizacija obiteljskih oblika, individualizacija, porast broja samačkih kućanstava, nisu ugrozili temeljne vrijednosti obitelji. Kod pripadnika novih naraštaja promijenile su se percepcija i očekivanja od obitelji. Stoga nije uputno, iz smanjenja broja članova i pluralizacije oblika obitelji, izvlačiti brzoplete zaključke o krizi obiteljskih vrijednosti.

Novi tip obiteljskih veza, oslonjen na sve veću autonomiju pojedinaca i njihovo moderno međusobno komuniciranje, omogućava obiteljsku »privrženost na distancu«. Drugim riječima, nesigurni svijet u kojem živimo raslojava tradicionalnu strukturu obitelji, ali istovremeno održava, a u određenom smislu revitalizira, vrijednost obitelji kao središta individualnog i društvenog života.

1.2. Definicija obitelji

Postoji nekoliko definicija obitelji, kao što je statistička, pravna, institucionalna, sociološka i druge.

Za nas je prije svega zanimljiva statistička definicija. Prema preporuci Ujedinjenih naroda: »Za potrebe popisa obitelj se u užem smislu definira kao obiteljski nukleus koji čine osobe u privatnom ili institucionalnom kućanstvu koje su u međusobnom odnosu muža i žene ili kao roditelji neoženjene (neudane) djece po krvi ili usvojenju. Obiteljski nukleus čini vjenčani par bez djece ili vjenčani par s neoženjenom (neudanom) djecom bilo koje dobi ili jedan roditelj s jednim ili više neoženjene (neudane) djece bilo koje dobi.« (UN Statistical Commission..., 1987.:35). Pod bračnim parom podrazumijevaju se i nevjenčani parovi koji žive u izvanbračnim zajednicama. Isto tako, obitelj može činiti i jedan neoženjeni (neudani) roditelj s jednim ili više djece. U pogledu statističke definicije obitelji pojavljuju se razlike među europskim zemljama. Npr. u Belgiji u obitelj spadaju i oženjeni (udani) članovi koji žive s roditeljima, ali bez bračnog partnera i djece. U Danskoj, Finskoj i Švedskoj jedna se osoba tretira kao obitelj. Unuci koji žive s djedom i bakom smatraju se članovima obitelji u Njemačkoj, Luksemburgu, Portugalu i Velikoj Britaniji (Hantrais, Letablier, 1997.:9).

Problemi se javljaju pri utvrđivanju broja izvanbračnih zajednica (*consensual unions*), zbog toga što su takve zajednice relativno nestabilne, a u pravilu nisu registrirane. Za definiranje izvanbračnih zajednica obično se koristi kriterij zajedničkog življenja muškarca i žene.

Pažnju istraživača i javne politike privlače sve brojnije jednoroditeljske obitelji (*one-parent families*), u kojima muškarac ili žena žive samo s jednim ili više djece. Nadalje, u novoj obiteljskoj strukturi raste broj višeroditeljskih, rekonstituiranih obitelji (*reconstituted families*) u kojima žive djeca iz jednog ili više bračnih ili izvanbračnih veza.

U popisima stanovništva uobičajeno se koristi kategorija kućanstva (*household*), dakle obiteljski se nukleus, ako već nije identičan s kućanstvom, tretira kao njegova potkategorija. Kućanstva mogu biti privatna i institucionalna. Nadalje, kućanstva mogu biti jednočlana i višečlana. Preferira se definicija kućanstva kao ekonomske jedinice (*housekeeping*). U tom smislu kućanstvo čini svaka »...obiteljska i druga zajednica osoba koje izjave da zajedno

stanuju i zajedno troše svoje prihode za podmirenje osnovnih životnih potreba (stanovanje, prehrana i sl.)« (UN Statistical Commission..., 1987.:33). Drugi je koncept kućanstva kao jedinice stanovanja (*household-dwelling*), a radi se o zajedničkom stanovanju, dok potrošnja ne mora biti zajednička.

Hrvatska je i u prethodnim popisima primjenjivala slične definicije kućanstva i obitelji. U objašnjenjima za popisne obrasce navodi se da će u popisu 2001. godine biti obrađena uža i šira obitelj, odnosno svi članovi kućanstva. »Kućanstvom se smatra svaka obiteljska ili druga zajednica osoba koje zajedno stanuju i zajednički troše svoje prihode za podmirenje osnovnih životnih potreba (stanovanje, hrana i drugo), bez obzira na to jesu li svi članovi kućanstva prisutni u mjestu u kojem je nastanjeno kućanstvo ili neki od njih borave (privremeno) duže ili kraće vrijeme u drugom naselju, odnosno stranoj državi, radi zaposlenja, školovanja i drugih razloga« (Statistički ljetopis, 2001.:74). Kućanstvom se, dalje, smatra svaka osoba koja živi sama ili pak živi s drugim osobama, ali sama troši svoje prihode.

Što se tiče obitelji: »Obitelj je uža obiteljska zajednica u okviru istog kućanstva, koja se sastoji: od roditelja (oba ili jednog) i njihove djece koja nisu u braku (zakonskom ili izvanbračnoj zajednici), od muža i žene bez djece ili muškarca i žene koji žive u izvanbračnoj zajednici.« (Statistički ljetopis, 2001.:74).

Popisi stanovništva 1971., 1981., 1991. i 2001. godine dali su osnovnu strukturu obitelji odnosno kućanstava.

U obiteljskom pravu obitelj se posebno ne definira. To se objašnjava činjenicom da obitelj nije pravna osoba, nego određena prava ostvaruju njeni članovi. Suzdržanost u obiteljskopravnom definiranju obitelji objašnjava se brzim promjenama u strukturi obitelji, koje mogu dovesti u pitanje usvojena zakonska rješenja, pa ih tako obezvrijediti. U hrvatskoj pravnoj teoriji obitelj se uzima kao poznata pojava iz društvene zbilje »... dok je stvar zakonodavstva hoće li taj pojam pobliže odrediti te koji će obiteljski odnosi biti pravno uređeni i na kojem će se sustavu vrijednosti to uređenje temeljiti« (Alinčić, 1994.:225). Stoga se preporuča da se iz pojedinih propisa izvede definicija obitelji, koja će odgovarati određenoj namjeni. Tako u Zakonu o socijalnoj skrbi možemo naći definiciju obitelji (čl. 2., st. 1., t. 1.) koja glasi: »Obitelj čine bračni drugovi, djeca i drugi srodnici koji zajedno žive«. Ova je definicija bliža kućanstvu, nego obitelji kao nukleusu. To se može objasniti posebnom namjenom propisa, odnosno potrebom da socijalnu pomoć i socijalnu skrb dobiju osobe koje zajedno žive i troše, bez obzira na to jesu li članovi obiteljskog nukleusa.

1.3. *Država i obitelj*

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe iz 1950. godine u članku 8. stavak 1. proklamira: »Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja«. U stavku 2. istog članka Konvencije stoji: »Javna vlast se neće miješati u ostvarivanje toga prava, osim u skladu sa zakonom.«. (Izbor međunarodnih ugovora Vijeća Europe, 2001.) S druge strane, u Europskoj socijalnoj povelji iz 1961. godine u članku 16. država se obvezuje na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu obitelji: »Radi osiguranja uvjeta potrebnih za puni razvoj obitelji kao osnovne jedinice društva, ugovorne stranke obvezuju se pružati ekonomsku, pravnu i socijalnu zaštitu obiteljskog života, posebice pomoću socijalnih i obiteljskih potpora, fiskalnih olakšica,...«. U članku 17. Povelje govori se o pravu majke i djeteta na socijalnu i ekonomsku zaštitu (Izbor međunarodnih ugovora Vijeća Europe, 2001.).

Neki autori ovdje naziru sukob između dvaju prava: državnog nemiješanja s jedne i intervencije u obiteljsku sferu s druge strane, odnosno individualnog prava i prava obiteljske zajednice. »Mnogi pokušaji uvođenja novog zakonodavstva pokazali su duboki sukob načela koji se s jedne strane odnose na legitimnost državne intervencije da se štiti obitelj kao temeljna institucija društva, a, s druge strane, nastojanja da se sačuvaju individualna ljudska prava, na koje je u konačnici usmjereno obiteljsko i privatno pravo« (Hantrais, Letablier 1996.:43).

Ovdje je potrebno upozoriti na **načelo supsidijarnosti**, koje se može tumačiti tako da je državna intervencija nepotrebna dokle god je problem moguće riješiti na nižoj socijalnoj razini. »Čovjek je rođen u društvu, u obitelji, u narodu, i zbog puke činjenice svog postojanja, ima neizbježne obveze prema svojim bližnjima i pripadaju mu prava tog društva« (Clarke, 1975.:160). Supsidijarnost podrazumijeva da je »...glavni izvor solidarnosti ili uzajamne odgovornosti obitelj, potom, sekundarno zajednica, i tako redom; samo na distancu postoji odgovornost države, međunarodne zajednice i čovječanstva« (Spicker, 1991.:5-6).

Međutim, supsidijarnost ne treba uzeti isključivo u njenom prvom, rekli bismo negativnom značenju. (Neka država ne intervenira na nižim razinama!) Načelo supsidijarnosti ima i svoju drugu, pozitivnu, stranu, a to znači **obvezu više razine da u slučaju potrebe pomogne ugroženim članovima zajednice**. »Drugim riječima, supsidijarnost se ne odnosi samo na ideju intervencije, tj. suplementa (koji otuda proizlazi) zbog nesposobnosti i manjkavosti, nego ona podrazumijeva nužnu potporu i zaštitu, što znači suplementarnu akciju čim je vidljiva potreba da se ta akcija izvrši, a posebno ako se smatra da je ljudsko 'dostojanstvo' nedovoljno zaštićeno.« (Ranjault, 1992.:49).

Viša razina ima, dakle, obvezu pomoći ranjivim skupinama i pojedincima koji sami niti uz potporu svoje obitelji ne mogu dostojno živjeti. Na taj se način ostvaruje dinamička ravnoteža između slobode i autoriteta, između autonomije i pravičnosti (Puljiz, 2000.:203).

Državna intervencija u obiteljsku sferu može se legitimirati na različite načine. Primarno se ona legitimira kao socijalna zaštita obitelji. No, to može biti zaštita jednih od drugih članova obitelji (npr. kad je u pitanju nasilje nad djecom), ili pak ispunjenje obveza prema djeci, kada je odsutan jedan roditelj. Država se, dakle, nalazi pred problemom usklađivanja interesa pojedinca, obitelji i društva. S jedne strane treba čuvati identitet obitelji, a s druge strane država mora štiti članove obitelji, posebno djecu. Promjene u strukturi obitelji, a naročito proces deinstitutionalizacije obitelji, otvaraju širi prostor za državnu intervenciju u obiteljske odnose, jednostavno stoga što se javlja više problema. Tome ide u prilog individualizacija prava koju neki autori nazivaju »defamilijarizacijom« obitelji.

Za obiteljsku je politiku važno definiranje međusobne odgovornosti članova, odgovornosti države prema obitelji, odnosno interpretacija načela supsidijarnosti. Miller i Warman (1996.) u Europi razlikuju četiri pristupa u odnosima države i obitelji:

- (1) prvi je prisutan u mediteranskim zemljama (bez Francuske), a obilježava ga činjenica da država u krajnjoj nuždi pomaže obitelj. Obveza ispomaganja unutar obitelji najšire se interpretira u Italiji; u Španjolskoj postoji hijerarhija odgovornosti prema stupnju srodstva, a u Portugalu član obitelji koji odbije pružiti pomoć drugom članu obitelji može se isključiti iz nasljedstva.
- (2) U srednjoeuropskim zemljama (Njemačka, Austrija, Belgija, Francuska) obveze prema najbližim srodnicima propisane su građanskim zakonima. U nekim od tih zemalja država u određenim prilikama socijalnim davanjima podmiruje dio izdataka za ovisne članove obitelji.
- (3) U Irskoj i Velikoj Britaniji država članovima obitelji zakonski ne nameće obvezu uzajamnog uzdržavanja, ali u Velikoj Britaniji lokalne vlasti mogu primorati članove obitelji na sudjelovanje u uzdržavanju starih i nemoćnih srodnika uz prijetnju gubitka prava na nasljedstvo.
- (4) U skandinavskim zemljama i u Nizozemskoj država preuzima odgovornost za ovisne članove obitelji. »U praksi, kada se netko ne može uzdržavati, država će se za njega brinuti na duži rok, bilo putem pomoći u kući bilo smještajem u instituciju« (Hantrais, Letablier, 1996.:54).

U većini zemalja Europske unije jedinica oporezivanja je pojedinac. U nekim zemljama bračni par može birati između individualnog i zajedničkog oporezivanja. Uvođenje pojedinačnog oporezivanja interpretira se kao povećano značenje individualnih prava unutar obitelji. Budući da se tako naglasak stavlja na zarađivanje dohotka, individualno oporezivanje smatra se poticajem za zapošljavanje žena. Isto tako promjena od obiteljskog ka individualnom oporezivanju svjedoči o smanjenju statusnih razlika između vjenčanih i nevjenčanih parova, što je implicitno priznanje pluraliteta obiteljskih oblika.

Neke zemlje tretiraju jednoroditeljske obitelji jednako kao i obitelji s posebnim potrebama. Država im daje dodatak slično kao da su u pitanju obitelji s niskim dohotkom. U nekim zemljama jednoroditeljske obitelji nisu priznate u administrativnim dokumentima ili se pak javljaju pod drugim nazivom (npr. u Francuskoj »parents isolés« primaju RMI – minimalni dohodak uključivanja).

U našem Ustavu definira se obveza roditelja na uzdržavanje, odgoj i školovanje djece. Također su se i djeca dužna brinuti za stare i nemoćne roditelje, a tjelesno i duševno oštećena i socijalno zapuštena djeca imaju pravo na osobitu njegu, obrazovanje i skrb. Dakle, unutar obitelji postoje obveze između roditelja i djece, ali ne i drugih članova obitelji. Krug osoba koje su se međusobno dužne uzdržavati je relativno restriktivan: obveza uzdržavanja predviđena je između bračnih drugova (i nakon prestanka braka), roditelja i djece, bake i djeda u odnosu na unuka, očuha, odnosno maćeha i pastorka te izvanbračnih drugova nakon prestanka izvanbračne zajednice. Alimentacijski dužnici pridonose za uzdržavanje prema svojim mogućnostima, no i prema potrebama uzdržavane osobe. Ako se uzdržavanje ne može dobiti u potrebnom iznosu od jedne osobe, razlika se može tražiti od druge osobe koja ga je dužna plaćati.

Problem je, međutim, što se pravo na alimentaciju u nas često dosta teško ostvaruje. Bilo bi korisno da država osnuje alimentacijski fond iz kojeg bi se plaćale alimentacije, a ona bi preuzela obvezu njihovog utjerivanja od obveznika.

O obvezi uzdržavanja članova obitelji govori se u Zakonu o socijalnoj skrbi. U članku 4. stav 2. stoji: »Svatko je svojim radom, prihodima i imovinom dužan pridonositi sprječavanju, otklanjanju ili ublažavanju vlastite socijalne ugroženosti, kao i socijalne ugroženosti članova svoje obitelji, posebice djece i drugih članova obitelji koji se ne mogu sami o sebi brinuti.« Ovdje se, dakle, utvrđuje odgovornost obitelji za djecu i članove koji o sebi ne mogu brinuti. Država će nastupati po načelu supsidijarnosti, što znači tek onda kada te osobe svoje potrebe »... same ili uz pomoć članova obitelji ne mogu zadovoljiti zbog nepovoljnih osobnih, gospodarskih, socijalnih ili drugih okolnosti«. (članak 3., st. 1. Zakona o socijalnoj skrbi, Narodne novine 73/97 i 27/01)

Dakle, s obzirom na odgovornost obitelji i države za uzdržavanje socijalno ugroženih članova Hrvatska se može smjestiti između južnoeuropskog i srednjoeuropskog modela.

Izvjescno je da trend individualizacije prava članova obitelji zahtijeva veću intervenciju države radi njihovog ostvarenja. Primjer za to je nasilje u obitelji. Kada je riječ o zakonskoj regulativi, vrijedi zaključak: Bez obzira na veći stupanj represije te veću razrađenost zakonodavstva u odnosu na nasilje u obitelji, stanje je još uvijek nezadovoljavajuće. Ovome osobito pridonosi siva brojka u kojoj se skrivaju mnogi neotkriveni slučajevi nasilja u obitelji. Potrebno je dodatno obrazovati stručne osobe koje primjenjuju obiteljsko-pravne, prekršajne i kaznene propise, kao i osigurati socijalnu pomoć članovima obitelji koji trpe nasilje.

1.4. Demografske promjene i obitelj

Za objašnjenje promjena u obitelji mnogi koriste demografske indikatore. Na prvom mjestu treba reći da su stope fertiliteta svugdje u Europi zabilježile veliki pad. Tako je Njemačka 1960. godine imala totalnu stopu fertiliteta 2,37, a 2000. godine 1,36, Francuska 2,73 i 1,89, Italija 2,41 i 1,23, Rusija 2,36 i 1,21, Češka 2,12 i 1,14, Mađarska 2,02 i 1,32, Poljska 2,98 i 1,34, a Slovenija 2,18 i 1,26 (Recent demographic..., 2001.:74). Najveći pad stopa fertiliteta zabilježen je u južnoeuropskim zemljama. Njih slijede postsocijalističke zemlje Srednje i Istočne Europe. Na europskom jugu pad fertiliteta može se, dijelom, pripisati rudimentarnoj socijalnoj i obiteljskoj politici koja nije slijedila potrebe vremena, a u postsocijalističkim zemljama pad fertiliteta ubrzao je raspad starih i uvođenje tržišnih elemenata u nove sustave socijalne sigurnosti.

Pad stopa fertiliteta pratilo je starenje stanovništva. Svugdje su se povećale starije, a smanjile mlađe i radne skupine stanovništva, pa je pogoršan tzv. indeks ovisnosti (dependency ratio), što je ozbiljno utjecalo na krizu sustava socijalne sigurnosti. Umjesto piramidalnog, starosna struktura poprimila je rektakularni oblik.

Ipak, podatke o starenju stanovništva treba tumačiti u svjetlu podataka o produžetku trajanja ljudskog vijeka. »Dešava se paradoks da populacije stare u demografskom smislu, dok se istovremeno individue pomlađuju u biološkom i psihološkom smislu.« Primjera radi, demografi između dva rata kao »stare ljude« smatrali su osobe iznad 50 godina, kasnije je ta granica podignuta na 60 godina, a sada se približava ka 70 godina. U nekim razvijenim zemljama dobna granica umirovljenja podiže se iznad 65 godina. »Sve se dešava tako kao da eksperti prilagođavaju definiciju starosti pomjerajući dob ulaska u to razdoblje života paralelno s povećanjem očekivanog trajanja života: između 1930. i 2000. godine očekivano trajanje života produžilo se za oko 15 godina, što točno odgovara pomjeranju granice starosti od 50 na 65 godina« (Recent demographic..., 2001.:18).

Za strukturu obitelji važan je pokazatelj o smanjenju stopa nupcijaliteta s jedne, te povećanju stopa divorcijaliteta s druge strane. Primjerice, stopa divorcijaliteta sredinom šezdesetih godina u zapadnim je zemljama iznosila oko 10%, a osamdesetih godina oko 30% od svih sklopljenih brakova. Danas je u Zapadnoj Europi nekoliko zemalja u kojima se razvodi svaki drugi brak. Primjerice, totalna stopa divorcijaliteta 2000. godine u Švedskoj je bila 0,55, u Finskoj 0,51, u Danskoj 0,45, u Češkoj 0,43, u Austriji 0,43 itd. Porastao je i broj djece koja se rađaju izvan braka. Tako se u šezdesetim godinama u zapadnoeuropskim zemljama rađalo 5,1% djece izvan braka, a 1993. godine 21,8. Međutim, prema podacima za 2000. godinu u Danskoj se izvan braka rodilo 44,6% djece, u Norveškoj 49,6%, u Švedskoj 55,3%, a na Islandu čak 65,8% od sve djece (Recent demographic..., 2001.:74). Ovi podaci traže dodatno objašnjenje. Naime, u nordijskim je zemljama postalo gotovo uobičajeno rađanje djece prije braka, dok njihova eventualna bračna legitimizacija slijedi kasnije. Znatno

manji broj izvanbračne djece imaju zemlje Južne Europe, mada i kod njih zamjećujemo indikatore koji govore o krizi tradicionalne konjugalne obitelji. Ovome dodajmo da sve više ljudi živi izvan obitelji (tzv. neobiteljski sektor), da se žene udaju u kasnijoj dobi, da žene djecu rađaju u višoj dobi itd. Roussel pregnantno ocjenjuje obiteljske trendove: »Tako se ljudi sada manje i kasnije žene; razvode se više i ranije; imaju manje djece i rađaju ih u kasnijoj dobi, rjeđe se ponovno žene nakon razvoda« (Roussel, 1989.:81).

Demografske promjene koje su se desile posljednjih decenija utjecale su da tradicionalni model konjugalne obitelji koji je dominirao do sredine šezdesetih godina više nije ključni element obiteljske strukture. Prototip obitelji sa zaposlenim ocem i majkom koja je kod kuće s djecom sve se manje susreće. Umjesto toga govori se o pluralitetu obiteljskih oblika, kao što su jednoroditeljske obitelji, kojih je između 15 i 30% u industrijskim zemljama, zatim, slobodne izvanbračne veze, rekonponirane obitelji, samačka domaćinstva itd. Primjerice, samačkih domaćinstava je u Zapadnoj Europi bilo 1960. godine 15,0%, a 1990./1991. godine 33,6%. (Najviše ih je bilo u Švedskoj – 39,6%). Vrijedi konstatacija: »Struktura domaćinstava postala je u svim zemljama sve raznovrsnijom i, u velikoj mjeri, odražava sve veći stupanj slobode izbora životnog stila: živjeti sam, s jednim partnerom ili drugim osobama, ostati sam ili se oženiti (udati); zadržati ili prekinuti vezu, odnosno razvesti se ili se ponovno oženiti/kohabirati, odreći se /odgađati rađanje djeteta ili imati djecu u braku/izvan braka ili u nekoj vrsti sporazumne zajednice« (Drew, Emerek, Mahon, 1998.:25).

Rečeno je da raslojavanje obitelji nužno ne mora značiti slabljenje rodbinskih veza, mada ona objektivno smanjuje količinu neposredne obiteljske pomoći u radnom smislu. Zapaženo je da u toj konstelaciji veću važnost dobiva rodbinska veza preko žene, jer je u obiteljskim odnosima veza majka-kćer jača od veze majka-sin. Drugim riječima, fragilizacija braka jača neke rodbinske veze (Mendras, 1997.:70). Kao posljedica pluralizacije obiteljskih oblika sve važnija postaju prava djece, budući da su ona najviše pogođena ovim promjenama. Umjesto »alieni iuris« djeca postaju »sui iuris«. Pluralizacija donosi nove socijalne rizike koje je ranije pokrivala obitelj. Mnoga samačka domaćinstva, jednoroditeljske, rekonstituirane obitelji trebaju veću i raznovrsniju potporu države, nego je to ranije bilo. U svakom slučaju promjene u strukturi obitelji smanjile su socijalno-kulturni kapital društva, osobito važan za održavanje primarne solidarnosti. Moglo bi se reći da je socijalno-kulturni kapital razmravljen i da traži nove forme okupljanja i djelovanja u kontekstu »obitelji prijateljske okoline«.

Hrvatska je 1991. godine imala 4.499.049 prisutnih stanovnika. Prema popisu stanovništva 2001. godine broj prisutnih stanovnika je pao na 4.381.312 ili za 2,6%. U devedesetim godinama Hrvatska je prvi put imala negativne stope prirodnog priraštaja stanovništva. Naime, tijekom 10 godina više je umrlo nego što se rodilo 55 tisuća stanovnika. Tako je 2000. godini bilo 6,5 tisuća više umrlih nego rođenih, a u 2001. godini taj se negativni demografski saldo povećao. Usporedbe radi, podsjetimo da je prirodni priraštaj u razdoblju 1950.-1954. prosječno godišnje iznosio 53.836. Demografski deficit postao je još više upadljiv od 1998. godine kada se u ukupni prirodni priraštaj više ne uračunava priraštaj naših

građana u inozemstvu. Naime, prema europskoj metodologiji djeca rođena u inozemstvu ne ulaze u naš prirodni priraštaj.¹

U 2000. godini Hrvatska je svrstana u skupinu europskih zemalja koje su imale prirodni pad stanovništva zajedno s Bugarskom, Češkom, Estonijom, Njemačkom, Grčkom, Mađarskom, Italijom, Latvijom, Litvom, Moldavijom, Rumunjskom, Rusijom, Slovenijom, Švedskom, Ukrajinom i Bjelorusijom (Recent demographic..., 2001.:13).

Usporedo sa smanjenjem broja stanovnika desio se i poremećaj dobne strukture. Udio stanovnika dobne skupine 0-14 godina u ukupnom stanovništvu smanjio se od 19,8% u 1991. godini na 17,5% u 2001. godini. Osoba starijih od 65 godina 2001. godine bilo je 15,5%, pa se može očekivati da će njihov udjel u ukupnom stanovništvu uskoro premašiti najmlađu dobnu skupinu 0-14 godina (Akrap, 2001.).

O pogoršanju demografske situacije svjedoči kretanje totalne stope fertiliteta, koja je opala od 1,63 u 1990. godini na 1,38 u 1999. godini. Po tome je Hrvatska dospjela među europske zemlje s izrazito niskim fertilitetom. Nadalje, zanimljivi su podaci o stopama mortaliteta dojenčadi. Godine 1990. na tisuću živorođene djece do godine dana života umrlo je 10,7 promila, a 2000. godine 7,3 promila. U tom pogledu Hrvatska u odnosu na druge postsocijalističke zemlje zaostaje jedino za Slovenijom i Češkom, koje, uostalom, imaju niže stope smrtnosti dojenčadi od većine zapadnoeuropskih zemalja.

Nemamo dovoljno podataka o strukturi i oblicima obitelji koji bi nam omogućili usporedbe sa zapadnim zemljama. Postoje tek osnovni podaci o tipovima obitelji koji su relevantni za obiteljsku politiku. Prosječan broj članova obitelji iznosio je 1991. godine 3,2 člana, a prosječno kućanstvo 3,1 člana. Prema popisu 2001. godine prosječno je kućanstvo imalo 3,0 člana, a smanjila se i prosječna veličina obitelji.

U Hrvatskoj se lagano povećava broj obitelji bez djece, kao i jednoroditeljskih obitelji. Udio jednoroditeljskih obitelji iznosio je 1971. godine 11,5%, a 1991. godine 12,4%. U istom razdoblju broj se brakova bez djece popeo od 24,8% u 1971. godini na 27,1% u 1991. godini. Iste godine od ukupnog broja kućanstava 17,8% bila su samo s jednim članom (Statistički ljetopis 2000.:79).

Broj sklopljenih brakova osjetno se smanjuje. U razdoblju 1950.-1954. godine prosječno je godišnje sklapano 38.094 braka, a u razdoblju 1995.-1997. godine 24.499 brakova. Međutim, 1999. godine sklopljeno je 23.778, a 2000. godine 22.017 brakova. U porastu je prosječna dob prilikom sklapanja braka. Ta je dob za žene 1980. godine iznosila je 22,1 godinu, 1990. godine 23,1, a 2000. godine 25,3 godine.

¹ Demografi ukazuju na probleme »dvojnosti« u našim demografskim statistikama, tj. na podatke koji obuhvaćaju i stanovništvo u inozemstvu te one koji se ograničavaju na stanovništvo u zemlji. Sada se radi jasna distinkcija i u prvom planu je tzv. prisutno stanovništvo. Tako smo ranije u naš priraštaj uračunavali djecu u inozemstvu, koja tamo ostaju i samo su fiktivno u našim statistikama (Akrap, 2001.:80).

Treba upozoriti na podatak o udjelu razvedenih u ukupnom broju brakova. Udio rastavljenih brakova u razdoblju 1985.-1989. godine iznosio je 18,3% od svih sklopljenih brakova, u razdoblju 1990.-1994. godine 19,6%, da bi u razdoblju 1995.-1999. godine pao na 16,0%. Međutim, u 2000. godini udio rastavljenih u ukupnom broju brakova povećao se na 20,4%.

U pogledu izvanbračne u ukupnom broju djece, Hrvatska se znatno razlikuje od zapadnih i bliskih postsocijalističkih zemalja. Prema podacima iz izvora Vijeća Europe 1980. godine u Hrvatskoj se rodilo 5,1%, 1985. godine 5,9%, 1990. godine 7,0%, 1995. godine 7,5%, a 2000. godine 9,0% djece izvan braka. Zabilježen je, dakle, postupni, lagani rast. Usporedbe radi 2000. godine u Poljskoj se rodilo 12,1%, u Slovačkoj 18,3%, u Češkoj 21,8%, u Mađarskoj 29,0%, a u Sloveniji 37,1% djece izvan braka (Recent demographic..., 2001.:70).

Upozorit ćemo i na podatke o legalno izvršenim pobačajima. Naime, 1990. godine na jedno rođeno dijete izvedeno je 0,84 pobačaja, a u 1997. godini 0,30 (Croatian Health Service Yearbook, 1998.:250).

Možemo, dakle, zaključiti da se Hrvatska obiteljska struktura relativno sporo mijenja, pa stoga još uvijek zadržava dosta tradicionalnih obilježja. Prihvatljivo je objašnjenje da je u nas relativno mali broj razvoda braka te izvanbračne djece posljedica gospodarske i socijalne krize. Ovi ponekad nepremostivi egzistencijalni problemi razlogom su zašto mnogi parovi i dalje žive u bračnim zajednicama koje bi inače napustili jer više ne predstavljaju poželjan sadržaj (zbog emocionalne otuđenosti, ovisnosti o alkoholu, pa i zbog sve prisutnijeg nasilja).

Istovremeno, smanjena stopa fertiliteta, opadanje broja sklopljenih brakova, povećanje dobi prilikom sklapanja braka, kao i prilikom rođenja prvog djeteta, rast broja jednoroditeljskih obitelji, indikatori su koji upozoravaju na transformaciju obiteljske strukture. Obitelji se, dakle, pretežno održavaju, ali je upadljiv zastoj u stvaranju novih obitelji. Drugim riječima, u odnosu na obiteljski sve više raste neobiteljski sektor. To je krupna činjenica, o kojoj u obiteljskoj politici treba voditi računa. Štoviše, može se predvidjeti da će se, usporedo s gospodarskim rastom i poboljšanjem općih prilika u društvu, obiteljska struktura sve više pluralizirati i da će se Hrvatska u tom pogledu priključiti europskim trendovima.

1.5. Vanjski rad i obitelj

Posljednjih smo desetljeća svjedoci velikog porasta zapošljavanja žena izvan obitelji. U industrijskim je zemljama zaposlena ženska u odnosu na zaposlenu mušku populaciju za dva puta brže porasla. U Švedskoj i Finskoj danas žene čine polovinu zaposlene populacije. U većini razvijenih zemalja model obitelji u kojoj žena ostaje u kući praktično je marginaliziran. Proces zapošljavanja žena postao je ireverzibilnim, čak i u vrijeme krize, tj. onda kada raste nezaposlenost. »Eventualni povratak žena u kućanstvo radi ublažavanja nezaposlenosti i rješavanja problema preopterećenosti institucija za čuvanje djece, jednostavno nije realna solucija« (RISS, 1994.:7). Masovno zapošljavanje žena uzrokovalo je mnoge posljedice u obitelji i u društvu, a u prvi plan je izbio odnos profesionalnog rada i obitelji. Folbre ističe da se to reflektira na »... borbu oko distribucije troškova djece koja prati tehnološke promjene i pad fertiliteta« (Folbre, 1994.:111). Radi se o problemu funkcionalne organizacije obitelji, odnosu između zaposlenosti i rada u kući, odnosno između proizvodnje i socijalne reprodukcije (Leira, 1998.).

Ugledni sociolozi, kao što je Schelsky, upozoravaju da su obitelj i vanjski rad konfliktne strukture. »Naš sistem rada nije kompatibilan s obitelji, i obratno, naša struktura obitelji i kućanstva nije kompatibilna s radom: podjela na radni i privatni život koja je u srcu industrijskog društva u strukturalnoj je kontradikciji s ta dva glavna uvjeta i socijalnim nužnostima na kojima počiva moderno industrijsko društvo. Ova temeljna kontradikcija sustava prelama se preko leđa zaposlene majke.« (Citirano prema Strategy for Europe – Balancing Family and Work, 1998.:28).

Poznato je da tržišno gospodarstvo inzistira na pojedincu, dok je obitelj skupina pojedinaca koja ima svoj vlastiti identitet. Konflikt rada i obitelji je konflikt između načela kompeticije i načela solidarnosti. Mi hoćemo tržišnu ekonomiju, ali ne želimo tržišno društvo. O tom problemu se mnogo raspravlja, uz to postoje brojna istraživanja koja pokušavaju objasniti pojedine probleme u odnosu rad-obitelj. Nove dimenzije tog konflikta dovode se u vezu s razvojem tehnologije: »Cjelokupan razvoj istraživanja radno-obiteljskog sučelja možemo promatrati kao posljedicu i prateću pojavu promjena tehnologije i organizacije u zemljama razvijenog Zapada koje su se dogodile u tri posljednja desetljeća.« (Čudina, Obradović, 2000.:133).

Međunarodne organizacije ozbiljno se bave tim problemom. U dokumentu Europske komisije rekoncilijacija rada i obitelji, što je termin koji se koristi za prevladavanje tog konflikta, dosta se široko definira. Rekoncilijacija podrazumijeva promjenu odnosa između različitih aktivnosti, prije svega plaćenog rada i neplaćene skrbi, ali i drugih sfera kao što je socijalni život, osobni razvoj i građanska participacija. Rekoncilijacija je isto tako usklađivanje odnosa između skrbnika, obitelji, lokalne zajednice, uslužnih institucija i društva kao cjeline. U

središtu pažnje rekonzilijacije može biti spolna jednakost, kada je riječ o jednakom tretmanu žena i muškaraca na tržištu rada. Nadalje, u prvom planu može biti obitelj kao socijalna institucija, problemi kombinacije vanjskog rada i skrbi o uzdržavanim članovima. Često su u prvom planu djeca, pa se pažnja usmjerava na ostvarivanje dječjih prava. Itd. (European Commission, 1997.).

Općenito se smatra da zaposlenost obaju roditelja pozitivno djeluje na oba bračna partnera, na djecu, pa, dakle, i na kvalitetu obiteljskog života. Kod žena zapošljavanje povećava osjećaj vrijednosti i samopoštovanje. Muževi će također ostvariti stabilniju situaciju, pogotovo ako zaposlene žene nisu primarno orijentirane na karijeru, nego također na obitelj. Što se tiče same obitelji, zapošljavanjem majke ona podiže svoju ekonomsku moć. Konačno, istraživanja su pokazala da zaposlenost majke podiže razinu odgojne okoline, pa djeluje na svestrani razvitak djece (Čudina-Obradović, Obradović, 2000.:138).

Za obiteljsku su politiku bitna dva osnovna načina rekonzilijacije rada i obitelji. Prvi je kada se sama obitelj prilagođava tako da ženi omogućava da lakše može izići na tržište rada. Indikatori takve prilagodbe su odgođeno formiranje obitelji, reducirani broj djece ili odustajanje od rađanja djece. Može to biti i preraspodjela obiteljskih obveza. Drugi način rekonzilijacije je na strani tržišta rada. On se sastoji u olakšavanju ulaska i izlaska s tržišta rada, posebno za žene. Radi se o porodnim i roditeljskim dopustima, smanjenju radnog vremena, »part-time« i drugim fleksibilnim oblicima zaposlenosti pogodnim za kombinaciju rada i obiteljskog života.

U posljednjim decenijama u većini je zemalja dominirao prvi način prilagodbe obitelji tržištu rada. Posljedica toga je drastičan pad stopa fertiliteta, smanjene stope nupcijaliteta i, općenito, pluralizacija obiteljskih oblika. Prema teoriji investiranja u ljudski kapital, obrazovane žene manje rađaju djecu, odnosno odgađaju njihovo rađanje, jer su investirale u profesionalnu karijeru, pa žele ostvariti koristi od tog ulaganja (Stropnik, 1997.).

Rečeno je da se prilagodba obitelji tržištu rada može činiti i preraspodjelom rada unutar same obitelji, što je, sa stajališta ravnopravnosti spolova, povoljan razvoj. Međutim, tu se susrećemo s duboko ukorijenjenim tradicionalnim obrascima podjele muškog i ženskog rada. Primjerice, jedno je istraživanje iz 1993. godine pokazalo da tri četvrtine Europljana smatra da žena s malom djecom treba ostati kod kuće (Eurobarometer, N° 30).

Drugi način rekonzilijacije podrazumijeva adaptaciju tržišta rada na potrebe obitelji. Takav pristup podrazumijeva da se znatno olakšava ulazak i izlazak s tržišta rada, da se može raditi kraće vrijeme ili pak prihvatiti povremeni, djelomični rad ili kakav drugi oblik fleksibilne zaposlenosti. Ipak, ovaj drugi način prilagodbe rada obitelji nije dostatno razvijen, a pogotovo nije uvijek praćen socijalnim pogodnostima. Npr. »part-time« zapošljavanje kratkoročno može biti povoljna, ali dugoročno nepovoljna solucija. Tako u Velikoj Britaniji »part-time« poslodavci koriste kako bi izbjegli obaveze plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje. S druge strane u Nizozemskoj je »part-time« konceptualiziran kao sigurna forma

zaposlenosti, a radno vrijeme je nešto kraće nego kod pune zaposlenosti. Isto tako u nordijskim zemljama, »part-time« je pogodan za žene, jer one zadržavaju socijalna prava iz rada. U Francuskoj žene zaposlene u javnom sektoru mogu odabrati 20% skraćeni rad s naslova brige o djeci. Za žene koje rade u privatnom sektoru situacija s »part-time« zaposlenošću je i ovdje mnogo nepovoljnija. U Španjolskoj je »part-time« često izjednačen s povremenom zaposlenošću, pa je stoga nepovoljan. Prema tome, situacija nije jednoznačna, pa ne možemo zaključiti da fleksibilni rad pogoduje obitelji. »Fleksibilnije tržište rada može biti izvor mogućnosti za ženu, i općenito za roditelje, mada, kako to pokazuje analiza, načini na koji se tumači i implementira fleksibilnost mogu imati direktne posljedice za ženu, što ovisi o pojedinoj državi. K tome, čak kada je prikladan za žene, fleksibilni rad služi samo kao jedna od mogućih solucija za rješavanje problema kombiniranja zaposlenosti i obiteljskog života.« (Hantrais, Letablier, 1996.:115)

M. Čudina-Obradović i J. Obradović pišu da restrukturiranje tržišta rada, vezano uz tehnološke promjene, otvara široke mogućnosti integracije radnih i obiteljskih obveza posredstvom prakticiranja raznih oblika rada, kao što je stalni i djelomični rad kod kuće, rad na daljinu, mogućnost rada na bilo kojem mjestu. »Takve suvremene metode udovoljavanja radnim zadacima dovode ne samo do mogućnosti integracije rada i obitelji, nego i do potpunog brisanja između rada i nerada, između mjesta rada i doma, između vremena rada, obiteljskog vremena i vremena rekreacije« (Čudina-Obradović, Obradović, 2000.:133). No čini se da su to zasad, s obzirom na praktične poteškoće primjene, samo potencijalne mogućnosti koje će se ostvariti u budućnosti.

Može se reći da postoji suglasnost oko toga da je ***perspektiva obitelji u modelu dvaju hranitelja***. Isto tako pažnja je usmjerena na to kako razviti ***»za obitelj prijateljsku okolinu«*** (*a friendly society environment*). Ovdje su u igri svi bitni instrumenti obiteljske politike, dakle porodni dopusti, naknade, usluge i status, posebno žena, na tržištu rada. Sh. Kamerman zagovara politiku podrške ženama da ostanu na tržištu rada i da se prilagodi zaposlenost i obiteljski život, što je opcija povoljna za »roditeljski izbor«. ***Stoga držimo da je najvitalniji element u strategijama suvremene obiteljske politike (re)koncilijacija rada i obiteljskog života.***

Ukratko rečeno, tradicionalni je model muškog hranitelja (male breadwinner) u održanju obitelji iscrpio svoje mogućnosti, pa se kao jedina izgledna solucija nameće zapošljavanje žena. »Kao i uvijek, pristup plaćenom radu ostaje najbolje jamstvo socijalne zaštite. Razlika je danas u tome što su novi tipovi obitelji suočeni s novim i teškim kompromisima između zaposlenosti i obiteljskih obveza. Ti bi kompromisi bili bolje riješeni dostupnošću usluga nego klasičnom politikom održavanja dohotka... Glavni izazov je u tome da se preispita socijalna politika na način da tržište rada i obitelj postanu izvor zaštite, jamčeći da će sutrašnji radnici biti što je moguće više produktivni« (Esping-Andersen, 2001.:310-311). Upozorava se, dakle, ***na potrebu promjene obiteljske politike od dosad pretežnih socijalnih naknada prema širenju usluga koje olakšavaju vanjsku zaposlenost.***

Nekoliko napomena o situaciji u Hrvatskoj:

Osnovni je problem što je u nas ukupna zaposlenost relativno niska, a udio nezaposlenih u radnoj snazi vrlo visok (oko 23%). Prema anketi radne snage, koja zbog razlike u definiciji, iskazuje nešto veću zaposlenost od registrirane, u Hrvatskoj je stopa ekonomske aktivnosti stanovništva (15-64 godine) od 1996. do 2001. godine smanjena sa 56,2% na 49,0%. Pri tome je stopa ekonomske aktivnosti muškaraca opala sa 64,9% na 57,1%, a žena sa 48,6 na 41,8%.

U ukupnom broju zaposlenih u prethodnom se razdoblju udio žena stalno povećavao. Tako je 1953. godine u društvenom sektoru bilo zaposlenih 25% žena, 1970. godine 35%, a 1980. godine 39%. U razdoblju 1991. do 2000. godine udio žena u broju zaposlenih povećao se od 43,1% na 45,5%. Znakovito je da se u razdoblju gospodarske i socijalne krize u devedesetim godinama broj zaposlenih muškaraca smanjio za 16,0%, a žena za 7,1%. Može se reći da je žene u doba recesije zaštitila njihova segregacija u zaposlenosti, ali je u razdoblju prosperiteta išla nauštrb njihovog bržeg zapošljavanja. Drugim riječima, koncentracija žena u javnom sektoru bila je u razdobljima recesije prednost budući da je ovaj sektor manje osjetljiv na cikličke promjene od npr. industrije i građevinarstva, gdje većinu zaposlenih čine muškarci.

Žene su na tržištu rada u nepovoljnijem položaju. Njihove stope nezaposlenosti su više, a stope aktivnosti i zaposlenosti su niže, postoji koncentracija zaposlenosti u relativno malom broju gospodarskih (uglavnom uslužnih) djelatnosti, njihova struktura po stručnoj spremi je nešto lošija, njihova nezaposlenost je dugotrajnija itd. Žene se u pravilu tretira kao tzv. sekundarnu radnu snagu, pa se shodno tome ženska nezaposlenost smatra manje značajnom od muške.

Najviše zabrinjava niska zaposlenost mladih ljudi kada su u dobi stvaranja obitelji. U potvrdu toga poslužit ćemo se brojem osiguranika mirovinskog i invalidskog osiguranja koji se približno podudara s brojem zaposlenih u 1997. godini. Od ukupnog kontingenta stanovnika u dobi 20-24 godine bilo je 38,1% osiguranika, u dobi 25-29 godina 50,1%, a u dobi 30-34 godine 57,9% (Jergović, Puljiz, 1998.:322). Dakle, zaposleno je bilo nešto manje od 50% pripadnika naše radno i biološki najvitalnije generacije. Prema tome, kada se u nas objašnjava pad stopa fertiliteta, posebno žena u prvom fertilnom razdoblju, nisku zaposlenost mladih ljudi treba staviti na prvo mjesto. Mada žele stvoriti obitelj i imati djecu, mladi ljudi drže da je to rizično u situaciji neizvjesnosti, kada nemaju pouzdan egzistencijalni izvor. Esping-Andersen također upozorava da je nezaposlenost mladih ljudi, odnosno znatno otežan prijelaz iz škole na posao, glavni uzrok vrlo niskog fertiliteta u Italiji (Esping-Andersen, 2001.:316). Njegova se interpretacija povezanosti fertiliteta i zaposlenosti može primijeniti i na Hrvatsku.

U Hrvatskoj je povećanje zaposlenosti nacionalni prioritet broj jedan. Također se može reći da je zapošljavanje dva hranitelja nužno za normalan život obitelji. Istraživanja potrošnje u

Hrvatskoj pokazuju da su prosječnoj obitelji potrebna dva dohotka. S druge strane, ukupan broj zaposlenih otprilike se podudara s brojem kućanstava, što govori o nedostatnim dohocima većine obitelji. Ovdje treba dodati da Hrvatska ima dosta rasprostranjenu »sivu ekonomiju« ili neslužbeno gospodarstvo. Prema istraživanjima Instituta za javne financije neslužbeno je gospodarstvo u razdoblju 1990.-1995. godine činilo oko 25%, a u razdoblju 1996.-2000. godine oko 10% BDP-a (Ott, 2002.:1). U neslužbenom gospodarstvu radi znatan broj ljudi, koji tako za svoje obitelji ostvaruju neregistrirane prihode. Npr. prema istom istraživanju Instituta za javne financije od registriranih nezaposlenih znatan je broj onih koji rade. Njihov se broj kretao od oko 67 tisuća u 1997. godini na oko 35 tisuća u veljači 2000. godine. Dakle, njihov je broj u opadanju, ali je zato porasla registrirana zaposlenost. Među »nezaposlenima« koji rade izdvajaju se dvije kategorije: zaposlenici »na crno« i samozaposleni (Crnković-Pozaić, 2002.:305-306).

Sada se u nas dosta raspravlja o fleksibilnom zapošljavanju i o tome se pripremaju zakonske mjere. U nas se pod zaposlenošću uobičajeno podrazumijeva zaposlenost na neodređeno vrijeme s punim radnim vremenom. S druge strane, fleksibilni oblici rada prisutni su kako u neslužbenom tako i u službenom gospodarstvu. ***Promatrano sa stajališta obiteljske politike bilo bi važno da razni oblici neformalnog rada dobiju formalni status i da tako učvrste socijalnu stabilnost obitelji.*** Prema tome, usklađivanje rada i obitelji u velikoj će mjeri ovisiti upravo o načinu na koji će nova, fleksibilna struktura rada biti legalizirana, kako u gospodarstvu tako i u sustavima socijalne sigurnosti.

U Hrvatskoj je, mada u prilikama obilježenim krizom tranzicije, potrebno raspravljati o usklađivanju rada i obitelji, odnosno o mjerama koje će to usklađivanje olakšati. Prvo, u nas ima dosta obitelji u kojima su zaposlena oba roditelja, a treba u budućnosti očekivati porast njihova broja. Drugo, znatno se promijenila struktura rada, što znači da je nekadašnja stabilna zaposlenost ustupila mjesto raznim oblicima atipičnog, fleksibilnog rada. Rasprostranjena neformalna ekonomija, pretežno je obilježena takvom vrstom rada.

2. OBITELJSKA POLITIKA

2.1. Definicija obiteljske politike

Obiteljska je politika javna politika kojom se djeluje na obiteljske resurse radi poboljšanja položaja, naročito ugroženih obitelji. Obiteljska politika, u krajnjoj liniji, utječe na samu obiteljsku strukturu (Hantrais, Letablier, 1996.). Citirat ćemo nešto opširniju definiciju: »Obiteljska je politika cjelovit i sustavan skup mjera koje djeluju u korist obitelji, prije svega obitelji s djecom. Te im mjere pomažu u problematičnim situacijama ekonomskog, socijalnog, zdravstvenog, stambenog i sličnog karaktera, ublažavaju financijski teret što ga za obitelj predstavljaju djeca, omogućuju usklađivanje obiteljskih i radnih obveza, štite trudnice i djecu...« (Stropnik, 1996.:105)

Od obiteljske treba razlikovati populacijsku (demografsku) politiku. Populacijska je politika usmjerena na ostvarenje demografskih ciljeva. Tako povećanje stanovništva nastoje postići razvijenije zemlje s niskim stopama fertiliteta, a smanjenje stanovništva nerazvijene zemlje s visokim stopama fertiliteta. Populacijska politika, dakle, utječe na promjene ukupne populacije i njene strukture, dok je obiteljska politika usmjerena na kvalitetu života obitelji, odnosno njenih članova. Ipak, populacijska i obiteljska politika međusobno su tijesno povezane i velikim se dijelom podudaraju. Najznačajnije mjere obiteljske politike, kao što su dječji dodaci, porezne olakšice za uzdržavane članove, potpore majkama, obiteljski servisi i slično mogu se smatrati i mjerama populacijske politike. Budući da je politika transfera, davanja i olakšica pretežno usmjerena na veće obitelji, ona predstavlja komponentu populacijske politike. S druge pak strane, pomoć jednoroditeljskim obiteljima je mjera obiteljske politike. ***Uspješna populacijska politika ovisi o širem socijalno-ekonomskom kontekstu, a obiteljska politika je u tome samo jedan segment.***

Neki autori pod pojmom »obiteljska politika« podrazumijevaju horizontalnu preraspodjelu dohotka od obitelji i pojedinaca bez djece prema obiteljima s djecom, odnosno transfere koji idu od neobiteljskog ka obiteljskom sektoru. U modernoj obiteljskoj politici razvijenih zemalja uobičajeno se koriste univerzalna davanja u korist obitelji s djecom. S druge strane, socijalna politika prema obitelji uglavnom se oslanja na vertikalnu preraspodjelu od bogatijih prema siromašnijim obiteljima. U središtu socijalne politike prema obitelji je borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti (Hantrais, Letablier, 1996.:185-186).

U stvarnosti nema čistih modela obiteljske politike, nego su na djelu kombinacije različitih mjera. Južnoeuropske zemlje, Velika Britanija i Irska više prakticiraju vertikalnu, nordijske zemlje horizontalnu redistribuciju, a Francuska i Belgija horizontalnu i vertikalnu redistribuciju

dohotka. U Europskoj uniji se odvija postupna konvergencija obiteljskih politika koja se potiče nadnacionalnom regulacijom.

2.2. *Tipovi i instrumenti obiteljske politike*

Kako bi uspješnije analizirali konkretne situacije, socijalni analitičari se, u weberovskoj tradiciji, služe tipologijama kao ključnim istraživačkim instrumentom. Tipologije naglašavaju bitne značajke neke situacije, pa na taj način pomažu u sagledavanju razlika između društvenih fenomena.

Najpoznatiju tipologiju obiteljskih politika, stavljajući u središte ulogu hranitelja, napravila je ugledna britanska autorica J. Lewis (1994.). Ona razlikuje:

- (1) **čvrsti tip muškog hranitelja** (primjer takve politike je Velika Britanija i Irska). Ovom tipu obiteljske politike bliska je i Njemačka. Žene se prvenstveno definiraju kao supruge i majke, odnosno kao članice obitelji ovisne o muževljevoj plaći. Kada se zapošljavaju, onda je to pretežno »part-time«-zaposlenost ili pak tzv. sekvencijalno zapošljavanje, što znači da se smjenjuju razdoblja posvećena podizanju djece i razdoblja rada. Za razliku od skandinavske, socijalno zaštićene »part-time«-zaposlenosti, u ovim se zemljama radi o nesigurnoj zaposlenosti, koju svojim ciljevima podređuju poslodavci. Zato su u ovom tipu obiteljske politike javne usluge za obitelj i djecu slabo razvijene, pa je to prepreka zapošljavanju žena. »Drugim riječima, zemlje s čvrstim modelom muškog hranitelja nastoje povući jasnu liniju razgraničenja između obiteljske i javne odgovornosti. Kada žena kao zaposlenica uđe u javnu sferu, ona nema povlastica uobičajenih u istim uvjetima kao i muškarac« (Puljiz, 2000.:174.).
- (2) Tip obiteljske politike **tzv. modificiranog muškog hranitelja** nalazimo u Francuskoj. Ovdje je većina žena, pa i onih s djecom, zaposlena s punim radnim vremenom. Uz to su žene s djecom dobro zaštićene u sustavu socijalne sigurnosti, značajna je horizontalna preraspodjela, tj. transfer dohotka od obitelji bez djece ili s manje djece prema obiteljima s djecom ili više djece. Država daje mnogobrojne i relativno izdašne obiteljske naknade namijenjene kompenzaciji troškova djece. Ovaj tip obiteljske politike ide dosta ususret zahtjevima žena kao majki i kao zaposlenica. Isto tako, ta politika u znatnoj mjeri kompenzira troškove djeteta. Treba, međutim, reći da takva politika zahtijeva relativno visoke državne izdatke za pomoć obiteljima i teško je mogu primijeniti siromašnije zemlje, kakva je npr. Hrvatska.
- (3) Tip obiteljske politike **dvaju hranitelja** (ili mekog muškog hranitelja) obično se pripisuje Švedskoj, odnosno nordijskim zemljama. Bitno je da takva politika usmjerena na pogodovanje kombinacije plaćenog i neplaćenog obiteljskog rada. Ona podržava ženu i kao majku i kao zaposlenicu. Već je rečeno da i pored toga u nordijskim

zemljama postoji određena segregacija muškog i ženskog rada kako u obitelji, tako i na tržištu rada, mada se u odnosu na druge zemlje ovdje najviše napredovalo u procesu emancipacije žena i u stvaranju za obitelj prijateljskog društvenog okruženja.

Vrlo vrijedan doprinos tipologiji obiteljskih politika dao je Gauthier (1992.) koji je kao polazište uzeo dvije vrste intervencije države prema obitelji: ekonomsku i ekološku. **Ekonomska intervencija** podrazumijeva novčane transfere obitelji, dok **ekološka intervencija** podrazumijeva usluge obitelji, prije svega u području skrbi o djeci. Kombinirajući ekonomsku i ekološku komponentu, moguće je definirati četiri profila obiteljske politike koji s jedne strane indiciraju razinu kompenzacije za troškove djece, a s druge strane razvijenost usluga koje omogućavaju zapošljavanje žena.

Prvi profil obiteljske politike imamo u slučaju kada su transferi u korist obitelji toliko izdašni da drugog roditelja oslobađaju potrebe zapošljavanja. Uz to, dobro su razvijene usluge, pa majka tako ima mogućnost izbora. Najbliža tom profilu obitelji politike je Francuska, koja ima dosta zaposlenih žena. **Drugi profil** obiteljske politike imamo kada postoje izdašna financijska podrška obitelji, ali su slabo razvijene usluge, pa to priječi zapošljavanje oba roditelja. Zapošljavanje žena je stoga reducirano ili se odvija sekvencijalno. Tome profilu je najbliža Njemačka. **Treći profil** imamo kada su transferi obitelji relativno niski, ali razvijene usluge omogućavaju zapošljavanje oba roditelja. Ovom profilu obiteljske politike najbliža je Švedska. **Četvrti je profil** onaj kada država daje male kompenzacije za djecu, a uz to su usluge obitelji slabo razvijene. Takva je situacija u Velikoj Britaniji i Italiji, tj. zemljama gdje je dosta privatnih i neformalnih usluga obitelji (Puljiz, 2000.:176-177).

Kada je riječ o instrumentima obiteljske politike osnovno je razlikovanje na: (1) novac, tj. razne naknade i olakšice, (2) usluge, te (3) vrijeme namijenjeno za obavljanje obiteljskih funkcija (porodni, roditeljski i drugi dopusti).

Novčani transferi obitelji mogu biti različiti po obliku. Najvažniji transferi su obiteljski (dječji) dodaci. Postoji tendencija da se dječji dodaci daju svoj djeci, pa da tako postanu pravo djeteta, a ne dodaci na obiteljski dohodak kako su u početku zamišljeni.² Neke zemlje imaju posebna davanja jednoroditeljskim obiteljima, što znači da ih izdvajaju u odvojenu kategoriju obiteljske politike. Visina dječjih doplata ovisi o dohotku obitelji, broju djece, redosljedu rođenja, dobi djeteta, školovanju itd. Primjera radi, u Francuskoj dječji doplati ne ostvaruje prvo dijete, a u Mađarskoj se doplati za prvo dijete dobiva nakon rođenja drugog djeteta.

Neka novčana davanja obitelji vezana su uz socijalne pomoći, a to znači da se daju uz provjeru prihoda (*means test*). Tim se davanjima dopunjuju dječji doplati siromašnijim obiteljima.

² Zanimljivo je da se na sjeveru Europe, kao posljedica univerzalizacije dječjih prava, koristi termin dječji dodaci (*child benefits*) a na jugu, gdje se više inzistira na obitelji kao instituciji, u upotrebi je termin obiteljski dodaci (*family allowances*).

Porezne su olakšice također oblik pomoći obiteljima s djecom. U novčana davanja obitelji na neki način spadaju naknade za porodne i roditeljske dopuste, pomoć pri rođenju djeteta itd. Smatra se da je posljednjih desetljeća ostvaren značajan napredak u porodnim i roditeljskim naknadama, bilo da se radi o produženju vremena davanja tih naknada ili pak o tome da se poslodavci oslobađaju plaćanja tih naknada, čime se nastoji postići smanjena diskriminacija žena prilikom zapošljavanja. Neke se zemlje trude pojačati novčane, uslužne i vremenske dispozitive za oba roditelja s ciljem ravnomjernije raspodjele obiteljskih i radnih obveza, koja je sada nepovoljna posebno za zaposlene majke.

Mnogi smatraju da usluge dobivaju središnju važnost u obiteljskoj politici. Moguće je razlikovati dvije osnovne vrste usluga: jedne su pretežno usmjerene na djecu, a druge na stare i nemoćne članove. Čini se da se obiteljska politika sve više koncentrira na usluge djeci, dok se skrb o starima postupno izdvaja kao zasebna sfera socijalne politike, koja se uz to veže uz zdravstvenu zaštitu. Argumenti za takav diferenciran pristup, pored ostalog, nalaze se i u samoj definiciji obiteljskog nukleusa, koji se svodi na roditelje i neoženjenu djecu. Stoga stari roditelji uobičajeno ne pripadaju obiteljskom nukleusu, mada većina nacionalnih zakonodavstava obvezuju djecu na skrb o starim i nemoćnim roditeljima. Problem starih ljudi, zbog njihovog sve većeg broja i promijenjenih odnosa u obitelji, izdvaja se, dakle, kao zasebno područje djelovanja socijalne politike. U obiteljskoj politici usluge namijenjene obitelji i djeci zauzimaju sve važnije mjesto; one postaju središnji element politike rekonzilijacije obiteljskog i profesionalnog rada.

Treći su element obiteljske politike porodni, roditeljski i drugi dopusti. Treba reći da je roditeljski dopust noviji instrument obiteljske politike. Namijenjen je skrbi o djeci, za razliku od porodnog dopusta koji služi oporavku majke nakon poroda. »Sve više zemalja, podupirući obje roditeljske uloge, u obiteljskoj politici u povećanoj mjeri koristi faktor vremena. Skupi model izbora između dviju uloga koristi malo zemalja, kao i model koji na uravnotežen način kombinira novac, vrijeme i usluge. U zemljama koje nisu u stanju razviti vanjske usluge za djecu (radi visokih troškova) prikladno je razvijati usluge u samoj obitelji. Tako se može odgovoriti potrebama razvoja i odgoja djece. Ovakvi su programi u ekspanziji u zemljama različitog socijalno-kulturnog nasljeđa« (Puljiz, 2000.:177). No usluge koje se daju unutar obitelji mogu imati različito izvorište. Njih nužno ne mora davati država, nego se u to može uključiti privatni sektor, civilne udruge, crkve i slično. Uloga države ključna je u vršenju socijalizacijskih i zdravstvenih usluga te nadzoru nad raznim programima.

Postavlja se pitanje klasifikacije raznih oblika pomoći koja se daje obiteljima. Bradshaw i suradnici identificirali su tako pet osnovnih elemenata koji čine paket potpore obitelji:

- (1) obiteljska davanja bez provjere ili uz provjeru imovnog stanja, a ona uključuju potporu djeci, davanja za jednoroditeljske obitelji, kao i pomoć u naturi kao npr. Food Stamps u SAD;
- (2) porezne olakšice za troškove djeteta, za uzdržavanje nezaposlenih žena ili samohranih roditelja;
- (3) subvencije stambenih troškova;

- (4) davanja ili usluge radi pokrivanja ili smanjenja troškova zdravstvene zaštite;
- (5) davanja ili usluge radi smanjenja troškova školovanja ili predškolskog odgoja djece (Bradshaw i sur., 1994.). Bradshaw i suradnici utvrdili su redoslijed zemalja s obzirom na izdašnost ovako definiranog paketa usluga i davanja obitelji nakon izdataka za stanovanje: Francuska, Luksemburg, Norveška, Belgija, Danska, Velika Britanija, Njemačka itd. Na kraju je Italija, Portugal, Španjolska, Irska, Grčka i SAD. (Švedska nije u uzorku).

Znakovito je da neke zemlje anglosaksonskog područja (Irska, SAD, Australija) imaju skroman paket obiteljskih davanja, ali postižu visoke stope fertiliteta. (Možemo pretpostaviti da je to posljedica useljavanja siromašnijih stanovnika s visokim prirodnim priraštajem.) Od europskih zemalja koje prakticiraju izdašna davanja obiteljima u pogledu stopa fertiliteta povoljnije stoji Norveška, Francuska, Velika Britanija i Danska, a lošije Luksemburg, Belgija, Nizozemska i Njemačka. Najskromniji paket usluga za obitelj imaju južноеuropske zemlje, u kojima su zabilježene najniže stope fertiliteta (Bradshaw i sur., 1994.:267).

2.3. Novi trendovi u obiteljskoj politici

U proteklom su razdoblju u Europi zamijećeni novi elementi u obiteljskoj politici. Tako su u mnogim zemljama uvedeni roditeljski dopusti, a uz to su povećana jamstva roditeljima koja omogućavaju povratak na posao. To je doprinos rekonzilijacije rada i obitelji na kojoj se mnogo inzistira. S druge strane, zbog fiskalne krize, neke su zemlje za neka univerzalna obiteljska davanja i usluge kao uvjet uvele provjeru imovnog stanja (*means-test*). Posljedica toga je redukcija obiteljskih davanja i usluga, odnosno smanjeni broj obitelji koje primaju državnu potporu.

Europska unija u svojoj Preporuci državama-članicama iz 1992. godine naglasak stavlja na:

- (1) davanja obiteljima u najtežem položaju kojima su troškovi uzdržavanja djece najveći,
- (2) poticaje za povratak u svijet vanjskog rada, posebno žena koje se žele zaposliti nakon što su podigle djecu i
- (3) usklađivanje obiteljskih i profesionalnih obveza (EU, 1992.).

Dakle, uočljiva je s jedne strane potpora najsiromašnijim obiteljima, a s druge strane zapošljavanje drugog hranitelja i rekonzilijacija rada i obitelji.

U Europi se postupno u drugi plan potiskuje klasična obiteljska politika pretežno vezana uz troškove djeteta, a više se inzistira na uključivanju u tržište rada kao ključnoj determinanti obiteljske politike. Obiteljska se politika, također, kontekstualizira u široko definiranom

»obitelji - prijateljskom okruženju«. Za ostvarenje takvog okruženja potrebno je više ekonomskih i socijalnih pretpostavki.

Prema istraživanju Eurobarometra iz 1993. godine činitelji koji najviše djeluju na obitelj poredani su po važnosti na sljedeći način: *stanovanje, ekonomska situacija i (ne)zaposlenost, troškovi podizanja djece, fleksibilnost radnog vremena, dostupnost usluga za djecu te roditeljski dopusti* (Malpas i Lambert, 1993., tablica 6.5.).

Obiteljska davanja i porezne olakšice nisu izričito navedene kao bitne pretpostavke koje utječu prilikom odlučivanja o rađanju djece. Drugim riječima, na broj djece više utječe širi socijalni i ekonomski kontekst u kojem obitelj živi, nego same mjere obiteljske politike. Neki autori upozoravaju da su efekti novčanih davanja na broj djece, osim ako su na zaista visokoj razini, dosta zanemarivi. U potvrdu tome navode se neka istraživanja u Francuskoj, dakle u zemlji koja ima najdužu tradiciju pronatalitetne politike (Ekert-Jaffé, 1986.).

I poslijeratni »baby-boom« u Europi objašnjava se visokim stopama ekonomskog rasta te klimom optimizma u društvu. Prisutna je bila puna uposlenost (jednog hranitelja), rastao je životni standard, postojala je socijalna sigurnost, što je sve bilo velika promjena nabolje nakon strahota rata. Takvo gospodarsko i socijalno okruženje pogodovalo je snažnom demografskom usponu u Europi. Opadanje broja djece i disolucija obitelji koja je uslijedila od sredine šezdesetih godina posljedica je proširene upotrebe kontracepcijskih sredstava, ali i pada optimizma u društvu. U tom se razdoblju, kako zbog ekonomskih tako i zbog emancipacijskih razloga, žene sve više zapošljavaju. Međutim, na kasnije raslojavanje obitelji i opadanje broja djece dosta je utjecala masovna nezaposlenost, koja se pojavila od sedamdesetih godina. To je vrijeme kada svom snagom na površinu izbija kriza poslijeratne kejnzijanske države. Socijalna država u Europi pod pritiskom globalizacije i neoliberalizma, doživjela je od tada značajne preobrazbe.

Danas općenito prevladava stajalište da je zapošljavanje oba bračna partnera najbolje rješenje za obitelj, njeno blagostanje i reprodukciju. Zapošljavanje oba roditelja bit će blagotvorno za obitelj ako ga prate prilagodbe na tržištu rada, inovacije u sustavima socijalne sigurnosti, te razvoj obiteljskih usluga.

Postsocijalističke su se zemlje u tranzicijskom razdoblju našle pred izuzetno teškim socijalnim problemima. U tim je zemljama došlo do raspada starih socijalnih sustava, čemu je glavni uzrok bio porast nezaposlenosti, širenje siromaštva te smanjena potpora države. U obiteljskim politikama postsocijalističkih zemalja sada prevladavaju novčana davanja, a te zemlje u obiteljskoj politici koriste dosta tržišnih elemenata. Tako promjene u obiteljskoj politici zemalja višegradske skupine (Poljska, Češka, Slovačka i Mađarska) Kocourkova objašnjava dominantnim neoliberalnim shvaćanjem temeljne uloge tržišta, promoviranjem samodovoljnosti, osobne inicijative i odgovornosti, utjecajem nadnacionalnih financijskih institucija, povećanom nezaposlenošću, ukidanjem subvencija za stanovanje i cijena artikala za djecu, smanjenoj dostupnosti dječjih institucija. Postsocijalističke su zemlje, dakle,

smanjile državnu intervenciju u prilog obitelji. Istovremeno, te se zemlje suočavaju s dubokom demografskom krizom. Doduše, ni nekadašnja dosta razvijena socijalistička politika prema obiteljima sa zaposlenim roditeljima nije znatnije utjecala na porast nataliteta. Primjera radi, DR Njemačka je imala, a i danas ima, najniže stope fertiliteta u svijetu. Primjer bivših socijalističkih zemalja potvrđuje ranije izneseni nalaz da demografska kretanja prije svega ovise o ukupnom ekonomskom i socijalnom razvoju zemlje, a u znatno manjoj mjeri o obiteljskoj politici.

Drugim riječima: »Obiteljska politika neće neutralizirati, mada može ublažiti negativan utjecaj psiholoških, socijalnih i ekonomskih okvira za stvaranje obitelji i rađanje (željenoga) većeg broja djece. Ekonomske okvire je relativno lako izmjeriti, ako neko društvo ima dovoljno sredstava i dobre volje. Mnogo teže je utjecati na druge dvije skupine činitelja, osobito na psihološke. Uplitanje u obiteljski život može ugroziti mogućnost izbora, kojeg trebaju imati parovi. Utjecaj mjera obiteljske politike na povećanje nataliteta nije moguće točno kvantificirati, mada nema sumnje da te mjere imaju posrednog utjecaja na demografska kretanja. Höhmova (1987.) tako tvrdi da posredne mjere imaju daleko veći utjecaj na natalitet nego neposredne mjere populacijske politike. Dilema oko toga kako izgraditi društvenu intervenciju u raspoložive dohotke obitelji ostaje otvorena: da li potporu usmjeriti na skrb o djetetu ili kao dio ukupne obiteljske politike, da li preferirati novčane ili nenovčane oblike pomoći; kako razgraničiti odgovornost između obitelji i društva; u kojoj mjeri uzimati u obzir obiteljske dohotke itd.« (Stropnik, 1997.:14).

Sve upućuje na zaključak da je izgradnja nacionalne obiteljske politike veoma zahtjevan zadatak. Istovremeno, treba se ograditi od nerealnih očekivanja da obiteljska politika, sama po sebi, izdvojena iz šireg društvenog konteksta, može presudno utjecati na zaustavljanje negativnih odnosno na preokret ka pozitivnim demografskim procesima.

2.4. Razvoj obiteljske politike Hrvatske

Obiteljska politika u socijalističkom razdoblju bila je usmjerena na obitelj građana zaposlenih u društvenom sektoru. Postupno su uvedeni dječji doplatci, porodni dopusti, vrtići i jaslice, kao i potpora tim obiteljima, dok su obitelji seljaka i drugih privatnika bile izvan interesa obiteljske politike. Dakle, obiteljska je politika u službi ideologije razvoja socijalizma, za kojeg je bio sinonim društveni sektor i sama država. Privatni je sektor bio zanemaren kao relikv klasnog društva, kojeg treba prevladati.

Razvoj hrvatske obiteljske politike nakon 1990. godine tijesno je vezan uz povijesna zbivanja u zemlji, koja su bila u znaku stvaranja Hrvatske kao neovisne države. Taj je razvoj moguće podijeliti u tri razdoblja.

Prvo razdoblje 1990.-1995. godine u znaku je obrambenog rata i ostvarenja teritorijalne cjelovitosti hrvatske države. Obiteljska je politika tada bila u sjeni ratnih političkih, ekonomskih i socijalnih prilika. U tom prvom razdoblju i dalje se primjenjuju osnovni instrumenti obiteljske politike naslijeđene iz socijalističkog razdoblja. Drastičan pad BDP-a, povećanje nezaposlenosti, goleme ratne štete i veliki broj izbjeglica i prognanika, utjecali su na pogoršanje životnog standarda hrvatskih građana. U takvim okolnostima Vlada 1993. godine donosi Socijalni program kojim dodatnim mjerama nastoji ublažiti tešku socijalnu situaciju i pomoći najugroženijim slojevima stanovništva. Pored postojećih mjera socijalne pomoći i skrbi, uvedene su dodatne mjere. U primjeni Socijalnog programa zamjetnu su ulogu odigrale domaće i međunarodne humanitarne organizacije, koje su se pojavile u velikom broju. Još je važnije da je u to vrijeme djelovala visoko izražena socijalna solidarnost s onim građanima koji su bili u najtežem položaju. Socijalnim je programom bila uvedena tzv. socijalna iskaznica pomoću koje su građani mogli ostvariti niz potpora, počevši od plaćanja komunalnih računa, dobiti pomoć u odjeći, obući i hrani, osigurati besplatne udžbenike i sl. Obiteljska je politika, dakle, bila dio ratne socijalne politike koja je podređena nacionalnim prioritetima, a to je bilo stvaranje i obrana države.

Drugo razdoblje traje od 1996. godine do 2000. godine. Ono je karakteristično po tome što se tada formulira nova, mirnodopskim uvjetima i dugoročnim ciljevima prilagođena obiteljska politika. Rat je završen, a kao jedan od temeljnih ciljeva postavlja se preokret negativnih demografskih trendova odnosno porast broja stanovnika. U to vrijeme usvojeno je nekoliko za obiteljsku politiku temeljnih dokumenata, kao što je Zakon o radu (1995. godine), Nacionalni program demografskog razvitka (1996. godine), Obiteljski zakon (1998. godine), Zakon o dječjim doplatcima (1999.).

Nacionalni program demografskog razvitka najvažniji je strateški dokument obiteljske politike iz ovog razdoblja. Nacionalni program počinje konstatacijom da Hrvatska, nakon stoljeća neslobode, napokon ima svoju samostalnu državu te da je u njoj najvažnija demografska obnova.³ Osim ekonomskih mjera, Nacionalni program zagovara novo duhovno ozračje usmjereno na izvorne obiteljske vrijednosti. Prijedlog mjera populacijske politike sadržanih u Nacionalnom programu vrlo je ambiciozan, moglo bi se reći da ga karakterizira normativni optimizam, kao i snažno izraženi pronatalizam. Tako se u Nacionalnom programu predlaže vrlo izdašna shema dječjih doplata (doplatak progresivno raste do šestog djeteta i iznosio bi, primjerice, u obiteljima s petero djece čak 35% prosječne plaće po svakom djetetu). Nadalje, predviđaju se vrlo povoljni stambeni krediti za mlade bračne parove, porezne olakšice za djecu, oslobođenje od plaćanja participacije za pohađanje vrtića i jaslica za

³ Zbog važnosti ovog Programa prenosimo kratak zaključni citat, koji oslikava njegove osnovne intencije: «Na početku smo, za hrvatsku državu i hrvatski narod, jedne od najodgovornijih, zapravo, presudnih zadaća. Ni na jednoj razini ne smije biti dvojbe o potrebi neodgodivog početka demografske obnove, preporoda, pa onda i ukupnog razvitka. Ta će akcija zahtijevati ozbiljan pristup, koji zadire u mnoge sfere života, u mnoga područja od gospodarstva do duhovne nadgradnje, ona će zahtijevati i mnogo novca iz državnog proračuna, a, na žalost, stvarne i opipljive učinke moći će pokazati tek za dva desetljeća. Jednako kao što naše vrijeme pokazuje i kao što će sljedeće godine pokazivati pogubne rezultate zatiranja Hrvata smišljeno provedenih prošlih desetljeća.» (*Nacionalni program demografskog razvitka*, 1996.:49)

obitelji koje imaju troje i više djece, trogodišnji porodni dopust za majke s troje i više djece, status plaćenog roditelja-odgajatelja itd.⁴ Neke mjere (primjerice trogodišnji porodni dopust) regulirane su posebnim zakonima. Ipak, glavne mjere predviđene Nacionalnim programom, ponajviše zbog ekonomskih problema, nikad nisu primijenjene, nego su ostale na razini proklamacija. Neke od tada najavljenih mjera i danas su predmet javnih rasprava vezanih uz demografsku situaciju.

Obiteljski zakon, usvojen 1998. godine, stupio je na snagu sredinom 1999. godine. On je usklađen s temeljnim međunarodnim dokumentima, pa se može smatrati da je primjeren potrebama vremena. Obiteljski je zakon predvidio pravo i dužnost roditelja i djece, bračnih i izvanbračnih drugova te najbližih srodnika na međusobno uzdržavanje ovisno o mogućnostima i potrebama uzdržavane osobe. Država je, polazeći od načela supsidijarnosti, obvezna pomoći kada to više nije u stanju učiniti obitelj. Načelo supsidijarnosti posebno se primjenjuje u socijalnoj pomoći i socijalnoj skrbi.

Promjene u Zakonu o dječjim doplatcima usvojene su 1999. godine, ali je primjena bila odgođena. Učinjen je prvi korak prema širenju prava dječjih doplataka na ranije neobuhvaćene skupine, a najavljene su i preinake u načinu financiranja, od financiranja doprinosima ka financiranju porezima.

Početak **trećeg razdoblja** u obiteljskoj politici koincidira s promjenom vlasti u siječnju 2000. godine. Hrvatska je u dosta teškoj ekonomskoj i socijalnoj situaciji, naslijeđenoj iz prethodnog razdoblja. Radi saniranja ekonomskog stanja Vlada provodi program štednje i restrikcija koje, kako je poznato, preporučuju međunarodne financijske institucije, kao što su Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka. Na dnevnom su redu reforme sustava socijalne sigurnosti, kao što su mirovinski i zdravstveni sustav. U jesen 2001. godine izvršena je značajna revizija socijalnih prava, uključujući i obiteljska prava. Može se zaključiti kako je ozračje društvene krize, obilježeno sporim gospodarskim rastom, visokom stopom nezaposlenosti i nezadovoljstvom građana životnim standardom i prilikama u društvu, osnovni kontekst u kojem treba interpretirati današnju obiteljsku politiku Hrvatske.

Slijedi osvrt na mjere obiteljske politike koje čine njeno jezgro. Bit će, dakle, riječi o porodnim i roditeljskim dopustima i naknadama, dječjim doplatcima i poreznim olakšicama te osnovnim uslugama obitelji.

⁴ U Nacionalnom je programu predložen, a potom u Zakonu o radu usvojen institut majke-odgojiteljice. Naime, predlaže se da majke s četvero i više djece dobivaju plaću i druga prava iz radnog odnosa, pod uvjetom da ostanu uz djecu kod kuće. Pošlo se od pretpostavke da se na taj način može utjecati na to da se što veći broj obitelji odluči na više djece, a da u tome ima izdašnu potporu države.

2.5. Postojeće mjere obiteljske politike Republike Hrvatske

Porodni i roditeljski dopusti i naknade

Plaćeni porodni i roditeljski dopust do godine dana života djeteta, kao i druga prava trudnica i majki s djecom, nasljeđe su preuzeto iz socijalističkog razdoblja. Godine 1995. novi Zakon o radu potvrđuje dotadašnja prava majki, kao što su poslovi na kojima trudnica i majka koja doji dijete ne smije raditi, zabranu nejednakog postupanja prema trudnicama, propisuju se uvjeti premještanja trudnice odnosno majke koja doji dijete na novo radno mjesto itd. Ponovno reguliranje tih prava bilo je važno u situaciji visoke nezaposlenosti, čestih kršenja radničkih prava u klimi privatizacije, neučinkovite sudske zaštite i slično.

Zakonom je propisano da pravo na obvezni plaćeni porodni dopust teče od 28 ili najviše 45 dana prije očekivanog poroda, a traje do navršenih šest mjeseci života djeteta. Nakon obveznog porodnog dopusta može se koristiti roditeljski dopust do prve godine života djeteta. Žena može raditi polovicu radnog vremena do prve godine života djeteta, a pravo na porodni dopust, ako radi majka, ima otac. Nakon godine dana, jedan od roditelja ima pravo na neplaćeni porodni dopust do tri godine života djeteta. Kada se pak radi o djeci s poteškoćama u razvoju roditelji mogu koristiti dodatna prava vezana uz skrb o djeci.

Bitna novina u Zakonu o radu iz 1995. godine bilo je pravo na plaćeni trogodišnji porodni dopust u slučaju rođenja blizanaca, trećega i svakog sljedećeg djeteta. Smatralo se da ova mjera može imati neposredne demografske učinke. Nadalje, zakonom je bio uređen institut tzv. majke odgojiteljice. Po tome je majka s četvero i više djece, bez obzira na status zaposlenosti, trebala ostvariti pravo na novčanu naknadu, u neku ruku plaću, iz državnog proračuna, kao i pravo na mirovinsko, invalidsko i zdravstveno osiguranje, te druga prava koja su trebala biti regulirana posebnim propisima. Ova prava majke-odgojiteljice nikada nisu ostvarena, jer je njegova primjena zahtijevala visoke financijske izdatke, a upitni su i predviđeni demografski učinci s kojima se računalo.

Pravo na plaćeni porodni dopust prošireno je 1996. godine na nezaposlene majke te na majke koje obavljaju samostalnu djelatnost, ali samo ako rode blizance te treće i svako sljedeće dijete. Isto to pravo ima i majka, korisnica mirovine. Mada je to pravo mogao iskoristiti manji broj nezaposlenih majki (one koje rode troje i više djece odnosno blizance), značajno je da pravo na porodni dopust po prvi put više nije vezano isključivo uz zaposlenički status, nego se primjenjuje i na druge kategorije populacije.

Naknade su bile podložne čestim promjenama, pogotovo za dodatne roditeljske dopuste, koji se financiraju iz državnog proračuna. **Pravo na porodnu naknadu tijekom obveznog porodnog dopusta za zaposlene roditelje u pravilu iznosi 100% ostvarenih mjesečnih prihoda u određenom razdoblju koje je prethodilo porodu, ali ne može**

biti manje od 1.600,00, ni veće od 4.250,00 kn. Do 2000. godine visine porodnih naknada iznosile su za šest mjeseci dodatnog porodnog (roditeljskog) dopusta od 1.600 do 2.500 kuna mjesečno, ovisno o prethodnoj plaći majke. 2000. godine maksimalan iznos naknade za razdoblje dodatnog dopusta su smanjene i iznosile su za razdoblje od šest mjeseci do jedne godine života djeteta 1.600 kuna, a od prve do treće godine života djeteta 1.100 kuna. Naknada nezaposlenoj majci do treće godina života djeteta iznosila je 900 kuna mjesečno.

Međutim, zbog potrebe usaglašavanja materijalnih mogućnosti države i potreba obitelji, Vlada RH je krajem 2001. godine posegnula za preraspodjelom nekih obiteljskih prava.⁵ Cilj novih mjera objašnjen je u dokumentu »Polazišta za utvrđivanje socijalne politike do kraja 2001. godine i osnove socijalne politike za 2002. godinu« iz kolovoza 2001. godine. Pred kraj 2001. godine Sabor je usvojio promjene u nekoliko zakonskih propisa koji se tiču obiteljske politike. Tako je ukinuto pravo na plaćeni porodni (roditeljski) dopust nezaposlenih majki do treće godine života djeteta u slučaju rođenja blizanaca, trećeg i svakog sljedećeg djeteta. Istovremeno, uvedeno je pravo na jednake porodne naknade za nezaposlene majke za svako rođeno dijete do šest mjeseci starosti, a ne samo za nezaposlene majke koje rode blizance, troje i više djece. Istina, porodna je naknada za nezaposlene majke dosta niska i iznosi samo 900 kuna mjesečno. Nadalje, ukinut je trogodišnji plaćeni porodni (i roditeljski) dopust zaposlenih majki u slučaju rođenja blizanaca, troje i više djece. Umjesto toga, predviđeno je pravo na dvogodišnji porodni dopust u slučaju rođenja blizanki, trojki odnosno većeg broja djece jednake dobi. Zadržano je pravo na neplaćeni trogodišnji roditeljski dopust zaposlenih roditelja.

Dječji doplaci i porezne olakšice

Već je rečeno da je u Nacionalnom programu demografskog razvitka sadržana vrlo ambiciozna shema dječjih doplataka. Promjene u sustavu dječjih doplataka zakonski su regulirane tek 1999. godine. Tada je pravo na dječji doplati prošireno na sve kategorije građana, ali je zadržan dohodovni cenzus kao kriterij za ostvarenje tog prava, tako da su to pravo mogla ostvariti djeca iz manje imućnih obitelji. Promijenjen je i izvor financiranja, pa se dječji doplati više ne financira doprinosima zaposlenih, već iz općih prihoda države.

Zakon o dječjim doplatcima trebao je stupiti na snagu u siječnju 2000. godine. Međutim, zbog promjene vlasti te zbog financijskih problema koje je izazvao (osjetno povećanje broja

⁵ O visokoj razini opće potrošnje slikovito govori ovaj izvod iz recentne studije Svjetske banke: «Ukupna potrošnja Vlade (CGG – Consolidated General Government – konsolidirana zajednička vlada, op.prev.) porasla je od 39% BDP-a (1991.) na 49% do kraja rata. Ovaj je rast nastao unatoč pretjerano strogom ograničenju mirovina i plaća u javnom sektoru odmah nakon proglašenja samostalnosti. Rast potrošnje nastavio se tijekom poraća radi aktivnosti vezanih uz obnovu, radi socijalne potrošnje vezane uz rat i nesposobnosti Vlade da se othrvu zahtjevima društva koji su imali za cilj brzo obnavljanje predratnih razina potrošnje. Kao rezultat toga, obim Vlade je u razdoblju od 1991. do 1999. godine proširen za više od 16 bodovnih postotaka ako se kao mjerilo uzme odnos između potrošnje Vlade (CGG) i BDP-a.»(The World Bank, 2001.:4)

korisnika), primjena je zakona nekoliko puta odgađana, a isto tako su mijenjani i dohodovni cenzusi. Zakon je konačno stupio na snagu 1. listopada 2000. godine. Prema tom zakonu korisnici dječjeg doplatka bili su podijeljeni u dvije kategorije. Prvu su činile one obitelji s djecom čiji su prihodi po članu kućanstva bili manji od 27,5% prosječne neto plaće, a drugu obitelji čiji su prihodi po članu kućanstva prelazili niži postotak, ali su bili manji od 50% prosječne neto plaće. Djeca iz obitelji s prihodima iznad tog dohodovnog praga nisu imala pravo na doplatku. U prvom slučaju dječji doplatku propisan je u visini 9% prosječne neto plaće, a povećavao se za 5% prosječne neto plaće dodatka za blizance, treće i svako sljedeće dijete. U drugom slučaju, dječji je doplatku iznosio 5% prosječne neto plaće, a uvećavao se za 4% prosječne neto plaće za blizance, treće i svako sljedeće dijete.

Djeca hrvatskih ratnih vojnih invalida Domovinskog rata dobila su pravo na viši iznos dječjeg doplatka, neovisno o visini obiteljskih prihoda. Ako se radilo o djetetu bez jednog ili oba roditelja ili o djetetu s poteškoćama u razvoju, osnovni iznos doplatka povećavao se za 25%. Ako je, pak, dijete potpuno nesposobno za samostalan život, neovisno o ukupnom dohotku po članu domaćinstva, trebalo je primiti doplatku u iznosu od 30% prosječne neto plaće.

Ovim je promjenama zakona znatno povećan broj korisnika dječjeg doplatka. Tako je 1999. godine broj djece-korisnika bio 391.571, godine 2000. (početak primjene novog zakona bio je u listopadu te godine) 467.945, da bi se u 2001. godini taj broj popeo na oko 600.000 korisnika ili oko 60% ukupnog broja djece – potencijalnih korisnika doplatka. Najveći je broj djece (534.422) ostvario doplatku temeljem dohodovnog cenzusa, dok su 53.973 djeteta to pravo ostvarila po posebnim propisima. Nadalje, 70% korisnika koji podliježu dohodovnom cenzusu ostvarili su pravo na viši iznos doplatka, jer im je prihod po članu kućanstva bio manji od 27,5% prosječne neto plaće.

Zbog neočekivano povećanih izdataka za dječje doplatke krajem 2001. godine došlo je do nove promjene propisa. Novi je sustav dječjih doplatka u primjeni od 1. siječnja 2002. godine. Najvažnija je promjena da dohodovni cenzusi za ostvarivanje prava sada iznose 40% i 20% proračunske osnovice (ne više prosječne neto plaće),⁶ a doplatku iznosi 9% za prvu i 5% proračunske osnovice za drugu kategoriju korisnika. Ukinuto je povećanje doplatka za treće i svako sljedeće dijete, kao i statusno pravo na doplatku (osim kod težeg oštećenja zdravlja). Nadalje, sva su djeca izjednačena, pa doplatku mogu primiti samo temeljem dohodovnog cenzusa. Djeca primaju doplatku do 15 godine, odnosno do 19 godine, ako pohađaju redovnu srednju školu (do 21 godine ako se školuju djeca oštećenog zdravlja, odnosno do 27 godine za djecu teže oštećenog zdravlja). Drugim riječima, ukinuto je pravo dječjeg doplatka za redovite studente. Umjesto toga uvedene su stipendije za veći broj studenata, ali to još uvijek nije dovoljna kompenzacija za dječje doplatke.

⁶ Trenutno je proračunska osnovica jednaka prosječnoj neto plaći, no o njenom iznosu odlučuje Vlada RH, dok se prosječna neto plaća utvrđuje statistički. Prema tome, Vlada je u prilici podešavati visinu dječjeg doplatka financijskim mogućnostima proračuna.

Da bi se razumjele ove mjere ograničavanja izdataka za dječje doplatke koje su stupile na snagu početkom 2002. godine, uputno je iznijeti podatke o ukupnim novčanim izdacima za dječje doplatke kako ih je iskazao Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži. Prema starom zakonu, u 2000. godini za dječje je doplatke trebalo je izdvojiti 1.179.960.000 kuna. Stupanjem na snagu novog zakona za tu istu godinu taj se iznos povećao na 1.860.533.000 kuna ili za nešto manje od 700 milijuna kuna. Financijskim planom za 2001. godinu bilo je predviđeno da za dječje doplatke država ukupno treba utrošiti 1.450.000.000 kuna. Međutim, samo u prvih šest mjeseci potrošeno je 1.026.750.880 kuna, što je značilo da je za isplatu dječjih doplataka tijekom cijele 2001. godine trebalo izdvojiti više od 2,4 milijarde kuna.

Promjena kriterija za ostvarivanje prava na dječji doplatok smanjit će broj korisnika u 2002. godini. Vlada je zauzela stajalište da je novim sustavom u uvjetima financijskih restrikcija provela socijalno pravedniju raspodjelu sredstava (posebice zbog uvođenja dohodovnog cenzusa za sve korisnike te ukidanjem povećanog doplatka za treće i svako sljedeće dijete).

Poreznim olakšicama država priznaje određene troškove za uzdržavane članove obitelji. Prema aktualnom Zakonu o porezu na dohodak, koji se primjenjuje od siječnja 2001. godine, svaki porezni obveznik ima pravo na 1.250 kuna poreznog odbitka (za umirovljenike u visini mirovine, a najviše do 2.500 kuna), a odbitak se uvećava ovisno o broju uzdržavanih članova obitelji. Za bračnog druga i druge uzdržavane članove obitelji te za prvo dijete taj odbitak iznosi 0,5 osnovnog odbitka (tj. 625 kuna). Za drugo dijete odbitak iznosi 0,7 osnovnog odbitka, treće 1,0, četvrto 1,4, peto 1,9, a za svako dijete iznad tog broja faktor osnovnog odbitka progresivno se povećava. Kada se radi o osobi s invaliditetom, osnovni se odbitak uvećava za 0,3. Stvarni učinak ovisi o tome kolike dohotke ostvaruju korisnici porezne olakšice, odnosno ovisno o tome koliki porez plaća dotična osoba (porez na dohodak od 2001. godine iznosi 15% na osnovicu do 2.500 kuna mjesečno, 25% na osnovicu od 2.500 do 6.250 kuna te 35% na osnovicu veću od 6.250 kuna mjesečno). Tako će, primjerice, porezni obveznik koji je ostvario 2.500 kuna dohotka mjesečno za prvo dijete dobiti 93,75 kuna porezne olakšice, za dvoje 131,25 kuna, a za troje i više djece 187,50 kuna. Ako porezni obveznik ostvari dohodak od 6.000 kuna, porezna mu stimulacija za jedno dijete iznosi 156,25 kuna, za dva djeteta 218,75, za tri 312,50, za četiri 437,50 te 581,25 kuna za petero djece.

Drugim riječima, osobni odbitak je neoporezivi dio dohotka svakog poreznog obveznika koji načelno predstavlja iznos ekonomskog životnog minimuma. Za poreznog obveznika taj je iznos 1.250,00 kn, a ako porezni obveznik svojim dohotkom uzdržava članove obitelji, njegov se osnovni osobni odbitak uvećava ovisno o broju uzdržavanih članova obitelji. Ako je netko od uzdržavanih članova ili sam porezni obveznik i invalid, ostvaruje se povećani osobni odbitak jer se smatra da činjenica invaliditeta podrazumijeva i veće ekonomske potrebe. Evo primjera ukupnog iznosa osobnog odbitka za pojedine slučajeve:

- porezni obveznik koji ima uzdržavanog supružnika i dvoje djece ima pravo na osobni odbitak od 3.375,00 kuna;

- porezni obveznik koji ima uzdržavanog supružnika i troje djece, ima pravo na osobni odbitak od 4.625,00 kuna;
- porezni obveznik koji ima uzdržavanog supružnika i četvero djece, ima pravo na osobni odbitak od 6.375,00 kuna i tako redom.

Navedeni iznosi osobnog odbitka predstavljaju iznose na koje porezni obveznik neće platiti porez na dohodak. Dakle, ovisno o iznosu dohotka poreznog obveznika ovisi i mogućnost iskorištavanja osobnog odbitka. Shodno navedenom, osobe s nižim dohotkom od osobnog odbitka ne mogu iskoristiti ovu poreznu olakšicu. Porezi uvažavaju činjenicu da ne treba oporezivati ekonomski minimum, kao i činjenicu uvećanih troškova života višečlanih obitelji. Porezni obveznik s više uzdržavane djece (i drugih članova obitelji) ima manju poreznu osnovicu jer se osobni odbitak odnosi na uzdržavane članove obitelji, bez obzira na visinu zarade. U pitanju je institut kojim se postiže neizravni socijalni učinak, a ne socijalno davanje u užem smislu riječi kao što je to, primjerice, doplatka za djecu.

Usluge za obitelj i djecu

Obiteljska politika u vrijeme socijalizma imala je neke specifičnosti u pogledu usluga za obitelj i djecu. Drugim riječima, poticaji za zapošljavanje žena bili su dvostruko motivirani: s jedne strane oni su bili ideologijske prirode (njima se promovirala jednakost žena s muškarcima u području zaposlenosti) i ekonomske prirode (postojala je potreba za jeftinom radnom snagom zbog masovne industrijalizacije koja je uslijedila nakon Drugoga svjetskog rata). Međutim, ostali uvjeti za masovnije zapošljavanje žena u dovoljnoj mjeri nisu bili ostvareni, a pri tome mislimo na servise za djecu. To se donekle može objasniti funkcioniranjem samopomoći unutar tadašnje obitelji. Ipak je i u tim uvjetima zaposlenim majkama bilo dosta teško uskladiti majčinske i radne obveze. Dok su s jedne strane porodna prava, odnosno prava odsustvovanja s posla zbog njege djeteta, olakšavala zapošljavanje žena, s druge strane to su zapošljavanje otežavali nedovoljno razvijeni servisi za obitelj i djecu. Slaba razvijenost servisa može se objasniti s dva osnovna razloga: financijskim (javni su servisi skupi) te vrijednosnim (tradicionalna struktura hrvatskog društva omogućavala je oslanjanje na obitelj i njenu potporu, pogotovo kada je u pitanju čuvanje i odgoj djece). Kao posljedica takvog nasljeđa danas samo oko 35% djece u dobi 3-7 godina pohađa javne institucije predškolskog odgoja. Situacija je još nepovoljnija kada su u pitanju djeca u dobi 1-3 godine, kojih se tek oko 15% može smjestiti u jaslice.

Prema podacima Ministarstva prosvjete i športa za školsku 2000./2001. godinu ukupno je u Hrvatskoj u jaslicama bilo smješteno 14.790 djece, od čega u dobi do 1 godine 212, između 1 i 2 godine 6.672, a u dobi između 2 i 3 godine 7.906 djece. U vrtićima je iste godine bilo smješteno 71.453 djece, a od toga u dobi od 3 do 4 godine 16.728, u dobi od 4 do 5 godina 20.029, u dobi 5-6 godina 20.659, u dobi 6-7 godina 13.816 i u dobi iznad 7 godina 221 dijete.

Dakle, ukupno su u jaslice i vrtiće bila smještena 86.243 djeteta. Prvenstveno se radilo o djeci zaposlenih roditelja kojih je bilo 63.667 ili 74% dok su ostala bila djeca nezaposlenih, umirovljenika i seljaka.

O manjku uslužnih institucija za malu djecu govori podatak da je u lipnju 2000. godine (kada se obavljao upis djece u predškolske institucije za sljedeću školsku godinu) na listama čekanja ostalo 5.400 djece predškolske dobi. Radilo se uglavnom o djeci čija su oba roditelja zaposlena, a bila su to djeca u dobi 1-3 godine. U lipnju 2001. godine samo je u gradu Zagrebu na listama čekanja za smještaj u predškolske ustanove ostalo 1.100 djece.

Predškolske ustanove dio su obveznog javno financiranog programa kojeg financiraju jedinice lokalne samouprave, dok stručnu kontrolu obavlja Ministarstvo prosvjete i športa, što znači da se u tim ustanovama primjenjuju utvrđeni pedagoški standardi predškolskog odgoja.

Roditelji dijelom plaćaju smještaj djece u vrtiće i jaslice, a razinu njihovog sufinanciranja propisuju lokalne zajednice. Primjerice, u gradu Zagrebu sufinanciranje od strane roditelja smještaja u vrtiće za dvoje djece iznosi 400 kuna mjesečno po djetetu, s time da se taj iznos smanjuje za svako daljnje dijete. Za djecu roditelja korisnika socijalne pomoći i branitelja utvrđeni su manji iznosi participacije za smještaj u vrtiće i jaslice. Međutim, u nekim siromašnim lokalnim jedinicama prisutni su veliki problemi u financiranju predškolskih institucija.

U Hrvatskoj djeluju 292 javna vrtića koja su u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, nadalje, postoji 45 privatnih vrtića za djecu, koje su osnovale vjerske zajednice, 80 privatnih vrtića koje drže pravne i fizičke osobe. Usprkos otvorenim mogućnostima za osnivanje privatnih vrtića u 90-im godinama, ipak se nisu mogle zadovoljiti sve veće potrebe koje za takvim smještajem djece iskazuju hrvatske obitelji. Stoga se može reći da je povećanje broja ustanova za djecu, odnosno povećanje obuhvata djece organiziranom predškolskom skrbi i odgojem, prioritetno područje razvoja obiteljske politike u Hrvatskoj.

Obiteljska se politika, naravno, ne može svesti samo na mjere podrške djeci i obitelji o kojima je ovdje bilo riječi. Postoje druga područja i načini putem kojih država i društvo pomažu obiteljima i djeci. Mislimo na zdravstvenu, obrazovnu, stambenu politiku, politiku zapošljavanja i slično.

Pozitivan je primjer skup mjera koje se, u nadležnosti Ministarstva hrvatskih branitelja iz domovinskog rata, provode u odnosu na obitelji hrvatskih branitelja i hrvatskih ratnih vojnih invalida iz Domovinskog rata. Pored odgovarajuće pravne zaštite ove kategorije stanovništva (normirane u Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji), značajno je spomenuti i Centre za psihosocijalnu pomoć u okviru kojih se, među ostalim intervencijama, pruža obiteljsko i bračno savjetovanje. Centri za psihosocijalnu

pomoć osnovani su temeljem Nacionalnog programa psihosocijalne pomoći stradalnicima iz Domovinskog rata, a njihova se svrha ogleda u pružanju mogućnosti za kvalitetnije prevladavanje teškoća te stvaranje odgovornog odnosa pojedinca prema samom sebi, obitelji i društvu.

U ratnom razdoblju, a i nakon toga, u Hrvatskoj su nastale i svoje djelovanje razvile brojne civilne udruge za pomoć djeci i obitelji. Tako je obiteljska politika djelomično prenesena u nevladin sektor. Stvar je u tome da upravo to područje treba razvijati, jer država ima ograničene mogućnosti.

Na kraju treba dodati da se obiteljska politika također bavi i starim ljudima. Kao što je poznato, njihov je broj u stalnom porastu. Mnogi stari ljudi danas ne žive sa svojim potomcima. Takvih će u budućnosti biti sve više. Za položaj starih ljudi ključan je mirovinski i zdravstveni sustav. Isto tako na važnosti dobiva njihovo institucionalno i izvaninstitucionalno zbrinjavanje, budući da obiteljska potpora postupno slabi.

U Hrvatskoj je sada otvoreno 46 domova za stare ljude kojih je osnivač država. Od početka ove godina njima upravljaju županije. Nadalje postoje 34 doma i centra za pomoć i njegu čiji su osnivači privatne osobe, nevladine organizacije i lokalne zajednice. Ukupno je u domove i druge ustanove smješteno 11.841 starih ljudi. No dosta je starih ljudi koji bi htjeli u domove, ali za njih tamo nema mjesta. Konačno, dodajmo da je 1.890 starih ljudi smješteno u tzv. udomiteljske obitelji. Smještaj u domove je subvencioniran od države, a jedan dio troškova, ovisno o imovinom stanju, plaćaju korisnici.

3. SAŽETAK

- (1) Treba poći od činjenice da je obitelj temeljna socijalna zajednica, ona je ishodište individualnog i društvenog života. U proteklih nekoliko desetljeća obitelj se, kako u razvijenom svijetu tako i u nas, dosta promijenila. Prije svega, smanjio se broj članova obitelji i ona je pretežno svedena na roditelje i djecu, dok stariji članovi sve više odvojeno obitavaju. Govori se o individualizaciji obitelji, a neki autori upotrebljavaju sintagmu o »defamilijizaciji« obitelji, naglašavajući njeno slabljenje kao kolektiviteta. Sve to u javnosti stvara dojam o krizi obitelji, koja postupno izmiče tradicionalnom poimanju čvrste zajednice u koju je uronjena individua. Čini se da je u pitanju promjena percepcije, odnosno očekivanja od obitelji. Ta su očekivanja, posebno na emocionalnom planu, znatno veća nego što su nekada bila. To osobito vrijedi za brak. Moglo bi se reći da je brak postao nestabilan, ali da je vrijednost obitelji i nadalje održana. Definirajući odnos pojedinca i obitelji H. Mendras ističe da pojedinac danas nije kao nekad element obitelji, nego je obitelj dio njegova identiteta. Drugim riječima,

nova obitelj može se graditi polazeći od autonomije pojedinca. Današnji nesigurni i dinamički svijet u kojem živimo brzo mijenja obiteljsku strukturu, ali istovremeno održava, a u nekim aspektima revitalizira, vrijednost obitelji kao središta života.

- (2) Obiteljska je politika usmjerena na promjene u strukturi obitelji, jer ta struktura indicira probleme s kojima se društvo, nastojeći pomoći obitelji, mora suočiti. U tom pogledu sve veću pažnju privlače fenomeni kao što su samačka kućanstva, jednoroditeljske obitelji, izvanbračne zajednice, izvanbračna djeca, višeroditeljske obitelji i slično. Riječ je o pluralizaciji obiteljskih oblika koja nije, bar u značajnijoj mjeri, bila prisutna u tradicionalnom društvu. Povećane stope razvoda, smanjene stope nupcijaliteta, niski fertilitet, odgoda rađanja djece, indiciraju demografsku krizu koja ozbiljno brine gotovo sva razvijena društva.

Kada je riječ o Hrvatskoj, u nas još uvijek protežu elementi klasične obiteljske strukture, koja kao da je »zamrznuta« uslijed rata i gospodarsko-socijalne krize. Međutim, istovremeno dosta je indikatora, kao što je pad stope fertiliteta, sve manje sklopljenih brakova, lagani rast stopa rastava, koji nagovještavaju pluralizaciju obiteljskih oblika i disoluciju obiteljske strukture u skladu s europskim trendovima. Ako se ta predviđanja ispune, realno je da će nova obiteljska struktura »isporučivati« hrvatskom društvu znatno više socijalnih problema nego je to činila ona u kojoj je dominirala tradicionalna obitelj unutar koje su ti problemi bili zatambljeni unutar snažne primarne solidarnosti. Npr. jednoroditeljske obitelji su daleko veći kandidati za siromaštvo nego dvoroditeljske obitelji. Stari ljudi koji žive sami prije će zatražiti pomoć zaštitnih institucija nego oni koji žive u obiteljima. Djeca rođena izvan braka također su u nesigurnijoj poziciji. Itd. Nadalje, zaposlenim roditeljima treba znatno veća pomoć u podizanju djece, nego je trebala ako je majka ostala kod kuće. Međutim, s obzirom na sve veće potrebe suvremene obitelji, nužno je da oba roditelja budu zaposlena. Nije u pitanju samo održanje primjerenog životnog standarda, nego i težnja žena za emancipacijom, za koju su najvažniji školovanje i zapošljavanje. Model jednog muškog hranitelja koji je prevladavao u fordističkoj industrijskoj strukturi, danas se uglavnom napušta i održava kao svojevrsni socijalni reziduum.

U susret zapošljavanju oba roditelja ide i fleksibilizacija kao i druge promjene u strukturi rada. Upravo se u promjeni strukture rada vidi mogućnost prevladavanja klasičnog konflikta između vanjskog rada i obitelji. Mogla bi se postaviti teza da će nova struktura i priroda rada omogućiti novu integraciju rada i obitelji.

- (3) Hrvatska sada osjetno zaostaje u razvijenosti u odnosu na zapadnoeuropske zemlje, pa u tom realnom kontekstu treba promatrati mogućnosti razvoja modela dvaju hranitelja obitelji. Velika nezaposlenost praktično to sprječava, a svugdje prisutna »siva ekonomija« praktično snižava novčanu i socijalnu vrijednost rada. Legalizacija i integracija u formalnu ekonomiju raznih oblika neformalnog rada pomogle bi stabilizaciji suvremene obitelji. Pluralizirana struktura obitelji zahtijeva razvoj obiteljskih

usluga. Sa svoje strane, obiteljske su usluge prilika za novo zapošljavanje, prije svega ženske radne snage. Obitelji s dva zaposlena roditelja eksternaliziraju potrebe za kućnim uslugama, postajući tako kreatorima zaposlenosti. Dakle, zapošljavanje žena širi tržište obiteljskih usluga.

Hrvatska sada, zbog velikog broja umirovljenika u mlađoj dobi te nezaposlenih članova obitelji, ima veliku ponudu neformalnog obiteljskog rada. Ipak, moramo razvijati obiteljske usluge, jer će količina neformalnog rada opadati, paralelno s time kako se bude podizala mirovinska dob i smanjivao broj starih ljudi i drugih koji pomažu unutar obitelji. Činjenica je, također, da mnoge obitelji danas nisu u stanju maloj djeci dati današnjem vremenu primjerene odgojne i obrazovne sadržaje, koji će im pomoći u svestranom razvoju. Stoga postoji opasnost da se zbog nerazvijenih usluga početna socijalna nejednakost djece iz siromašnijih socijalnih slojeva reproducira ili čak, u kasnijem životu, poveća. Obično se smatra da predškolske institucije rasterećuju obitelj zahtjevne funkcije odgoja i skrbi o djeci, dok se zanemaruje njihova funkcija u svestranom razvoju ličnosti djeteta, kako to zahtijevaju međunarodni dokumenti o dječjim pravima. Odgojno-obrazovni programi za malu djecu veoma su važni radi prevladavanja deprivacije i negativnog utjecaja početnog socijalnog položaja na razvoj i životni uspjeh djece.

- (4) Prema tome, ako se gleda prospektivno, obiteljska politika će se u budućnosti oslanjati na dvije osnovne uporišne točke: prva je zapošljavanje oba roditelja, pa dakle prakticiranje modela dvaju hranitelja, a drugo je razvoj uslužnih djelatnosti za obitelj, kompatibilne strukture koja će podržavati i snažiti obitelj u obavljanju njenih osnovnih funkcija, prije svega u podizanju i socijalizaciji djece. U tom pogledu potrebna je intervencija države u materijalnom, organizacijskom i programskom pogledu. Ne radi se o eksproprijaciji obiteljskih funkcija od strane države i drugih tijela, nego o nastojanju da se pomogne obitelji u obavljanju tih funkcija u vremenu intenzivnih društvenih promjena i sve većih zahtjeva koji se pred nju postavljaju. Radi se o kreiranju za »obitelj prijateljske okoline«, kako se to uobičajeno kaže u raspravama o novoj obiteljskoj politici.
- (5) Gdje je mjesto Hrvatske u ovim trendovima razvoja obiteljske politike? U odgovoru na to pitanje treba poći od kratke rekapitulacije razvoja hrvatske obiteljske politike. U socijalističkom razdoblju obiteljska je politika bila u funkciji podupiranja razvoja društvenog sektora, odnosno obitelji koje su u tom sektoru imale zaposlene članove. Ostale obitelji koje nisu uključene u društveni sektor, a posebno one s malim privatnim vlasništvom, ostale su izvan domašaja obiteljske politike, pa dakle nisu imale državnu potporu. Pored klasičnih prava, kao što su rodni dopusti i dječji doplatci, u socijalističkom su razdoblju nastale i razvile se predškolske institucije za djecu koje su trebale pomoći zaposlenim roditeljima. Nakon stvaranja nezavisne države rat je snažno obilježio gospodarsku i socijalnu situaciju u Hrvatskoj, pa tako i ukupni obiteljski život. U tadašnjim okolnostima trebalo je rješavati najteže socijalne probleme, kako bi se

društvo održalo. Obiteljska je politika bila u znaku interventne socijalne politike koja različitim mjerama nastoji riješiti najteže socijalne probleme, prije svega stradalnika rata i drugih socijalno ugroženih građana. Posebna je pozornost posvećena obiteljima hrvatskih branitelja i hrvatskih ratnih vojnih invalida iz Domovinskog rata⁷. U tom kontekstu treba shvatiti i ulogu Socijalnog programa, posebnih državnih programa za prognanike i izbjeglice, kao i djelovanje međunarodnih i domaćih humanitarnih organizacija.

Kada je završen rat, državna je vlast pokazala znatne ambicije u obiteljskoj politici. U središte pažnje dospio je problem demografske obnove, budući da je rat izazvao silna pomjeranja stanovništva, a neka su područja, nakon odlaska srpskog stanovništva, ostala praktično nenaseljena. Nacionalni program demografskog razvitka iz 1996. godine napravljen je upravo u takvom ozračju. On je obilježen snažnim pronatalizmom i optimizmom u pogledu utjecanja na demografske trendove. Međutim, vrlo brzo se pokazalo da su ključne mjere predviđene Programom praktično neizvedive, jer za to nije bilo dovoljno sredstava i jer su se pojavili drugi razvojni prioriteti.

Nakon promjene vlasti početkom 2000. godine obiteljska je politika, a posebno njeni glavni instrumenti kao što su dječji doplatci i porodni dopusti, svedena u realne društvene okvire. Došlo je do izvjesne redukcije te preraspodjele prava u smislu širenja obuhvata na nove kategorije, npr. na nezaposlene.

- (5) Ako bismo danas trebali dati skupnu ocjenu naše obiteljske politike, mogli bismo reći da je ona još uvijek, primjereno općim prilikama u društvu, obilježena socijalno-političkom intervencijom u korist siromašnijih slojeva stanovništva. Istovremeno, a u neskladu s prethodnom ocjenom, u našoj obiteljskoj politici ima elemenata, preostalih iz socijalističkog razdoblja, koji privilegiraju zaposlenu populaciju (npr. porezne olakšice i dostupnost predškolskih institucija). Prema tome, radi se u neku ruku o nekonzistentnom i unutar sebe proturječnom konceptu. Napravljeni su, doduše, prvi koraci ka univerzalizaciji nekih obiteljskih prava (dječji doplatci, porodni dopusti), ali je to još daleko od poželjnog stanja.

Buduća obiteljska politika, kako je već istaknuto, treba se graditi na dvije uporišne točke. Prva točka je zapošljavanje žena odnosno drugog hranitelja obitelji. Druga točka je razvoj obiteljskih usluga kao potpora dvohraniteljskom modelu. Naravno, u aktualnoj oskudici sredstava i masovnoj nezaposlenosti ne treba očekivati brze i radikalne promjene u obiteljskoj politici. Jednostavno se radi o dugoročnom usmjerenju razvoja obiteljske politike. To znači da rješenja definitivno ne treba tražiti u raznim oblicima retradicalizacije i zadržavanja žena u obitelji, kako je to implicitno proizlazilo iz nekih ranijih rješenja, nego su, kako se to u europskim dokumentima uobičajeno tvrdi,

⁷ Kako 10% nezaposlenih čine nezaposleni hrvatski branitelji, Vlada RH je u sklopu Nacionalnog programa zapošljavanja odredila Ministarstvo hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata kao nositelja aktivnosti politike zapošljavanja hrvatskih branitelja i djece poginulih hrvatskih branitelja.

potrebni rekonzilijacija rada i obitelji, preraspodjela uloga unutar obitelji, odnosno moderna integracija rada i obitelji. U tom kontekstu sama obitelj bit će utemeljena na drugačijim osnovama od modela tradicionalne obitelji, koja je bila čvrsta biološka, ekonomska i socijalna cjelina, neka vrsta »bloka nasuprot prirodi«. Promjena strukture rada u nas je, uza sve neprilike s kojima se bavimo, također uznapredovala. Na djelu je postupna tercijarizacija i razvoj atipičnih oblika rada. No proces fleksibilizacije ne smije biti prepušten stihiji. Iskustva drugih zemalja pokazuju da fleksibilni rad može dovesti do različitih oblika segregacije i nepovoljnog položaja žena. Stvar je u tome da fleksibilni rad dobije primjereni socijalno-sigurnosti ekvivalent i da doprinese stabilizaciji obitelji i jačanju nekih njenih funkcija.

Kao što je napisano u jednom dokumentu OECD-a, ekonomski progres nema smisla ako ga ne prati socijalni progres. Obiteljska politika mora, dakle, biti u službi socijalnog progressa.

4. ZADANOSTI RAZVOJA NACIONALNE OBITELJSKE POLITIKE

- (1) Obitelj je prvenstveno shvaćena kao zajednica osoba što obiteljskoj politici nalaže promicanje dostojanstva i individualnosti te ljudskih prava pojedinih članova obitelji, nasuprot tumačenja obitelji kao strukture koja »kao zajednica« ima svoja prava u društvu.
- (2) Obitelj je kao struktura neprolazna te, unatoč promjenama njenih oblika i načinima funkcioniranja, u vrijednosnom sustavu hrvatskih građana zauzima najviše mjesto. Ni jedno društvo nikada neće razviti instituciju koja bi po svojim potencijalima i vrijednostima mogla zamijeniti obitelj.
- (3) Nepovoljni demografski trendovi dugoročno ugrožavaju razvoj zemlje i slabe nacionalni korpus u procesu europskih integracija. Pozitivan demografski razvoj podrazumijeva gospodarski uspon, klimu optimizma i povjerenja u budućnost mladih generacija. Obiteljska politika je tek jedan od segmenata koji može utjecati na demografska kretanja, dok demografska politika ima šire gospodarske i socijalne determinante.
- (4) Zapošljavanje je pretpostavka poboljšanja nepovoljne demografske situacije u zemlji.

- (5) Moderna obiteljska politika obilježena je uslugama obitelji i ulaganjem u razvoj djece, a nije isključivo orijentirana na kompenzacije za troškove djece. Na taj način obiteljska se politika postupno izdvaja iz sustava socijalne politike i poprima razvojni, investicijski karakter.
- (6) Mjere obiteljske politike usmjerene su afirmaciji modela dvohraniteljskih obitelji, partnerstvu članova obitelji, ali i partnerstvu obitelji i ukupnog društva i države, uvažavajući pluralizam obiteljskih struktura i individualnost njezinih članova.
- (7) Pluralizacija obiteljskih oblika podrazumijeva promijenjene socijalne rizike koje obiteljska politika mora uvažiti, što podrazumijeva razvoj potpornih struktura za obitelj, djecu i ostale članove.
- (8) Svjedočimo intenzivnim promjenama u strukturi rada koje donose sve više fleksibilnih oblika zaposlenosti. To otvara mogućnosti za prilagodbu obiteljskog i vanjskog rada, što je danas središnja preokupacija obiteljske politike.
- (9) Zapošljavanje oba roditelja treba pratiti razvoj obiteljskih usluga i roditeljskih dopusta koji su glavni instrument usklađivanja rada i obitelji, ali i način potpore svestranom razvoju djece.
- (10) Neformalnu ponudu obiteljskog rada treba supstituirati oblicima institucionalne i izvaninstitucionalne, državne, privatne, crkvene i civilne potpore. To je način povećanja zaposlenosti i potpore životnom standardu obitelji.
- (11) U obiteljskim uslugama diferenciraju se dva segmenta: za stare ljude i za djecu. U sektoru usluga za stare moguće je uvođenje više tržišnih elemenata. S druge strane, usluge za djecu imaju socijalizacijsku funkciju pa podrazumijevaju veću ulogu države. Usluge za djecu značajne su i s aspekta pomoći roditeljima u usaglašavanju njihovih obiteljskih i profesionalnih uloga.
- (12) Usluge za obitelj uključuju i programe usmjerene afirmaciji uspješnog i odgovornog roditeljstva.
- (13) Za uspjeh provedbe nacionalne obiteljske politike nužno je partnerstvo, odnosno međusobna suradnja državnih i društvenih institucija, vladinih i nevladinih tijela, javnih, vjerskih i privatnih ustanova, te obitelji.
- (14) Nužno je osigurati dugoročnost provedbe nacionalne obiteljske politike i uključivanje svih društvenih subjekata u njezinu provedbu.

- (15) Obiteljska politika temelji se na načelu ravnopravnosti spolova i jednake odgovornosti očeva i majki za ispunjavanje roditeljske funkcije.
- (16) Mjere obiteljske politike trebaju proizići iz procjene potreba korisnika i mogućnosti davatelja. One moraju biti afirmativne, uz dugoročno opredjeljenje koje će omogućiti daljnju redukciju postojećih prava roditelja, djece i obitelji.
- (17) Dugoročno treba težiti zaposlenosti oba roditelja, razvoju usluga i ulaganju u djecu. Možemo govoriti o sadašnjem rezidualno-kompenzacijskom i budućem integracijsko-razvojnom modelu obiteljske politike.

5. MJERE OBITELJSKE POLITIKE

5.1. Demografska kretanja

1. Usvojiti i sustavno provoditi posebnu populacijsku (demografsku) politiku

Iako je Nacionalni program demografskog razvitka iz 1996. godine doživio neuspjeh, potreba za sustavnim provođenjem populacijske politike i dalje je prisutna, posebno s obzirom na zabrinjavajući negativni trend demografskih kretanja. Donošenje populacijske politike treba biti popraćeno kvalitetnom međuresorskom suradnjom, uz realno planiranje mjera koje bi bile usklađene s ostalim nacionalnim strateškim dokumentima, posebno s nacionalnom obiteljskom politikom. Posebno je značajno osiguravanje provođenja populacijske politike neovisno o promjenama u sastavu Vlade RH, te provođenje populacijske politike u lokalnim zajednicama.

nositelj: Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži, u suradnji sa svim ministarstvima i tijelima državne uprave

2. Provoditi sustavna sveobuhvatna istraživanja obitelji i obiteljske politike

Osobito je potrebno istraživati strukturu obitelji, unutarobiteljske odnose te utjecaj mjera obiteljske politike na standard i ponašanje članova obitelji. Istraživanja bi se provodila na reprezentativnim uzorcima u točno određenim vremenskim intervalima, a sadržajno bi obuhvaćala sve navedene elemente. Ona bi ujedno imala funkciju evaluacije provođenja mjera obiteljske politike, kako bi se njen budući razvoj temeljio na egzaktnim pokazateljima.

nositelj: Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži

3. Uvođenje demografskih upisnika (registra)

Oni bi omogućili kontinuirano praćenje demografskih pokazatelja. Za praćenje i evaluaciju obiteljske politike popisivanje stanovništva u desetogodišnjim intervalima nedostavno je i u kvantitativnom i u kvalitativnom pogledu, što onemogućuje pravovremeno kreiranje populacijske politike.

nositelj: Ministarstvo pravosuđa uprave i lokalne samouprave

4. Razvoj kreditne politike u odnosu na stambene kredite bračnih parova s obzirom na broj rođene djece

Kako je u ranijoj analizi naglašeno, rješavanje stambenog pitanja je za odluku o rađanju djece od presudnog značaja. Sufinanciranje stambenih kredita (čija bi visina ovisila o broju rođene djece) mnogim bračnim parovima bitno bi olakšalo rješavanje tog pitanja. Moguće je da za prvo rođeno dijete država sufinancira, primjerice, 50% kamata na stambeni kredit, a da se u slučaju rođenja drugog i svakog sljedećeg djeteta taj udio poveća ili, u slučaju izostanka daljnjeg rađanja u određenom razdoblju, smanji.

nositelj: Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo

5. U sustav poreznih olakšica uvrstiti troškove usmjerene standardu obitelji

Ova mjera podrazumijeva uvrštavanje troškova stambenih kredita obiteljima s djecom koji ne posjeduju nekretnine, u neoporeziv dio dohotka.

nositelj: Ministarstvo financija

5.2. Tržište rada

6. Afirmacija zapošljavanja žena kroz mjere profesionalne orijentacije, obrazovanja, poticanja ženskog poduzetništva, osposobljavanja za deficitarna zanimanja i ciljanih programa za teže zapošljive skupine žena

Iako postoje mnoge inicijative, posebno udruga građana, koje su usmjerene povećanju zapošljivosti žena, bez jasnije podrške države, postojeći programi ne ostvaruju dovoljne i potrebne efekte. Jasnija podrška države podrazumijeva, primjerice, kreditne linije za poticanje ženskog poduzetništva, organiziranje besplatnog doškoloovanja i slično. Povećanje zapošljivosti žena doprinijelo bi i smanjenju broja korisnika socijalnih davanja. Poticanje ženskog poduzetništva, u kontekstu obiteljske politike, moglo bi biti orijentirano na razvoj obiteljskih usluga, čime bi se ostvarila višestruka korist.

nositelj: Ministarstvo za obrt, malo i srednje poduzetništvo,
Ministarstvo rada i socijalne skrbi, u suradnji s Hrvatskim zavodom za zapošljavanje

7. Poduzimanje mjera suzbijanja sive ekonomije

Danas je područje usluga obitelji gotovo u potpunosti, izuzmemo li sustav odgoja i obrazovanja, nalazi u području »sive« ekonomije, što podrazumijeva socijalno nezaštićene oblike rada. Istovremeno, razni oblici skrbi o djeci u području »sive« ekonomije dovode u pitanje kvalitetu skrbi, a intervencija države glede kvalitete je potpuno onemogućena. Legalizacija »sive« ekonomije imala bi višestruke pozitivne posljedice: veća zaposlenost žena, bolja zaštita osoba angažiranih u području obiteljskih usluga, bolja zaštita djece i dr.

nositelj: Ministarstvo financija

8. Pravno uređivanje rada u kući

U sklopu Zakona o radu potrebno je urediti rad u kući, kako bi se mogle razviti različiti izvaninstitucionalni oblici skrbi o maloj djeci, kao i druge obiteljske usluge.

nositelj: Ministarstvo rada i socijalne skrbi

9. Fleksibilizacija rada

Mogućnost skraćenog radnog vremena potrebno je proširiti na roditelje predškolske djece, odnosno i na roditelje djece starije od godinu dana. Kolektivnim ugovorima roditeljima male djece potrebno je omogućiti različite oblike izvršavanja radnih obveza (primjerice, dio poslova moguće je »odraditi« u vlastitom domu, raspored radnog vremena moguće je prilagoditi potrebama roditelja i sl.).

nositelj: Ministarstvo rada i socijalne skrbi

10. Poticati razvoj obiteljskih gospodarstava

Obiteljima s većim brojem djece omogućiti korištenje kreditnih linija usmjerenih razvoju obiteljskih gospodarstava, bez traženja hipotekarnih i drugih uloga, na način da država putem svojih mehanizama bankama garantira povrat kredita. Sva sredstva stečena ovim namjenskim kreditima do konačne isplate kredita bila bi u vlasništvu države.

nositelji: Ministarstvo za obrt, malo i srednje poduzetništvo i Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva

5.3. Usluge namijenjene obiteljima

11. Predškolske ustanove učiniti dostupnim svoj djeci

U osiguranju prava svakog djeteta da u potpunosti razvije svoje potencijale, potrebno je razvijati mrežu institucija i programa koji će osigurati ostvarivanje tog prava. Važnost prvih godina života sa stajališta cjelokupnog razvoja ličnosti te nemogućnost pojedinih obitelji da zadovolje razvojne potrebe djeteta, nameću zahtjev za širenjem mreže ustanova i programa namijenjenih djeci predškolske dobi. **Ostvarivanje prava djeteta na barem jedan njemu odgovarajući predškolski program** moguće je zadovoljiti samo ako je ponuda dovoljno brojna i raznolika u smislu vrste (cjeloviti, specijalizirani, interventni, kompenzacijski i rehabilitacijski program), dnevnog trajanja (cjelodnevni, poludnevni, kraći program), vremena (svakodnevno ili nekoliko puta tjedno) i mjesta (dječji vrtić, škola, knjižnica, crkva, muzej i sl.) provedbe programa, ako odgovara potrebama i interesima djeteta i njegove obitelji te ako su oni dostupni potencijalnim korisnicima. Za školsku djecu potrebno je, osim širenja i razvijanja programa produženog boravka u školi, u suradnji škole i ustanova u lokalnoj zajednici osigurati programe za kvalitetno provođenje slobodnog vremena djece i mladih.

nositelj: Ministarstvo prosvjete i športa

12. Osnivanje centara za obitelj

Hrvatska treba unaprijediti mrežu institucija za potporu obitelji i tako zadovoljiti njezinu sve veću potrebu za društvenom podrškom u obavljanju odgojno obrazovne funkcije. Osnivanje centara za obitelj bio bi velik korak u tom smislu jer predstavlja mogućnost cjelovitog pristupa unapređivanju kvalitete cjelokupnog razvoja djeteta.. Centar za obitelj je multifunkcionalna institucija koja objedinjuje i koordinator je različitih programa i akcija namijenjenih djeci, roditeljima (potencijalnim i aktualnim) i drugim članovima obitelji. Djelujući u lokalnoj zajednici, centri za obitelj utječu na cjelokupno društveno okruženje promoviranjem obiteljskih vrijednosti i roditeljstva, isticanjem važnosti brige odraslih za dijete i poticanja njegova razvoja te poticanjem svih odgojnih i obrazovnih činitelja i društvenih resursa na davanje doprinosa razvoju djeteta. Centre za obitelj mogu osnivati lokalne zajednice, vjerske zajednice ili udruženja građana, a financirati korisnici usluga, odnosno, u slučaju siromašnih obitelji – lokalne i državne institucije. Osnivanje centara za obitelj ne znači nužno izgradnju novih institucija, već je u tom smislu moguće koristiti postojeće institucije, posebno škole, dječje vrtiće i knjižnice. Njih je potrebno obogatiti sadržajima koji će u većoj mjeri odgovarati potrebama obitelji, uključujući i sadržaje namijenjene afirmaciji uspješnog i odgovornog roditeljstva.

nositelj: Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži

13. Razvoj izvaninstitucionalnih oblika skrbi o djeci dojenačke i mlade predškolske dobi

Značaj ove mjere sadržan je u razvoju modela dvohraniteljske obitelji, odnosno obitelji s dva zaposlena roditelja, uz istovremeno atomiziranje obitelji i sve manje dostupnosti tzv. »baka-servisa«. Činjenica je da se danas ovo područje u cijelosti nalazi u zoni »sive« ekonomije. Uređivanje izvaninstitucionalnih oblika skrbi (npr. njegovateljica), koje podrazumijeva superviziranje i stručno praćenje od strane nadležnih državnih institucija, značilo bi i veću sigurnost roditelja i veću kvalitetu usluge koja se pruža.

nositelj: Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži

14. Razvoj programa za djecu s posebnim potrebama

Posebne programe treba razvijati za djecu s teškoćama u razvoju i nadarenu djecu, kako bi se omogućili najbolji uvjeti za njihov razvoj, bez obzira na mjesto stanovanja, odnosno i u ruralnim i u manjim urbanim sredinama, kako bi se spriječilo iseljavanje djece i obitelji s pojedinih područja samo zato jer imaju posebne potrebe kojima dana lokalna sredina nije u mogućnosti odgovoriti na zadovoljavajući način.

U tom smislu, potrebna je deinstitutionalizacija koja podrazumijeva fleksibilne programe prilagođene potrebama korisnika i veće angažiranje djece, roditelja, stručnjaka i udruga civilnog društva u njihovu kreiranju i realiziranju.

nositelji: Ministarstvo prosvjete i športa i Ministarstvo rada i socijalne skrbi

15. Podržavanje programa usmjerenih skrbi o nemoćnim i starijim članovima obitelji

Potrebno je uvažiti potrebu razvijanja različitih oblika uključivanja starih ljudi u socijalni život. U brizi o starima nužna je decentralizacija socijalne skrbi, njena prilagodba lokalnim prilikama, kao i aktiviranje činitelja civilnog društva i privatnog poduzetništva u skrbi o starima.

U skrbi o starijim osobama prednost treba dati izvaninstitucionalnim pristupima jer se tako potiče aktivnost korisnika i njihovih obitelji, skrb se odvija u prirodnoj obiteljskoj sredini, fleksibilna je, može zadovoljiti raznovrsne potrebe korisnika, potiče korištenje postojećih i novih socijalnih resursa, rasterećuje državu i ima preventivni karakter.

nositelj: Ministarstvo rada i socijalne skrbi

5.4. Afirmacija uspješnog roditeljstva

16. Informiranje i edukacija roditelja

Mnogi roditelji, zbog svog socijalnog statusa i obrazovne razine nisu u stanju kompetentno prosuđivati i sudjelovati u odgojno-obrazovnom procesu. Oblici informiranja i edukacije roditelja mogu biti različiti, a osnovnu ulogu u tome trebaju imati odgojno-obrazovne ustanove, centri za obitelj i druge institucije. Udruge građana i vjerske zajednice potrebno je poticati na provođenje programa škole za roditelje, održavanje tečajeva za roditelje, predavanja, tribina i radionica. Posebno je potrebno osnažiti savjetodavnu funkciju centara za socijalnu skrb, što uključuje uvođenje dežurnih savjetovanih telefonskih linija, dopisno savjetovanje, odlazak stručnjaka u obitelj i dr.

nositelj: Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži u suradnji s Ministarstvom prosvjete i športa i Ministarstva rada i socijalne skrbi

17. Poticati razvoj programa udruga građana koje su potpora obitelji (rad s djecom, pomoć u kući, potpora staračkim kućanstvima i dr.)

Ovi programi bili bi osobito korisni ako javni radovi u smislu rada za zajednicu postane trajnija mjera aktivne politike tržišta rada.

nositelj: Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži u suradnji s Hrvatskim zavodom za zapošljavanje

18. U nastavne programe uključiti sadržaje o obitelji, partnerstvu, roditeljstvu, spolnosti i sl. na svim stupnjevima školovanja.

Prigodom kreiranja novih nastavnih planova i programa rada, na svim je stupnjevima školovanja potrebno ugraditi navedene teme. Za izvođenje ovog dijela nastavnog programa, moguće je koristiti i vanjske suradnike i stručnjake iz pojedinih područja, a sadržaj je bitno oblikovati na način da učenicima bude prihvatljiv, razumljiv i zanimljiv.

nositelj: Ministarstvo prosvjete i športa

19. Afirmacija partnerstva i demokratičnosti

Obiteljska politika treba pridonijeti stvaranju prijateljskog okruženja koji će obitelji pomoći u rješavanju problema, pogotovo u razvoju djece. Partnerstvo i demokratičnost podrazumijeva i uključivanje svih društvenih subjekata u implementaciju obiteljske politike, a posebno: lokalne zajednice, građanske inicijative, vjerske zajednice, građane, poduzetnike, poslodavce, sindikate i, naravno, tijela državne uprave. Svi smo pozvani da pridonosimo stvaranju okruženja koje će afirmirati obitelj i obiteljske vrijednosti, te pomoći obiteljima u vršenju njezine funkcije.

nositelj: Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži

5.5. Zdravstvena zaštita roditelja, dojenčadi i male djece

20. Poduzeti sve raspoložive radnje radi maksimalne humanizacije bolničkog liječenja djece, poglavito tijekom boravka u rodilištima

U tom smislu, u rodilištima je značajno motivirati zdravstvene radnike da propagiraju dojenje i majkama omogućiti da s novorođenim djetetom borave u istoj prostoriji. U rodilištima je također značajno maksimalno smanjiti upotrebu bočica, te ih koristiti samo u slučajevima kada je dojenje onemogućeno iz opravdanih razloga.

nositelj: Ministarstvo zdravstva

21. Provoditi mjere sustavne zaštite zdravlja žena

Potrebno je osigurati da u domovima zdravlja i obrazovnim institucijama svoj djeci, a poglavito ženskoj, budu dostupne informacije u vezi trudnoće i poroda, planiranja obitelji, zaštite reprodukcijskog zdravlja, uključivo i obavezne sistematske preglede radi pravovremene reakcije na eventualne teškoće koje bi u budućnosti djevojkama mogle onemogućiti rađanje.

nositelj: Ministarstvo zdravstva

22. Sustavno provoditi preventivne akcije usmjerene očuvanju razvoja i dobrog očuvanja zdravlja ženske djece

U preventivne akcije koje će očuvati razvoj i dobro zdravstveno stanje ženske djece spadaju, primjerice, borba protiv rahitisa, rano otkrivanje prirođenog iščašenja kuka i deformiteti zdjelice, sprječavanje i suzbijanje različitih virusnih infekcija, suzbijanje pušenja, alkoholizma i drugih ovisnosti, rana dijagnostika i liječenje različitih stanja koja mogu biti uzrocima patoloških pojava u trudnoći, sprječavanje patrogenih oštećenja u trudnoći, zdravstveni odgoj bračnih partnera, osobito tamo gdje postoje problemi neplodnosti, i mnoge druge mjere koje relativno lako mogu provesti svi timovi koji dobro poznaju svoju populaciju i o njoj se kontinuirano skrbe.

nositelj: Ministarstvo zdravstva

23. Osmisliti i provoditi program edukacije liječnika, primalja, patronažnih i medicinskih sestara, radi boljeg uključivanja u programe planiranja obitelji

Ovaj program potrebno je osmisliti prilikom kreiranja politike stručnog visokoškolskog obrazovanja, ali i putem dodatnih edukacija postojećeg zdravstvenog osoblja. Bilo bi svrsishodno u obilasku novorođene djece i njihovih roditelja koje provode patronažne sestre uključiti i informiranje roditelja o postojećim programima namijenjenih afirmaciji uspješnog roditeljstva (npr. centri za obitelj u lokalnim zajednicama) te osigurati sustav suradnje patronažnih službi i centara za socijalni rad u slučajevima tzv. »rizičnih« obitelji.

nositelji: Ministarstvo znanosti i tehnologije i Ministarstvo zdravstva

5.6. Obiteljske povlastice

24. Postojeća prava u sustavu obiteljskih povlastica (pomoć za opremu novorođenog djeteta, porodni dopusti, porodne naknade, dječji doplatci) dugoročno treba sačuvati od daljnjih redukcija

Dugoročno se teži univerzalizaciji prava na doplatak za djecu, no u danom trenutku materijalne mogućnosti hrvatskog društva onemogućuju realizaciju ove mjere. Iz istih razloga u dogledno vrijeme neće biti moguće na nacionalnoj razini uvećati iznose porodnih naknada, ali je značajno zadržati postojeće pravo na porodnu naknadu svim roditeljama.

nositelji: Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži i Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje

25. Postojeći institut roditeljskog dopusta značajno proširiti i fleksibilizirati

Odbor za jednake mogućnosti žena i muškaraca Vijeća Europe preporuča vladama uvođenje i poštivanje načela plaćenog roditeljskog dopusta, s ciljem uravnoteženja profesionalnih i obiteljskih obveza oba roditelja, radi osiguravanja dobrobiti djece. Cilj roditeljskih dopusta je razrada vodećih načela u pogledu majčinstva i očinstva te određivanje najboljih načina kombiniranja obitelji i karijere, a da se pri tome ne nanese šteta niti jednom od njih. Roditeljski dopusti očevima i majkama pružaju mogućnost da do određene dobi djeteta koriste dopust u određenom trajanju, a troškove proizašle iz tog dopusta dijele država, lokalne zajednice i poslodavci. Roditeljski dopusti su u zemljama EU i Vijeća Europe uređeni na vrlo različite načine. Često su prisutne kombinacije roditeljskog dopusta i skraćenog radnog vremena, uz zadržavanje osnovne plaće.

nositelj: Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži u suradnji s Ministarstvom rada i socijalne skrbi

26. Afirmirati institut očinskog dopusta

Razvoj instituta očinskih dopusta usmjeren je većem uključivanju očeva u skrb o djeci. Moguće je razmotriti produljenje postojećeg prava očeva na odsustvo s posla prilikom rođenja djeteta, ili jedan od šest mjeseci dodatnog porodnog dopusta urediti na način da ga koriste očevi. U tom slučaju, trebalo bi osigurati da odsustvo s posla ne ugrozi materijalni standard obitelji.

nositelj: Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži u suradnji s Ministarstvom rada i socijalne skrbi

27. Osigurati osnovno mirovinsko i zdravstveno osiguranje temeljem svih oblika rada i tijekom trajanja porodnih, roditeljskih i očinskih dopusta

Uvođenje različitih oblika dopusta podrazumijeva i povećane financijske izdatke, poglavito u mirovinskom i zdravstvenom osiguranju, a legalizacija svih oblika rada ujedno dovodi do širenja kruga poreznih obveznika i širenja kruga osiguranika. Moguće je razmotriti podjelu odgovornosti za uplaćivanje obaveznih mirovinskih i zdravstvenih doprinosa za korisnike obiteljskih dopusta između poslodavaca, lokalnih zajednica i države, imajući u vidu troškove dugotrajnih bolovanja koje roditelji koriste u svrhu skrbi o djeci, a koji su posljedica nemogućnosti dovoljnog izbora roditelja u usaglašavanju roditeljskih i profesionalnih uloga. U vidu je također potrebno imati troškove lokalnih zajednica i države koji su povezani sa smještajem djece u predškolske ustanove, a kojih tijekom korištenja dopusta u svrhu skrbi o djetetu nema.

nositelji: sva tijela državne uprave, uz koordinaciju Državnog zavoda za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži

28. Ujednačiti prava žena i muškaraca s obzirom na vrijeme provedeno na različitim obiteljskim dopustima

Zakon o visokim učilištima (Narodne novine 59/96, 14/00, 67/00, 94/00 i 129/00), primjerice, uređuje posebno pravo ženskog spola koje obavljaju jedno od suradničkih zvanja (mlađi asistent, asistent i viši asistent) na sveučilištu, fakultetu i umjetničkoj akademiji, da im se vrijeme porodnog dopusta ne računa u vrijeme od 3 godine, za koje su izabrane za višeg asistenta. Isto pravo priznato je i člankom 41. stavkom 6. Zakona o znanstvenoistraživačkoj djelatnosti (Narodne novine 59/96) ženama izabranim u istraživačka zvanja mlađeg asistenta, višeg asistenta, asistenta i višeg asistenta.

Ovo pravo treba previdjeti i za očeve koji su izabrani u jedno od suradničkih ili istraživačkih zvanja, a koriste dodatni porodni, roditeljski ili očinski dopust. Također je na sličan način potrebno urediti napredovanja u drugim zanimanjima.

nositelj: Ministarstvo znanosti i tehnologije

29. Prilagodba sustava poreznih olakšica

Porezne olakšice danas su zasnovane na kriterijima koji nisu usuglašeni s kriterijima za dobivanje dječjih doplataka. One su veće kada su veći dohoci poreznih obveznika. Predlažemo izjednačavanje poreznih olakšica na načelu tzv. opskrbnine jednake za svu djecu.

nositelj: Ministarstvo financija

30. Kodifikacija sustava obiteljskih povlastica

Danas su obiteljske povlastice uređene velikim brojem zakonskih i podzakonskih akata. Potrebno je sve sustave objediniti, te osigurati poznavanje prava svih potencijalnih korisnika. U sustav obiteljskih povlastica potrebno je uključiti i roditeljske dopuste, razvoj centara za obitelj i drugih usluga namijenjenih obitelji.

nositelj: Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži u suradnji s ministarstvima i drugim tijelima državne uprave

5.7. Obiteljskoppravna zaštita obitelji i djece

31. Izmještanje nadležnosti s centara za socijalnu skrb na sudove kad se zadire u prava čovjeka i unaprjeđenje sudske zaštite članova obitelji, a osobito prava djece, u obiteljskoppravnim postupcima, ustrojavanjem Obiteljskih odjela pri redovnim sudovima i donošenjem novog Obiteljskog zakona

nositelji: Ministarstvo rada i socijalne skrbi i Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave

32. Donošenje posebnog propisa koji se odnosi na zaštitu od obiteljskog nasilja te stvaranje uvjeta za terapijski rad s nasilnikom i žrtvama – članovima obitelji (u sklopu postojećih institucija – domova zdravlja, centara za socijalnu skrb i dr.).

nositelji: Ministarstvo rada i socijalne skrbi i Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave

33. Donošenje protokola o međuresorskoj suradnji svih subjekata koji primjenjuju obiteljsko zakonodavstvo (sudovi, centri za socijalnu skrb, policija, obrazovne i zdravstvene ustanove)

nositelj: Ministarstvo rada i socijalne skrbi

34. Osnivanje fonda za uzdržavanje

Njime bi država u slučaju rastave brakova preuzela na sebe isplaćivanje uzdržavanja djece u skladu s pravomoćnom presudom ili nagodbom sklopljenom pred centrom za socijalnu skrb i/ili sudom, a naknadno sama provodila naplatu tog davanja od dužnika uzdržavanja. Na taj način smanjila bi se davanja po osnovi socijalne pomoći, jer bi jedan dio djece bio osiguran po osnovi uzdržavanja kao izraza obiteljske solidarnosti. Ujedno bi se umanjile negativne posljedice konflikata koje prate brakorazvodne parnice na razvoj i psihički status djece, kao i rizik od siromaštva samohranih roditelja.

nositelj: Ministarstvo rada i socijalne skrbi

35. Suvremeno pravno uređenje reproduktivnih prava

Propis koji u osnovi uređuje reproduktivna prava građana je Zakon o zdravstvenim mjerama za ostvarivanje prava na slobodno odlučivanje o rađanju djece (Narodne novine, br. 18/1978). Navedeni propis sadrži odredbe o sprječavanju neželjene trudnoće (čl. 5-14.), prekidu trudnoće (čl. 15-28.) i medicinskoj pomoći u slučaju smanjenje plodnosti (čl. 29-34.). Suvremeni razvoj medicine i biomedicine traži novo pravno uređenje ovog osjetljivog pitanja. Od 1996. godine postoje nacrti odgovarajućih zakona i njima pridruženih provedbenih propisa, no oni nikad nisu upućeni u javnu raspravu i zakonodavni postupak⁸. Zbog toga je jedan od prioritetnih ciljeva urediti pitanja reproduktivnih prava na suvremen način, osobito stoga jer se povećava broj parova koji traže oplodnju uz medicinsku pomoć.

nositelj: Ministarstvo zdravstva

6. ORGANIZACIJA OBITELJSKE POLITIKE

Obiteljska politika uključuje u sebi različite aspekte obrazovanja, zdravstva, zapošljavanja, stambene socijalne politike i drugog, što joj daje intersektorski karakter. Po uzoru na slične institucije u inozemstvu, Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži treba afirmirati kao središte prikupljanja informacija, analize i koordiniranja provođenja obiteljske politike. U razdoblju dalekosežnih društvenih i gospodarskih reformi koje nas očekuju, a koje će u velikoj mjeri utjecati na obitelj i djecu, koordiniranje i praćenje učinaka obiteljske politike predstavlja izuzetno značajnu aktivnost.

Kao model primjene mjera obiteljske politike, predlažu se pilot-projekti koji bi služili egzaktnoj evaluaciji učinaka njihove primjene, umjesto skupih i dugotrajnih reformi.

Plan provedbe mjera Nacionalne obiteljske politike, koji mora sadržavati konkretne aktivnosti, akte koji bi osigurali primjenu provedbe, sredstva potrebna za provedbu i rokove izvršenja predviđenih aktivnosti, nositelji pojedinih aktivnosti, u roku od 3 mjeseca po usvajanju obiteljske politike u Hrvatskom saboru, dostavljaju Državnom zavodu za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži, koji ga upućuje Vladi Republike Hrvatske.

Krajnji rok za provedbu svih predviđenih mjera bila bi 2007. godina.

⁸ Radi se o Prijedlogu Zakona o prekidu trudnoće, Prijedlogu Zakona o oplodnji uz medicinsku pomoć, Prijedlogu Zakona o dobrovoljnoj sterilizaciji i Prijedlogu Zakona o zdravstveno i zdravstveno-odgojnim mjerama u planiranju obitelji, koje je izradila skupina stručnjaka imenovanih od Ministarstva zdravstva Republike Hrvatske.

Po usvajanju obiteljske politike uslijedit će i tiskanje i distribucija osnovnog dokumenta, uz priloge koje su prigodom njegove izrade pripremili članovi Radne skupine Državnog zavoda za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži. Radi afirmacije i provedbe Nacionalne obiteljske politike, Državni zavod će organizirati seminare na lokalnim razinama, kako bi se osigurala njezina najbolja moguća primjena i suradnja svih činitelja društva.

* * *

Anex ovom dokumentu čini Analiza provedbe rezultata Nacionalnog programa demografskog razvitka.

7. LITERATURA

1. Akrap, A. (2001.) Obitelj u Hrvatskoj nakon demografskog sloma: stanje i perspektive, u: Baloban, S. (ur.) Hrvatska obitelj na prekretnici. Zagreb: Centar za promicanje socijalnog nauka Crkve.
2. Alinčić, M. (1994.) Obitelj u obiteljskom zakonodavstvu, Revija za socijalnu politiku br. 3.
3. Alinčić, M., Bakarić-Abramović, A., Hrabar, D., Jakovac-Lozić, D., Korać, A. (2001.): Obiteljsko pravo, Narodne novine, Zagreb.
4. Bradshaw, J. Ditch, J., Holmes, H. and Whitefode, P. (1993.) A comparative study of child support in fifteen countries, Journal of European Social Policy 4.
5. Croatian Health Service Yearbook 1997., Zagreb: Croatian National Institute of Public Health.
6. Crnković-Pozaić, S. (2002.) Nezaposleni koji rade: radnici i poduzetnici iz sjene, Financijska praksa br. 1.
7. Čudina-Obradović, M., Obradović, J. (2000.) Obitelj i zaposlenost izvan kuće: međusobno ometanje i/ili pomaganje, Revija za socijalnu politiku br. 2.
8. Drew, E., Emerek, R. Mahon, E. (1998.) Women, Work and the Family in Europe. London and New York: Routledge.
9. Ekert-Jaffé, O. (1986.) Effets et limites des aides financières aux familles: une expérience et un modèle, Population, vol. 41., No 2.
10. Esping-Andersen, G. (2001.) Kakva socijalna država za XXI. stoljeće, Revija za socijalnu politiku br. 3-4.
11. Folbre, N. (1994.) Who Pays for the Kids Gender and the Structure of Constraint, London: Routledge.
12. Gauthier, A. H. (1992.) The Western European Governments' attitudes and responses to the demographic and family question, Conference: From European societies to European Society? The National Welfare and European integration. St. Martin (Pfaltz).
13. Hantrais, L., Letablier, M.-Th. (1997.) Families and Families Policies in Europe. London and New York: Longman.
14. Izbor međunarodnih ugovora Vijeća Europe (2001.) Zagreb: RriF.

15. Jergović, J., Puljiz, V. (1998.) Dobna struktura aktivnih osiguranika u sustavu mirovinskog i invalidskog osiguranja Hrvatske, *Revija za socijalnu politiku* br. 4.
16. Leira, A. (1995.) Defining Family Obligations in Norway, in Millar, J. and Warman, A. (eds.) *Defining Family Obligations in Europe*, Bath: Bath Social Policy Papers.
17. Les personnes âgées au sein de leur famille – responsabilités juridiques et sociales (2000.) Strasbourg: CDCS.
18. Lewis, J. (1994.) Sustav socijalnog blagostanja i odnosi spolova, *Revija za socijalnu politiku* br. 3.
19. Malpas, N. and Lambert, P.-Y. (1993.) Europeans and the Family, *Eurobarometer*, No 39,0, V/72/94-EN.
20. Mendras, H. (1997.) *L'Europe des Européens*. Paris: Gallimard.
21. Millar, J., Warman, A. (1996.) *Family Obligations in Europe*, London / York: Family Policy Studies Centre, Joseph Rowntree Trust.
22. Nacionalni program demografskog razvitka (1996.) Zagreb: Ministarstvo obnove i razvitka.
23. Obiteljski zakon, *Narodne novine*, 162/1998.
24. Ott, K. (2002.) Neslužbeno gospodarstvo u Republici Hrvatskoj, *Financijska teorija i praksa* br. 1.
25. Puljiz, V. (2000.) Obiteljska politika, u: Puljiz, V. (ur.) *Sustavi socijalne politike*. Zagreb: Izdanje *Revije za socijalnu politiku*.
26. Puljiz, V. (2002.) *Socijalna država, decentralizacija, socijalna pomoć*, Hrvatska javna uprava br. 2.
27. Radin, F. (2002.) Vrijednosne hijerarhije i strukture, u: Ilišin, V. i Radin, F. (ur.) *Mladi uoči trećeg milenija*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja.
28. Ranjault, P. (1992.) On the principle of subsidiarity, *Journal of European Social Policy* 2/1.
29. Recent demographic developments in Europe 2001. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
30. Reconciliation of work and family life and the quality of care services (1997.) Luxembourg: European Commission.
31. *Revue internationale de sécurité sociale* (1994.) Editorial, 3-4.
32. Roussel, L. (1989.) *La famille incertaine*. Paris: Editions Odil Jacob.
33. Spicker, P. (1991.) The principle of subsidiarity, *Journal of European Social Policy* 1/1.
34. *Statistički ljetopis* (2001.) Zagreb: Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske.
35. *Strategy for Europe – Balancing Family and Work* (1998.) Vienna: Federal Ministry for Environment, Youth and Family Affairs.
36. Stropnik, N. (1996.) Obiteljske politike u Europi, *Revija za socijalnu politiku* br. 2.
37. Stropnik, N. (1997.) *Ekonomski vidiki starševstva*. Ljubljana: Znanstveno in publicističko središče.
38. United Nations Statistical Commission / Economic Commission for Europe Conference of European Statisticians (1987.) *Recommendations for the 1990 Censuses of Population and Housing in the ECE Region: Regional Variant of the World Recommendations for the 1990 Round of Population and Housing Censuses*. Statistical Standards and Studies, No. 40. New York: United Nations.
39. Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, 41/01, pročišćeni tekst.
40. The World Bank (2001.) *Croatia, A World Bank Country Study*.
41. Zakon o socijalnoj skrbi, *Narodne novine* 73/97 i 27/01

Prilozi članova Radne skupine za izradu nacionalne obiteljske politike

1. Mr. sc. Nada Kerovec: Položaj žena na tržištu rada
2. Prof. dr. sc. Marina Ajduković: Nasilje u obitelji
3. Prof. dr. sc. Jakov Gelo: Demografske promjene obiteljske strukture u Hrvatskoj (suradnik prof. dr. sc. Anđelko Akrap)
4. Doc. dr. sc. Gordana Pavleković: Obitelj i zdravlje
5. Prof. dr. sc. Dubravka Maleš: Jačanje roditeljskih funkcija i Partnerstvo obitelji i odgovorno obrazovne ustanove
6. Doc. dr. sc. Nino Žganec: Obiteljska politika i socijalna skrb
7. Gordana Cerjan-Letica: »Gender mainstreaming« i obiteljska politika
8. Prof. dr. sc. Josip Grbac: Prilog izradi dokumenta Nacionalne obiteljske politike
9. Doc. dr. sc. Tonči Matulić: Obiteljske vrijednosti i neki aspekti zaštite obitelji
10. Doc. dr. sc. Aleksandra Korać: Nacionalna obiteljska politika – obiteljsko-pravni dio

NOSITELJ PROJEKTA: DRŽAVNI ZAVOD ZA ZAŠTITU OBITELJI, MATERINSTVA I MLADEŽI

VODITELJ PROJEKTA: prof. dr. sc. VLADIMIR PULJIZ