

## Hrvatska obiteljska politika u europskom kontekstu

Vlado Puljiz

Siniša Zrinščak

Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta

Sveučilište u Zagrebu

Zagreb, Hrvatska

Izvorni znanstveni članak

UDK: 304-055.5/7(497.5)

Primljeno: travanj 2002.

*U radu se raspravlja o unutarnjim i vanjskim determinantama te razvoju obiteljske politike Hrvatske.*

*U prvom dijelu autori definiraju obiteljsku politiku, analiziraju utjecaj demografskih promjena i zapošljavanja žena na obiteljsku strukturu i odnose. Oni iznose stav da se moderna obiteljska politika treba oslanjati na zapošljavanje obaju roditelja (model dva hranitelja) te da je zbog podrške zaposlenim roditeljima potrebno razvijati usluge obitelji, što znači napustiti klasični pristup u obiteljskoj politici u kojem dominiraju novčana davanja.*

*U drugom dijelu autori analiziraju hrvatsku obiteljsku politiku. Ona je u proteklom desetljeću prošla kroz tri razvojne etape. U prvom razdoblju djelovala je ratnim prilikama prilagođenim mjerama, u drugom razdoblju definirani su ključni dokumenti obiteljske politike kojima se željelo preokrenuti negativne demografske trendove, dok se u trećoj etapi nastoji uspostaviti ravnoteža između realnih mogućnosti i potreba u obiteljskoj politici.*

*U radu se analiziraju i osnovne mjere obiteljske politike: porodni i roditeljski dopusti i naknade, dječji doplatci i porezne olakšice te usluge za obitelj i djecu. Posebno se ističe nerazvijenost usluga jer samo 15% djece u dobi od 1 do 3 godine i 35% djece u dobi od 3 do 7 godina pohađa javno financirane institucije predškolskog odgoja.*

*Buduća se hrvatska obiteljska politika treba temeljiti na dva ključna elementa: većem zapošljavanju žena te uslugama obiteljima, koje su sada slabo razvijene.*

**Ključne riječi:** obitelj, obiteljska politika, mjere obiteljske politike, europski kontekst, razvoj, Hrvatska.

### ZADANOSTI OBITELJSKE POLITIKE

#### Definicija obiteljske politike

Obiteljska je politika javna politika kojom država, a u širem smislu društvo, djeluju na obiteljske resurse s ciljem poboljšanja položaja prije svega ugroženih obitelji s djecom. Obiteljska politika utječe na društveni položaj i strukturu obitelji. N. Stropnik daje opširniju definiciju obiteljske politike: "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. Naime, obiteljska politika djeluje na strukturu i socijalni položaj obitelji, a populacijska je politika usmjerena na određene ciljeve vezane uz kretanje i strukturu stanovništva. Primjerice, povećanje stanovništva nastoje ostvariti razvijene zemlje suočene s demografskom recesijom, dok nerazvijene zemlje s visokim prirodnim priraštajem žele postići usporavanje demografskog rasta.

Populacijska i obiteljska politika međusobno su ipak tijesno povezane i velikim se dijelom podudaraju. Najznačajnije mjere obiteljske politike, kao što su dječji dodaci, porezne olakšice, plaćeni porodni i roditeljski dopusti, usluge obitelji, istovremeno su i mjere populacijske politike. Osnovni sadržaj obiteljske politike čine novčani transferi, davanja i olakšice koji su pretežno usmjereni na veće obitelji s djecom, pa se može reći da obiteljska politika čini važnu komponentu populacijske politike. S druge strane, pomoć jednoroditeljskim obiteljima eminentna je mjera obiteljske politike. Uspjeh populacijske politike ovisi o širem gospodarskom i socijalnom kontekstu, a obiteljska je politika samo jedan segment tog konteksta, pa stoga djelomično utječe na demografska kretanja.

Neki autori pod obiteljskom politikom podrazumijevaju samo horizontalnu preraspodjelu dohotka koja ide od obitelji i pojedinaca bez djece prema obiteljima s djecom. Drugim riječima, u pitanju su transferi od neobiteljskoga k obiteljskom sektoru. U tom smislu razvijenije zemlje često koriste univerzalna davanja djeci. S druge strane, u manje razvijenim zemljama na djelu je socijalna politika prema obitelji koja pretežito koristi vertikalnu preraspodjelu dohotka od bogatijih prema siromašnijim obiteljima. U tom slučaju osnovna je preokupacija socijalne politike prema obitelji borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti u nižim socijalnim slojevima (Hantrais, Letablier, 1996.:185-186).

Mnogo je rasprava o legitimacijskim temeljima intervencije države u obiteljsku sferu. Jedno od objašnjenja inzistira na tome da je rođenje djeteta socijalni rizik koji mijenja obiteljsku situaciju, pa se za taj slučaj obitelj treba osigurati. Taj "poremećaj" obiteljske situacije, uostalom, vrlo dugo traje. Ako pak obitelj planira rođenje djece, kao što je sada uobičajena praksa, onda teorija rizika nije posve uvjerljiva. Drugo je objašnjenje da su djeca jedna od strana u implicitnom međugeneracijskom dogovoru zahvaljujući kojem npr. funkcionira mirovinski sustav. Stoga djecu treba tretirati kao javno dobro, jer bez njih međugeneracijska solidarnost ne može funkcionirati. Odatle proizlazi potreba socijaliziranja "troškova proizvodnje" nove generacije koja će vraćati dug staroj generaciji. Treća se interpretacija, u skladu s Rawlsovom teorijom pravde, inspirira koncepcijom prava djeteta.

Radi se o tome da radi postizanja socijalne pravde treba izbjeći situaciju u kojoj dijete u potpunosti ovisi o položaju obitelji u kojoj se, slučajem, rodilo. Radikalna varijanta ovog pristupa sastoji se u tome da "...treba osigurati jednakost šansi *ex ante*, tj. tako da bez obzira na obitelj u kojoj se netko rodi u 25. godini svi se trebaju s jednakim šansama pojaviti na tržištu rada" (Grignon, 2001.:90). S druge strane, minimalistički pristup u obiteljskoj politici pretpostavlja da djeca prije rođenja budu socijalno osigurana, ali na način da se svakoj obitelji osigura egzistencijalni minimum uz uvjet provjere resursa (Grignon, 2001.). U praktičnoj primjeni, kako to obično biva, događa se kombinacija različitih načela obiteljske politike.

U novije vrijeme obiteljska se politika postupno diferencira na pojedine segmente. Tako se briga o starim ljudima, koja je ranije pripadala obitelji, izdvaja i tretira u okviru institucionalne ili izvaninstitucionalne socijalne skrbi. U zbrinjavanju starih ljudi javlja se dosta privatnih inicijativa i tržišnih elemenata. Tome pogoduje činjenica da većina starih ljudi raspolaže s imovinom ili pak mirovinom koja im predstavlja jamstvo za starost. Na drugoj strani sve se jasnije kristalizira politika prema maloj djeci i mladeži u kojoj država mora preuzeti znatno veću ulogu, jer se djeca i mladež tretiraju kao opće dobro, odnosno kao partner u međugeneracijskom dogovoru, pa stoga ne mogu isključivo pasti na teret obitelji. Također treba spomenuti zaštitu materinstva kao posebni kompleks mjera obiteljske politike.

Budući da se obiteljska politika raslojava, sve je teže pronaći zajednički nazivnik za njezne različite angažmane. Uostalom, nazivi državnih tijela koja se bave obiteljskom politikom u europskim zemljama reflektiraju složenost djelovanja države prema obitelji odnosno njenim članovima.

## Demografske promjene i obitelj

### Europski trendovi

Za obiteljsku su politiku bitni demografski indikatori, a oni pokazuju velike promjene u kretanju i strukturi stanovništva u posljednjim decenijama. Na prvom mjestu treba upozoriti na stope fertiliteta koje su od šezdesetih godina gotovo svugdje u Europi osjetno pale. Primjera radi, Njemačka je 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). Iznenaduje da je najveće opadanje stopa fertiliteta zabilježeno u južnoeuropskim zemljama (Portugal, Španjolska, Italija) sa snažnom katoličkom tradicijom. Mnogo ne zaostaju ni postsocijalističke zemlje Srednje i Istočne Europe u kojima je fertilitet također vrlo nizak. Pad fertiliteta u mediteranskim zemljama može se, dijelom, pripisati rudimentarnoj socijalnoj i obiteljskoj politici, dakle slaboj državnoj intervenciji u korist obitelji. U postsocijalističkim zemljama pad fertiliteta ubrzan je nakon raspada socijalističkog sustava, kada je došlo do slabljenja socijalne sigurnosti i uvođenja tržišnih elemenata u do tada etatiziranu socijalnu sferu.

Paralelno s opadanjem fertiliteta desilo se starenje stanovništva. Svugdje se povećao udjel starijeg, a smanjio udjel mlađeg i radnog kontingenta stanovništva. Uslijed toga osjetno je pogoršan tzv. indeks ovisnosti (*dependency ratio*), što je postojeće sustave socijalne sigurnosti dovelo u kriznu situaciju.

Ipak, u nekim se studijama upozorava da proces starenja stanovništva treba interpretirati u kontekstu produžetka ljudskog vijeka. "Dešava se paradoks da populacije stare u demografskom smislu, dok se istovremeno individue pomlađuju u biološkom i psihološkom smislu... Dokaz tome je da su mnogi demografi između dva rata kao stare ljude označavali sve osobe iznad 50 godina. Kasnije je ta granica podignuta na 60 godina, zatim na 65, a uskoro ćemo se približiti ka 70 godina ili 75 godina. Zbog toga se udjel starih ljudi kontinuirano smanjuje od početka stoljeća, dok analiza starosne strukture pokazuje porast prosječne starosti stanovništva. Sve se dešava tako da eksperti prilagođavaju definiciju starosti pomjerajući dob ulaska u to razdoblje paralelno s povećanjem očekivanog trajanja života: između 1930. i 2000. godine očekivano se trajanje života produžilo za oko 15 godina, što točno odgovara pomicanju granice starosti (od 50 na 65 godina)" (Les personnes âgées..., 2000.:18). Hervé Le Bras postavlja radikalnu

hipotezu prema kojoj će se starost u budućnosti ograničiti na kraće razdoblje prije smrti, što znači da će se relativno smanjiti u odnosu na ukupni ljudski vijek koji će se znatno produžiti (Le Bras, 1999.) To su, naravno, spekulacije na duži rok o kojima je danas teško javno raspravljati u uvjetima krize mirovinskih i drugih sustava socijalne sigurnosti.<sup>1</sup>

Za obiteljsku su politiku važni podaci o povećanju stopa divorcijaliteta i smanjenju stopa nupcijaliteta. Stopa divorcijaliteta sredinom šezdesetih godina u zapadnim je zemljama iznosila oko 10%, a osamdesetih se godina popela na oko 30% svih sklopljenih brakova. Ima zapadnoeuropskih zemalja u kojima se danas razvodi svaki drugi brak. U Švedskoj je godine 2000. totalna stopa divorcijaliteta iznosila 0,55, u Finskoj 0,51, u Danskoj 0,45, u Češkoj 0,43, u Austriji 0,43 (Recent demographic..., 2001.:66). Svugdje se povećao broj izvanbračne djece. Naime, u šezdesetim godinama u zapadnoeuropskim se zemljama izvan braka rađalo 5,1% djece, a 1993. godine 21,8%. Međutim, 2000. godine u Danskoj se izvan braka rodilo 44,6% djece, u Norveškoj 49,6%, u Švedskoj 55,3%, a na Islandu čak 65,8% (Recent demographic..., 2001.:70). Radi razumijevanja ovih podataka treba upozoriti da je u nordijskim zemljama postalo uobičajeno da se velik broj djece rađa u predbračnoj zajednici, koja se naknadno legalizira. U odnosu na sjevernu osjetno manji broj izvanbračne djece rađa se u južnoj Europi. U južnoeuropskim su zemljama, međutim, zamjetni drugi indikatori koji govore o krizi klasične konjugalne obitelji, a jedan od njih je odgoda sklapanja braka.

Može se reći da sve više ljudi živi izvan obitelji (tzv. neobiteljski sektor), žene se (udaju) u kasnijoj dobi, djecu rađaju u višoj dobi itd. Louis Roussel na pregnantan način ocjenjuje suvremene trendove u obitelji: "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 su promjene utjecale na uzmicanje klasičnog modela konjugalne obitelji koji je dominirao do sredine šezdesetih godina, a kojeg je američki sociolog T. Parsons

<sup>1</sup> Sam spomen hipotetičkog podizanja dobne mirovinske granice na 67 ili 68 godina oko 2018. godine u Strategiji razvitka mirovinskog sustava u našim je medijima i u javnosti izazvao povik, u smislu, kako je to s ironijom primijetio komentator "Vjesnika", da će se s posla ići na Mirogoj.

smatrao najpogodnijim za industrijsko društvo (Parsons, 1955.). Međutim, danas su obitelji sa zaposlenim ocem (instrumentalna uloga) i majkom-kućanicom s djecom (ekspresivna uloga) sve manje zastupljene. O procesu pluralizacije obiteljskih oblika svjedoči podatak da je jednoroditeljskih obitelji u razvijenim industrijskim zemljama danas između 15 i 30%, mnogo je konsenzualnih zajednica, rekonstruiranih obitelji, samačkih kućanstava. Primjerice, samačkih je kućanstava u Zapadnoj Europi 1960. godine bilo 15,0%, a 1990./1991. godine oko 25%. (Najviše samaca bilo je u Švedskoj – 39,6%). (Hantrais, Letablier, 1996.:21). "Struktura kućanstava 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/kohabitirati, odreći se/odgađati rađanje djeteta ili imati djecu u braku/izvan braka ili u nekoj vrsti sporazumne zajednice" (Drew, Emerek, Mahon, 1998.:25).

Raslojavanje obitelji ne mora značiti slabljenje obiteljske kohezije. U novim prilikama na važnosti dobiva obiteljska solidarnost na distanci. Zanimljivo je da neki autori upozoravaju na jačanje rodbinske povezanosti po ženskoj liniji, što znači da fragilizacija braka učvršćuje neke kategorije rodbinskih veza (Mendras, 1997.:70). Pluralizacija obiteljskih oblika u prvi plan stavlja prava djece. Djeca umjesto *alieni iuris* postaju *sui iuris*.

Ovi procesi multipliciraju socijalne rizike koje je ranije rješavala sama tradicionalna obitelj. Samačka kućanstva, jednoroditeljske, rekonstruirane i drugi oblici obitelji trebaju širu potporu države. Drugim riječima, naznačene promjene smanjile su socijalno-kulturni kapital zahvaljujući kojem je uspješno funkcionirala primarna solidarnost. Obiteljski je socijalno-kulturni kapital razmrvljen i potrebne su nove forme socijalne kohezije u okviru "obitelji prijateljske okoline" (*family friendly environment*).

## Hrvatska

Hrvatska je 1991. godine imala 4.499.049 stanovnika u zemlji. Prema rezultatima popisa stanovništva 2001. godine broj stanovnika u zemlji smanjio se na 4.381.352. Istovremeno, Hrvatska je u devedesetim godinama po prvi put imala negativne stope prirodnog priraštaja. Tijekom tih deset godina više je umrlo nego što se rodilo 55 tisuća žitelja. U 2000. godini bilo je 6,5 tisuća više umrlih nego rođenih, a u 2001. godini negativni se demografski saldo povećao. Podsjetimo da je prirodni priraštaj u razdoblju 1950.–1954. godišnje iznosio 53.836. Demografski je deficit postao upadljiviji od 1998. godine, jer se od tada hrvatski prirodni priraštaj ne računa priraštaj naših građana koji žive u inozemstvu. Naime, prema metodologiji UN-a i Eurostata koju smo prihvatili, djeca rođena u inozemstvu ne ubrajaju se u naš natalitet, kao što ne možemo u naše stanovništvo ubrojiti naše građane koji tamo stalno žive, a što smo ranije činili.<sup>2</sup>

Zbog ovakvih demografskih trendova Hrvatska je 2000. godine svrstana među 17 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 demography..., 2001.:13).<sup>3</sup>

U Hrvatskoj se desio i znatan poremećaj dobne strukture stanovništva. O tome svjedoči podatak da se udio stanovnika u dobnoj skupini 0–14 godina u ukupnom stanovništvu smanjio od 19,4% u 1991. godini na 17,0% u 2001. godini. Stanovnika starijih od 65 godina 1991. godine bilo je 13,1%, a 2001. godine 15,9%. Može se, dakle, očekivati da će udjel stanovnika iznad 65 godina u dogledno vrijeme premašiti najmlađi dobni kontingent 0–14 godina (Statistički ljetopis Republike Hrvatske, 2001.:86, Podaci popisa stanovništva 2001. godina).

Totalna stopa fertiliteta opala je s 1,67 u 1990. godini na 1,36 u 2000. godini, pa se po

<sup>2</sup> Demografi ukazuju na probleme "dvojnosti" u našim demografskim statistikama, tj. na podatke koji obuhvaćaju i stanovništvo u inozemstvu te podatke koji se ograničavaju na stanovništvo u zemlji. Sada se radi jasna distinkcija, pa je u prvom planu 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).

<sup>3</sup> Zanimljivo je da je u ovu skupinu zemalja dospjela i Švedska koja je sve do nedavno imala pozitivne stope prirodnog priraštaja. Moguće objašnjenje ove promjene je da je na to utjecalo povećanje nezaposlenosti koje u posljednje vrijeme ima ova zemlja.

tome Hrvatska uvrstila među europske zemlje s vrlo niskim fertilitetom (Recent demographic..., 2001.:74). Kada je u pitanju mortalitet dojenčadi, 1990. godine na tisuću živorođene djece do godine dana života umrlo je 10,7 promila, a 2000. godine 7,3 promila. U odnosu na druge postsocijalističke zemlje po tom pokazatelju Hrvatska zaostaje za Slovenijom i Češkom, ali je ispred svih drugih zemalja, uključujući Poljsku, Slovačku i Mađarsku (Recent demographic..., 2001.:87).

U našem posljednjem popisu stanovništva primijenjena je definicija kućanstva koja glasi: "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 Republike Hrvatske, 2001.:74). Kućanstvom se, nadalje, smatra svaka osoba koja živi sama ili pak živi s drugim osobama, ali sama troši svoje prihode.

Obitelj se definira na sljedeći način: "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 muškarka i žene koji žive u izvanbračnoj zajednici" (Statistički ljetopis Republike Hrvatske, 2001.:74).

Broj je kućanstava 1971. godine iznosio 1.289.325, 1981. godine bilo ih je 1.423.862, dok je 1991. godine u Hrvatskoj zabilježeno 1.544.892 kućanstava. U tom se razdoblju prosječno kućanstvo smanjilo od 3,4 na 3,1 člana.<sup>4</sup> Prema popisu 2001. godine, a koji je obuhvatio u zemlji prisutno stanovništvo, ukupno je bilo 1.477.377 kućanstava, što znači da je jedno kućanstvo u prosjeku imalo 3,0 članova.

Ukupan se broj obitelji u Hrvatskoj povećao od 1.203.2440 u 1971. godini na 1.307.423 u 1981. godini te na 1.367.106 u 1991. godini. Prema popisu 2001. godine broj se obitelji smanjio na 1.252.025, što se može objasniti smanjenjem obuhvata popisanog sta-

novništva. Prosječan broj članova obitelji iznosio je 1991. godine 3,2 člana, a 2001. godine 3,1 član. U nas se, dakle, smanjila prosječna veličina kućanstva i obitelji.

Broj jednoroditeljskih obitelji te brakova bez djece u Hrvatskoj postupno se povećava. Udio jednoroditeljskih u ukupnom broju obitelji iznosio je 1971. godine 11,5%, 1991. godine 12,4%, a 2001. godine 15,0%. Od tog broja 83% su bile jednoroditeljske obitelji s majkom, a 17% s ocem. U istom se razdoblju broj brakova bez djece povećao od 24,8% u 1971. godini na 27,1% u 1991. godini. U 2001. godini popisano je 27,0% brakova bez djece. Godine 1991. od ukupnog broja kućanstava 17,8% bila su samo s jednim članom, a 2001. godine 20,8%. (Statistički ljetopis Republike Hrvatske 2001.:85, Podaci popisa stanovništva 2001. godine).

Broj sklopljenih brakova u prošlom je razdoblju osjetno smanjen. Poslužimo se usporedbom razdoblja 1950.–1954. godina kada se prosječno godišnje sklapalo 38.094 braka, s razdobljem 1995.–1997. godine kada se godišnje sklapalo 24.499 brakova. Godine 1999. sklopljeno je 23.778, a 2000. godine 22.017 brakova. Porasla je i prosječna dob prilikom sklapanja braka. Tako su žene 1980. godine prilikom sklapanja braka u prosjeku imale 22,1 godinu, 1990. godine 23,1, a 2000. godine 25,3 godine. Broj sklopljenih brakova na tisuću stanovnika iznosio je 1960. godine 8,9, a 1999. godine 5,2 (Vitalna statistika Državnog zavoda za statistiku RH).

Upozorit ćemo i na podatak o udjelu razvedenih u ukupnom broju brakova. Razvedenih je brakova u razdoblju 1985.–1989. godine bilo 18,3% od svih sklopljenih brakova, u razdoblju 1990.–1994. godine 19,6%, da bi u razdoblju 1995.–1999. godine taj udio pao na 16,0%. Međutim, u 2000. godini udio razvedenih u ukupnom broju brakova povećao se na 20,4% (Vitalna statistika Državnog zavoda za statistiku RH).

Hrvatska se od zapadnih i postsocijalističkih zemalja razlikuje u pogledu udjela izvanbračne u ukupnom broju djece. Tako se Hrvatskoj 1980. godine rodilo 5,1%, 1985. godine 5,9%, 1990. godine 7,0%, 1995. godine 7,5%, a 2000. godine 9,0% djece izvan braka. Usporedbe radi u Poljskoj se 2000. godine ro-

<sup>4</sup> Uzeli smo u obzir ukupno stanovništvo i kućanstva prema tadašnjoj definiciji, dakle kućanstva u zemlji i inozemstvu.

dilo 12,1%, u Slovačkoj 18,3%, u Češkoj 21,8%, u Mađarskoj 29,0%, a u Sloveniji 37,1% djece izvan braka (Recent demograp- hic..., 2001.:70).

Zaključno možemo reći da se Hrvatska obiteljska struktura relativno sporo mijenja i da ona još uvijek zadržava neka tradicionalna obilježja. U usporedbi s drugim europskim zemljama, u nas je niža stopa razvoda braka kao i udjel izvanbračne djece. To je posljedica gospodarske i socijalne krize u kojoj su egzistencijalni problemi osnovni razlog zbog kojeg mnogi parovi nastavljaju održavati bračne zajednice koje bi inače iz više razloga već napu- stili.

Ipak, opadajuća stopa fertiliteta, sve man- je sklopljenih brakova, povećanje dobi prili- kom sklapanja braka, kasnije rođenje prvog djeteta, sve veći broj jednoroditeljskih obitelji i slično, indikatori su koji upozoravaju na trend transformacije naše obiteljske strukture. Naročito je upadljiv zastoj u stvaranju novih obitelji, što znači da se u odnosu na obiteljski sve više širi neobiteljski sektor. Lako se može predvidjeti da će se, usporedo s povećanjem gospodarskog rasta i poboljšanjem općih prilika u zemlji, obiteljska struktura sve više plura- lizirati, pa će Hrvatska u tom pogledu slijediti trendove većine europskih zemalja.

### Vanjski rad i obitelj

#### *Europski trendovi*

U posljednjim je decenijama u Europi osjetno porasla zaposlenost žena. Tako u Švedskoj i Finskoj žene danas čine polovinu svih zaposlenih. U razvijenim zemljama model jednog hranitelja obitelji (*one breadwinner*) prema kojem žena ostaje u kući više je iznim- ka nego pravilo. Drugim riječima, zapošlja- vanje žena ireverzibilan je proces, bez obzira na porast nezaposlenosti i promjenu strukture rada. "Eventualni povratak žena u kućanstvo radi ublažavanja nezaposlenosti i rješenja pro- blema preopterećenosti institucija za čuvanje djece, jednostavno nije realna solucija" (RISS, 1994.:7). Zapošljavanje žena uzrokovalo je svojevrsnu revoluciju u obitelji i u društvu. Stoga se sve veća pažnja usmjerava na odnos vanjskog rada i obitelji. To se, pored ostalog, reflektira na "... borbu oko distribucije troško- va djece koja prati tehnološke promjene i pad fertiliteta" (Folbre, 1994.:111). Radi se o pro- blemu funkcionalne organizacije obitelji, od-

nosu između zaposlenosti i rada u kući, odno- sno između proizvodnje i socijalne reprodukcije (Leira, 1998.).

Ugledni sociolog Schelsky upozorava na činjenicu da su obitelj i vanjski rad dvije kon- fliktno strukture. "Naš sistem rada nije kom- patibilan 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 kon- tradikciji s ta dva glavna uvjeta i socijalnim nužnostima na kojima počiva moderno indu- strijsko društvo. Ova temeljna kontradikcija sustava prelama se preko leđa zaposlene maj- ke". (Citirano prema: Strategy for Europe – Balancing Family and Work, 1998.:28).

Tržišno gospodarstvo u središte stavlja po- jedinca, dok je obitelj skupina koja ima vlastiti socijalni identitet. Konflikt rada i obitelji može se razumjeti kao konflikt između načela kompeticije i načela solidarnosti. Danas svi hoće tržišnu ekonomiju, ali ne žele tržišno društvo, nego svojevrsnu kombinaciju tržišta i solidarnosti. (Uostalom, u Europi je nastao pojam "socijalno tržište"). O tome se u po- sljednje vrijeme mnogo raspravlja, a vrše se i brojna istraživanja pomoću kojih se nastoje objasniti problemi koji se javljaju na relaciji rad-obitelj. Taj konflikt neki autori dovode u vezu sa samim razvojem tehnologije: "Cjelo- kupan razvoj istraživanja radno-obiteljskog sučelja možemo promatrati kao posljedicu i prateću pojavu promjena tehnologije i organi- zacije u zemljama razvijenog Zapada koje su se dogodile u tri posljednja desetljeća (Čudi- na, Obradović, 2000.:133).

U dokumentu Europske komisije posveće- nom rekoncilijaciji rada i obitelji (sintagma ko- ja je ušla u tekuću upotrebu) rekoncilijacija označava promjenu odnosa između različitih ak- tivnosti, prije svega plaćenog rada i neplaćene skrbi, ali isto tako između drugih sfera kao što je socijalni život, osobni razvoj i građanska par- ticipacija. Rekoncilijacija se može shvatiti i kao usklađivanje odnosa između skrbnika, obitelji, lokalne zajednice, uslužnih institucija i društva kao cjeline. U središtu rekoncilijacije može biti spolna jednakost, ako je riječ o jednakom tret- manu žena i muškaraca na tržištu rada, a isto tako obitelj kao socijalna institucija, problemi kombinacije vanjskog rada i skrbi o uzdržava- nim članovima. U tom kontekstu pažnje se često usmjerava na ostvarivanje dječjih prava (Reconciliation..., 1997.).

Danas prevladava uvjerenje da zaposlenost obaju roditelja pozitivno djeluje na oba bračna partnera kao i na djecu, pa, dakle, i na ukupnu kvalitetu obiteljskog života. Zaposlene žene stječu osjećaj o vlastitoj vrijednosti i raste im samopoštovanje. Njihovi će muževi također imati stabilniju situaciju, pogotovo ako zaposlene žene nisu isključivo orijentirane na karijeru, nego zadržavaju interes za obitelj. Zapošljavanjem majke povećava se ekonomska moć obitelji, a istraživanja su pokazala da zaposlenost majke podiže odgojnu razinu okoline, pa stoga povoljno djeluje na svestrani razvitak djece (Čudina-Obradović, Obradović, 2000.:138). Dakle, neprijeporni su pozitivni efekti zapošljavanja žena, pa je stoga razumljivo da moderne obiteljske politike inzistiraju na dvohraniteljskoj obitelji i izlasku žena na tržište rada.

U obiteljskoj su politici prepoznaju dva osnovna načina rekonzilijacije rada i obitelji. Prvi je kada se sama obitelj prilagođava tako da ženi omogućava lakši izlazak i održavanje na tržištu rada. Pokazatelji su takve prilagodbe: odgođeno formiranje obitelji, smanjen broj djece ili pak odustajanje od rađanja djece. U većini zemalja danas prevladava upravo takva prilagodba obitelji tržištu rada. Posljedica je drastičan pad stopa fertiliteta i nupcijaliteta te pluralizacija obiteljskih oblika. Obrazlažući tu pojavu neki autori upozoravaju na teoriju investiranja u ljudski kapital, prema kojoj obrazovane žene manje rađaju, ili pak odgađaju rađanje djece, zbog toga što su investirale u svoju profesionalnu karijeru, pa žele ostvariti maksimalnu korist od tog ulaganja (Stropnik, 1997.).

Prilagodba obitelji tržištu rada može se vršiti samom preraspodjelom rada unutar obitelji. Pri tome se susrećemo s duboko ukorijenjenim obrascima tradicionalne podjele muškog i ženskog rada. Ilustracije radi, jedno je istraživanje iz 1993. godine pokazalo da tri četvrtine Europljana smatra da žena s malom djecom treba ostati kod kuće (Eurobarometer, 1993., № 30).

Drugi način rekonzilijacije rada i obitelji podrazumijeva adaptaciju tržišta rada na potrebe obitelji. To se postiže olakšanim ulaskom i izlaskom s tržišta rada, kraćim radnim vremenom ili pak povremenim, djelomičnim radom ili kakvim drugim oblikom fleksibilne zaposlenosti. Ovaj način rekonzilijacije rada i obitelji zasad u dovoljnoj mjeri nije razvijen, odnosno

nije popraćen nužnim socijalnim i ekonomskih pogodnostima. Primjerice, *part-time* zaposlenost kratkoročno može biti povoljna, a dugoročno nepovoljna solucija. U Velikoj Britaniji *part-time* zaposlenost poslodavci koriste kao priliku za izbjegavanje plaćanja doprinosa i poreza. Suprotno tome, u Nizozemskoj je *part-time* relativno sigurna forma zaposlenosti. Isto tako u nordijskim je zemljama *part-time* zaposlenost pogodna za žene, jer one pritom zadržavaju osnovna socijalna prava iz rada. U Francuskoj žene zaposlene u javnom sektoru mogu koristiti 20% skraćeni rad s naslova brige o djeci, dok žene zaposlene u privatnom sektoru imaju nepovoljniju situaciju. U Španjolskoj je *part-time* zaposlenost u pravilu izjednačena s povremenom zaposlenošću. Dakle, situacija je od zemlje do zemlje različita, pa bi bilo olako zaključiti da fleksibilni rad svugdje 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, Leta-blier, 1996.:115)

M. Čudina-Obradović i J. Obradović upozoravaju da restrukturiranje tržišta rada vezano uz tehnološke promjene otvara mogućnosti integracije radnih i obiteljskih obveza. To se postiže prakticiranjem oblika rada kao što je stalni i djelomični rad kod kuće, rad na udaljenost, rad na bilo kojem mjestu itd. "Takve suvremene metode udovoljavanja radnim zadacima dovode ne samo do mogućnosti integracije rada i obitelji, nego i do potpunog brisanja granica između rada i nerada, između mjesta rada i doma, između vremena rada, obiteljskog vremena i vremena rekreacije" (Čudina-Obradović, Obradović, 2000.:133).

Treba, međutim, upozoriti na opasnost da novi oblici rada nisu usklađeni s postojećim shemama socijalne sigurnosti, koje su utemeljene na stabilnoj zaposlenosti. O tome vrijedi citirati R. Castela: "Veza između rada i socijalne zaštite je oslabila i sve manje djeluje, budući da postoji masovna nezaposlenost. Sve su više na djelu neizvjesni uvjeti rada; množe se različiti oblici ugovora o radu; sve su češći aranžmani u sivoj zoni između priznatog rada

i ne-radnih aktivnosti, kao što je dodatni rad, razne vrste staža i rad u fiksiranom shemama” (Castel, 1995.:620).

Ukratko rečeno, tradicionalni je model muškog hranitelja (*male breadwinner*) obitelji iscrpio svoje mogućnosti, pa se kao izgledna dugoročna 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 je izazov u tome da se preispita socijalna politika na način da tržište rada i obitelj postanu izvor zaštite, jamčeci da će sutrašnji radnici biti što je moguće više produktivni” (Esping-Andersen, 2001.:310–311). Očigledna je, dakle, potreba za promjenom obiteljske politike od dosad pretežnih socijalnih naknada prema širenju usluga obitelji koje olakšavaju i podržavaju vanjsku zaposlenost.

#### Hrvatska

Obratimo pažnju na podatke o zapošljavanju žena u Hrvatskoj. Naša je ukupna zaposlenost relativno niska, a udio nezaposlenih u radnoj snazi vrlo visok (oko četvrtine). U posljednjem je razdoblju došlo čak do smanjenja zaposlenosti, mada podaci za posljednje mjesec govore o, po svemu sudeći, sezonskom poboljšanju zaposlenosti. Ukupan broj zaposlenih smanjio se od 1.432 tisuće u 1991. godini na 1.258 tisuća u 2000. godini ili za 12 %. Zanimljivo je da se istovremeno udio žena u ukupnom broju zaposlenih povećao od 43% na 46%. Drugim riječima, u razdoblju gospodarske i socijalne krize u devedesetim godinama broj zaposlenih muškaraca smanjio se za 16,0%, a žena za 7,1% (Statistički ljetopis Republike Hrvatske 2001.:115). To se može objasniti koncentracijom zaposlenih žena u javnom i uslužnom sektoru, što je u razdoblju krize bila svojevrsna prednost, budući da su ti sektori bili manje podložni promjenama od nedržavnog i proizvodnog sektora u kojima su bili više zaposleni muškarci. Tijekom pretvorbe i privatizacije upravo su, uvjetno rečeno, ti muški sektori, doživjeli veću redukciju radne snage.

To ipak ne mijenja osnovnu ocjenu da su i u nas žene na tržištu rada u nepovoljnijem po-

ložaju, one se često tretiraju kao sekundarna radna snaga.

Sa stajališta obiteljske politike najviše zabrinjava niska zaposlenost mladih ljudi koji su u dobi stvaranja obitelji. Ilustracije radi poslužiti ćemo se podacima o osiguranicima mirovinskog i invalidskog osiguranja koji se približno podudaraju s brojem zaposlenih u 1997. godini. Od ukupnog dobnog kontingenta 20–24 godine bilo je 38,1% osiguranika, u dobi 25–29 godina 50,1%, dakle zaposlenih, a u dobi 30–34 godine 57,9%. Drugim riječima, zaposleno je bilo nešto manje od 50% pripadnika najvitalnije generacije (Jergović, Puljiz, 1998.:322).

O visokoj stopi nezaposlenosti među mladim dobnim skupinama svjedoče podaci posljednjeg popisa stanovništva. Tako je u dobnj skupini 20–24 godine od onih koji se definiraju kao ekonomski aktivni (zaposleni i nezaposleni) ukupno nezaposlenih bilo 25%, od toga među muškarcima 28,3%, a ženama 23,5%. U dobnj skupini 25–29 godina nezaposlenih je ukupno 20,4%, muškaraca 19,9%, a žena 21,5%. U dobnj skupini 30–34 godine ukupno je nezaposlenih bilo 16,8%, muškaraca 15,6%, a žena 17,9%. U starijim dobnim skupinama udjel nezaposlenosti postupno se smanjuje, a među ženskom populacijom raste broj umirovljenica i kućanica (Podaci popisa stanovništva 2001. godine). Može se zaključiti da su mlađe generacije žena više upućene na tržište rada, bilo da su zaposlene ili nezaposlene.

Kada se u nas objašnjava pad stopa fertiliteta, nisku zaposlenost mladih ljudi treba staviti na prvo mjesto. Mladi ljudi žele stvoriti obitelj i imati djecu ali drže da je to rizično u situaciji opće neizvjesnosti i bez čvrstog egzistencijalnog uporišta. Esping-Andersen upozorava da je upravo nezaposlenost mladih ljudi, odnosno otežan prijelaz iz škole na posao, glavni uzrok vrlo niskih stopa fertiliteta u Italiji (Esping-Andersen, 2001.:316).

U Hrvatskoj je povećanje zaposlenosti i zapošljavanje dva hranitelja primarni uvjet za normalan život obitelji. Istraživanja strukture potrošnje svjedoče da su prosječnoj obitelji za normalan život potrebna dva dohotka. Istovremeno, ukupan broj zaposlenih približno se podudara s brojem obitelji, što posredno govori o nedostatnim dohocima većine obitelji. Ne treba zanemariti da Hrvatska ima rasprostranjenu “sivu ekonomiju” ili tzv. 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 ono se smanjilo na oko 10% BDP-a (Ott, 2002.:1). U neslužbenom gospodarstvu radi velik broj ljudi, koji za svoje obitelji ostvaruju prihode. Prema istraživanju Instituta za javne financije od registriranih nezaposlenih znatan je broj onih koji rade u svojoj ekonomiji. Njihov se broj smanjio od oko 67 tisuća u 1997. godini na oko 35 tisuća u veljači 2000. godine, a istovremeno je porasla registrirana zaposlenost. Među "nezaposlenima" koji rade izdvajaju se dvije kategorije: zaposlenici "na crno" i samozaposleni (Crnković-Pozaić, 2002.:305–306).

U nas su aktualne rasprave o fleksibilnom zapošljavanju i promjeni Zakona o radu. Sindikati iskazuju veliko nepovjerenje prema nagovještenim mjerama fleksibilizacije tržišta rada. 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 se tako učvrsti socijalna stabilnost obitelji. Prema tome, u Hrvatskoj će usklađivanje rada i obitelji u velikoj mjeri ovisiti o načinu na koji će nova, fleksibilna struktura rada biti legalizirana i integrirana u sustave socijalne sigurnosti.

### Tipovi i instrumenti obiteljske politike

Poznate su tipologije zapadnih socijalnih država (Esping-Andersen, Liebfried). Kritika koja se upućuje autorima tih tipologija upravo se odnosi na zanemarivanje uloge obitelji, a pogotovo žene, u distribuciji socijalnog blagostanja.

Najpoznatiju tipologiju obiteljskih politika, koja u središte stavlja ulogu hranitelja obitelji, razvila je britanska autorica J. Lewis (1994.). Lewisova razlikuje tri tipa obiteljske politike.

Prvi je čvrsti tip muškog hranitelja. Primjer je takve politike Velika Britanija i Irska, a bliska mu je i Njemačka. U ovom tipu obiteljske politike ženama je prvenstveno namijenjena uloga supruge i majke, odnosno uzdržavane članice obitelji, koja ovisi o plaći muža-hranitelja. Ako se žene i zapošljavaju, onda se pretežno radi o *part-time* zaposlenosti ili je pak u pitanju tzv. sekvencijalno zapošlja-

vanje, koje podrazumijeva smjenjivanje razdoblja posvećenih podizanju djece i razdoblja rada. Za razliku od skandinavske, pravno zaštićene *part-time* zaposlenosti, u ovim je zemljama *part-time* zaposlenost nesigurna i pogoduje poslodavcima. Zato su u zemljama s ovakvim tipom obiteljske politike javne usluge za obitelj i djecu slabo razvijene, što je objektivna prepreka masovnijem 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.).

Obiteljska politika tzv. modificiranog muškog hranitelja prisutna je u Francuskoj. Većina žena, pa i onih s malom djecom, zaposlena je s punim radnim vremenom. Nadalje, žene s djecom dobro su socijalno zaštićene, što znači da je značajna horizontalna preraspodjela, odnosno transfer dohotka od obitelji bez djece ili s manjim brojem djece prema obiteljima s djecom ili većim brojem djece. Radi kompenzacije troškova djece država raspodjeljuje mnogobrojne i izdašne naknade. Ovakav tip obiteljske politike pogodan je za žene kao majke i kao zaposlenice. Isto tako, ovakva obiteljska politika u značajnoj mjeri kompenzira troškove djeteta. Istovremeno treba reći da ovaj tip obiteljske politike zahtijeva relativno visoke državne izdatke, pa je stoga ona teško provediva u siromašnijim zemljama, koje se bore s nestašicom sredstava i koje, pod globalizacijskim pritiskom, nastoje smanjiti socijalne troškove, a to je slučaj Hrvatske.

Tip obiteljske politike dvaju hranitelja (ili mekog muškog hranitelja) nalazimo u Švedskoj, odnosno u nordijskim zemljama. Osnovna je značajka takve politike da ona podržava kombiniranje plaćenog vanjskog i neplaćenog obiteljskog rada. Država podupire ženu i kao majku i kao zaposlenicu. Veće se značenje pridaje uslugama nego transferima. Ipak, i u nordijskim zemljama postoji zamjetna segregacija muškog i ženskog rada kako u kućanstvu, tako i na tržištu rada. Naime, žene su više zaposlene u slabije plaćenim javnim službama, a muškarci u privatnom sektoru. Neovisno o tome, u nordijskim se u odnosu na druge zemlje najviše napredovalo u emancipaciji žena i stvaranju za obitelj prijateljskog društvenog okruženja.

Vrijedan doprinos tipologiji obiteljskih politika dao je Gauthier (1992.), koji je kao osnovni kriterij razlikovanja uzeo dvije vrste intervencije države u obiteljsku sferu: ekonomsku i ekološku. Ekonomska intervencija sastoji se u novčanim transferima 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 obiteljske novčane transfere, a, s druge strane, razinu razvijenosti usluga koje omogućavaju zapošljavanje žena.

Prvi profil obiteljske politike imamo kada su novčani transferi obitelji u tolikoj mjeri izdašni da drugog roditelja oslobađaju potrebe zapošljavanja. Pored toga, dobro su razvijene usluge, pa majka ima mogućnost izbora između vanjskog rada i ostanka u kući. Smatra se da je tom profilu obiteljske politike najbliža Francuska. Drugi profil obiteljske politike obilježava izdašna financijska podrška obitelji, dok su usluge slabije razvijene, što je prepreka zapošljavanju oba roditelja. Manje je zaposlenih žena, a zapošljavanje se u pravilu odvija sekvencijalno, tj. nakon razdoblja skrbi o djeci dolazi razdoblje vanjskog rada. Ovom profilu obiteljske politike najbliža je Njemačka. Treći profil podrazumijeva relativno niske transfere, ali istovremeno razvijene usluge obitelji koje omogućavaju zapošljavanje oba roditelja. Takvu obiteljsku politiku nalazimo u Švedskoj. Četvrti je profil obiteljske politike onaj u kojem država pruža male kompenzacije za djecu, a istovremeno su slabo razvijene usluge obitelji. Ovakvu obiteljsku politiku nalazimo u Velikoj Britaniji i Italiji, zemljama u kojima je dosta privatnih i neformalnih usluga obitelji (Puljiz, 2000.:176–177).

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

Novčani se transferi obitelji vezani su uz kompenzaciju troškova djece. Ti troškovi mogu biti direktni (izdaci za podizanje djece) i oportunitetni (zbog djece izgubljena zarada) (Puljiz, 2000.). Novčani transferi mogu biti različiti, a najvažniji su obiteljski (dječji) do-

daci. Ako se dječji dodaci daju svojoj djeci bez obzira na socijalni status postiže se da oni postanu pravo djeteta, umjesto dopune obiteljskog dohotka, kakva im je bila početna namjera.<sup>5</sup> Mnoge zemlje imaju posebna davanja jednoroditeljskim obiteljima, koji izdvajaju u odvojenu kategoriju obiteljske i socijalne politike. Visina dječjih doplatata određuje se prema dohotku obitelji, broju djece, redoslijedu rođenja, dobi djeteta, školskom statusu itd. U tom pogledu ima različitih rješenja. Npr. u Francuskoj dječji doplatak ne dobiva prvo dijete, u Mađarskoj se doplatak za prvo dijete dobiva tek nakon rođenja drugog djeteta.

Neke vrste novčanih davanja obitelji vezane su uz socijalne pomoći, što znači da se daju uz prethodnu provjeru prihoda (*means test*). Ova novčana davanja predstavljaju dopunu dječjim doplacima, a dobivaju ih siromašnije obitelji. Važnu ulogu imaju i poreske olakšice kojima se nastoji pomoći obiteljima s djecom. U novčana davanja namijenjena obitelji spadaju naknade za porodne i roditeljske dopuste, pomoć pri rođenju djeteta, posmrtna pomoć itd. Posljednjih je desetljeća u mnogim zemljama ostvaren značajan napredak u porodnim i roditeljskim naknadama tako da je produženo razdoblje davanja naknada ili su pak poslodavci oslobođeni plaćanja tih izdataka. Na taj se način nastoji smanjiti diskriminacija žena prilikom zapošljavanja. Neke se zemlje trude povećati novčane, uslužne i vremenske dispozitive za oba roditelja, pa tako ostvariti ravnomjerniju raspodjelu obiteljskih i radnih obveza, koja je sada posebno nepovoljna za zaposlene majke.

Čini se da usluge postupno dobivaju središnje mjesto u obiteljskoj politici. Treba razlikovati dvije glavne vrste usluga: prve su pretežno namijenjene djeci, dok su druge namijenjene starim i nemoćnim članovima obitelji. Obiteljska se politika sve više koncentrirana na usluge djece, a skrbi o starima, kako je rečeno, izdvaja se u zasebno područje socijalne politike, granično u odnosu na zdravstvenu zaštitu. Argument za takav pristup, pored ostalog, može se naći u definiciji obiteljskog nukleusa, koji se sve više svodi na roditelje i neoženjenu djecu. Stari roditelji u pravilu ne pripadaju obiteljskom nukleusu, nego se tretiraju odvojeno. S druge strane, u obiteljskoj politici us-

<sup>5</sup> Indikativno je da je na sjeveru Europe, kao rezultat univerzalizacije dječjih prava, u upotrebi termin "dječji dodaci" (*child benefits*), dok se na jugu, gdje se više ističe obitelj kao institucija, koristi termin "obiteljski dodaci" (*family allowances*).

luge namijenjene obitelji i djeci dobivaju na važnosti; one postaju ključ za politiku rekonzilijacije obiteljskog i profesionalnog rada.

Porodni, roditeljski i drugi dopusti treći su element obiteljske politike. Roditeljski je dopust noviji instrument obiteljske politike, a namijenjen je skrbi o djeci. S druge strane porodni dopust služi oporavku majke nakon poroda. U vezi s dopustima svojevremeno je napisano: "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" (Puljić, 2000.:177). Usluge obitelji nužno ne mora davati država, nego se u to mogu uključiti subjekti privatnog sektora, civilne udruge, crkva itd. Uloga države ostaje ključna u organiziranju odgojno-obrazovnih i zdravstvenih usluga te u nadziranju raznih programa podrške obitelji.

Bradshaw i suradnici navode pet osnovnih elemenata koje sadrži paket potpore obitelji: (1) davanja bez provjere ili uz provjeru resursa, koja uključuju potporu djeci, davanja jednoroditeljskim obiteljima te pomoć u naturi (npr. *Food Stamps* u SAD); (2) poreske olakšice za troškove djeteta, za nezaposlene žene ili samohrane roditelje; (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., 1993.). Bradshaw i suradnici s obzirom na izdašnost ovog paketa usluga i davanja obitelji nakon izdataka za stanovanje utvrdili su sljedeći su redoslijed zemalja: Francuska, Luksemburg, Norveška, Belgija, Danska, Velika Britanija, Njemačka itd. Na kraju su Italija, Portugal, Španjolska, Irsko, Grčka i SAD. (Švedska nije u uzorku).

Zemlje anglosaksonskog područja (Irsko, SAD, Australija) imaju relativno skroman paket obiteljskih davanja, ali ostvaruju visoke stope fertiliteta. Vjerojatno je za to zaslužan brojni kontingent siromašnih imigranata s visokim prirodnim priraštajem. S druge strane, europske zemlje prakticiraju izdašna davanja

obiteljima. Više stope fertiliteta imaju Norveška, Francuska, Velika Britanija i Danska, a niže Luksemburg, Belgija, Nizozemska i Njemačka. Najskromniji paket obiteljskih davanja i usluga imaju južnoeuropske zemlje, koje imaju najniže stope fertiliteta (Bradshaw i sur., 1993.:267).

U mnogim su europskim zemljama u proteklom desetljećima po prvi put uvedeni roditeljski dopusti. Također su povećana jamstva roditeljima, posebno majkama, koja im omogućavaju povratak na posao nakon razdoblja odsustva zbog djece. Na drugoj strani, zbog fiskalne krize, neke su zemlje za ostvarenje prava na dotadašnja univerzalna obiteljska davanja uvele provjeru imovnog stanja (*means-test*). To je izazvalo redukciju obiteljskih davanja te smanjenje broja obitelji koje primaju državnu potporu. U Preporuci državama-članicama iz 1992. godine Europska unija u obiteljskoj politici kao prioritet izdvaja: (1) davanja obiteljima u teškom socijalnom položaju, (2) poticaje za povratak na tržište rada, posebno žena nakon što su podigle djecu i (3) usklađivanje obiteljskih i profesionalnih obveza. U prvom je planu potpora najsiromašnijim obiteljima, ali i inzistiranje na zapošljavanju drugog hranitelja.

Osim brige o najsiromašnijima naglasak je na uključivanju u tržište rada, a potiskuje se klasična obiteljska politika orijentirana na olakšavanje troškova djeteta. Nadalje, obiteljska se politika nastoji voditi u "obitelji-prijateljskom okruženju". Istraživanje Eurobarometra iz 1993. godine pokazalo je da na obitelj po redu važnosti najviše djeluju: stanovanje, gospodarska situacija i (ne)zaposlenost, troškovi podizanja djece, fleksibilnost radnog vremena, dostupnost usluga za djecu te roditeljski dopusti (Malpas i Lambert, 1993.). Obiteljska davanja i poreske olakšice nisu navedeni kao pretpostavke koje bitno utječu na odlučivanje o radanju djece. Na broj djece prije svega utječe šire socijalno i ekonomsko okruženje obitelji, dok su same mjere obiteljske politike u drugom planu. Utjecaj novčanih davanja na broj djece, osim kada su na zaista visokoj razini, relativno je zanemariv. To potvrđuju istraživanja u Francuskoj, zemlji koja ima vjerojatno najdužu tradiciju pronatalitetne politike (Ekert-Jaffé, 1986.). Korisno se prisjetiti da je poslijeratni *baby-boom* u Europi posljedica istovremenog utjecaja visokih stopa ekonomskog rasta, stabilne klasične ko-

njugalne obitelji i klime optimizma. Na djelu je bila puna zaposlenost (pretežno jednog hranitelja), životni je standard brzo rastao, ekspanzirali su sustavi socijalne sigurnosti. Bila je to velika promjena nakon ratne kataklizme. Takvo je gospodarsko i socijalno okruženje utjecalo na snažnu demografsku ekspanziju u Europi. Međutim, od sredine šezdesetih godina, kao posljedica proširene upotrebe kontracepcijskih sredstava, sve većeg zapošljavanja žena te širenja defetizma u društvu, uslijedilo je opadanje stopa fertiliteta i raspad klasične obitelji. Na raslojavanje obitelji i opadanje broja djece kasnije je utjecala masovna nezaposlenost. Nakon tri poslijeratna desetljeća izbija kriza kejnzijanske države, koja će pod pritiskom globalizacije i neoliberalizma doživjeti značajne preobrazbe.

Kriza je još više pogodila postsocijalističke zemlje, koje su se suočile s izuzetno teškim gospodarskim i socijalnim problemima. U tim je zemljama došlo do raspada starih sustava socijalne sigurnosti, čemu je glavni uzrok porast nezaposlenosti, širenje siromaštva te smanjena potpora države ugroženim građanima. U postsocijalističkim zemljama sada prevladavaju novčana davanja obiteljima. Te zemlje u obiteljsku politiku unose dosta tržišnih elemenata. Promjene u obiteljskoj politici postsocijalističkih zemalja mogu se objasniti neoliberalnim shvaćanjem uloge tržišta, podrškom osobnim inicijativama i isticanju samo-odgovornosti, utjecajem nadnacionalnih financijskih institucija, povećanom nezaposlenošću, ukidanjem subvencija za stanovanje, smanjenoj dostupnosti dječjih institucija. Postsocijalističke su države smanjile intervenciju u obiteljskoj politici, usprkos činjenici da se suočavaju s dubokom demografskom krizom. O dubini sveopće krize koja uvelike utječe na položaj obitelji svjedoči podatak da se stopa dječjeg siromaštva povećava u 90-ima za 3% u Češkoj Republici i Mađarskoj te za 7% u Poljskoj. Razina dječjeg siromaštva u Poljskoj premašila je razinu općeg siromaštva, a posebno su ugrožene jednoroditeljske obitelji (Förster, Tóth, 2001.:329). No, usprkos sličnim trendovima i reformama, srednjoeuropske postsocijalističke zemlje su ipak zadržale osnovne institute obiteljske politike, dok je opća socijalna situacija (a time i socijalna situacija obitelji) bitno dramatičnija u istočnijim tranzicijskim zemljama.

Ovo poglavlje zaključimo citatom N. Stropnik: "Obiteljska politika neće neutralizirati,

mada može ublažiti negativan utjecaj psiholoških, socijalnih i ekonomskih okvira za stvaranje obitelji i radanje (željenoga) većeg broja djece. Ekonomske okvire je relativno lako izmijeniti, ako neko društvo ima dovoljno sredstava i dobre volje. Mnogo teže je utjecati na druge dvije skupine faktora, 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. Höhmov (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).

## RAZVOJ I MJERE OBITELJSKE POLITIKE HRVATSKE

### Razvoj obiteljske politike

Slično kao i u drugim područjima socijalne politike, obiteljska politika nakon 1990. godine pod dominantnim je utjecajem socijalističkog nasljeđa. Ona je bila usmjerena prema obitelji zaposlenih u društvenom sektoru kojima su jamčena određena prava s naslova zaposlenosti. Promicanje prava zaposlenih bilo je povezano s politikom ekstenzivne industrijalizacije te s ideologijom promicanja prava radnika, kao i s ideologijom izjednačavanja muškaraca i žena u radu. Sukladno takvim intencijama, pa i usprkos evidentnom jazu između političko-normativne i faktičke razine, dio autora govori o tome da su obiteljske politike socijalističkih zemalja bile dijelom slične tipu obitelji dvaju hranitelja (Fajth, 1999., Pascal, Manning, 2000.) Tome u prilog idu podaci o većem udjelu ženske radne snage u ukupnoj radnoj snazi u Istočnoj Europi u odnosu na Zapadnu Europu (50% naspram 32%) ili o rasprostranjenosti javnofinanciranih servisa za djecu koji su olakšavali usklađenje roditeljskih i profesionalnih obveza, odnosno najvažnije podržavali obiteljsku politiku dvaju

hranitelja.<sup>6</sup> Postoje, ipak, dosta velike društvene razlike između nordijskih europskih zemalja koje su razvijale tip obitelji s dva hranitelja i bivših socijalističkih zemalja te razlike između samih socijalističkih zemalja, koje otežavaju govor o jedinstvenom modelu obiteljske politike. Hrvatska, osim toga, u socijalističkom razdoblju ima vrlo mali udjel predškolske djece obuhvaćenih javnim servisima, što je doprinijelo održavanju tradicionalnih obiteljskih veza. To ujedno znači da su obitelji zaposlenih, a posebice zaposlene majke, bile pod vrlo velikim teretom profesionalnih i obiteljskih obveza, a da državne mjere nisu taj teret uspijevale olakšati. S druge strane, oni koji nisu bili zaposleni u društvenom sektoru bili su lišeni nekih najosnovnijih socijalno-obiteljskih prava, kao što su pravo na porodni dopust ili pravo na dječji doplatak.

Osim nasljeđa, na obiteljsku politiku nakon 1990. godine uvelike utječu društvene posljedice osamostaljenja Hrvatske, rata i tranzicijskih reformi. Dominantan utjecaj društvenog konteksta ogleđa se u nekonzistentnom razvoju obiteljske politike koja doživljava mnoge promjene, kako na razini opće obiteljske politike, tako i na mikro-razini čestih promjena pojedinih mjera. Premda o tome nema pouzdanih podataka, s velikom se sigurnošću može ustvrditi da su na obitelj izrazito negativno djelovale promjene u stopama i strukturi zaposlenosti, proširenost sivog tržišta rada te povećanje socijalnih nejednakosti. To su ujedno i bitni razlozi koji govore u prilog konstataciji da je u razdoblju nakon 1990. riječ o jedinstvenom razdoblju obiteljske politike. Ona je podložna mnogim promjenama, ali ne u mjeri da se mogu nazrijeti obrisi drukčijih tipova obiteljske politike. Istodobno, detaljnija analiza izvršena za potrebe ovog rada omogućuje hipotetički govor o tri razdoblja nakon 1990. godine.

Prvo je razdoblje (1990.–1994.) u znaku osamostaljenja Hrvatske i Domovinskog rata

te je obiteljska politika bitno obilježena ovim događajima. Premda odredbe novog Ustava iz 1990. godine veliku pozornost posvećuju zaštiti obitelji, osnovne mjere obiteljske politike ostaju one naslijeđene iz socijalističkog razdoblja. Osjetno pogoršanje životnog standarda hrvatskih građana pokušava se ublažiti mjerama u sklopu interventnog Socijalnog programa Vlade RH iz 1993. godine. Uz već postojeće mjere socijalne skrbi uvedene su i neke nove, a unutar tog programa veliku su ulogu odigrale domaće i međunarodne humanitarne organizacije. Uvedena je i socijalna iskaznica za najugroženije građane na osnovi koje su oni mogli ostvariti niz pomoći, od plaćanja komunalnih računa, pomoći u obući, odjeći i hrani, osiguranju besplatnih školskih udžbenika itd.

Drugo razdoblje započinje 1995. godine i traje do 2000. godine i ono je obilježeno pokušajem formuliranja nove obiteljske politike. Ona je nacionalno i populacijski obojena jer joj je osnovni cilj utjecanje na negativne demografske trendove, što se ubrzo pokazalo sasvim neprovedivim. U ovom razdoblju valja istaknuti donošenje niza temeljnih zakona, kao što su Zakon o radu iz 1995. godine, Nacionalni program demografskog razvitka iz 1996. godine, Obiteljski zakon iz 1999. godine te Zakon o dječjim doplatcima iz 1999. godine.

Nacionalni program demografskog razvitka je najvažniji dokument ovog razdoblja, jer je jasno definirao novu obiteljsku politiku, premda je samo dio tog programa stvarno i realiziran. On izričito počinje s konstatacijom da Hrvatska, nakon stoljeća neslobode, napokon ima svoju samostalnu državu te da je sada u njoj najvažnija demografska obnova.<sup>7</sup> Osim mnogih ekonomskih mjera, Program zagovara tzv. novo i obnovljeno duhovno ozračje koje je usmjereno na izvorne obiteljske vrijednosti. Sukladno tome, prijedlog poticajnih mjera populacijske politike, uključenih u Program, je vrlo ambiciozan. On, ponajprije, definira vrlo

<sup>6</sup> 1990. godine u Češkoj Republici je čak 75,2% djece od 3 do 6 godina bilo uključeno u vrtičke programe, Mađarskoj 85,3%, Poljskoj 47,1%, Bugarskoj 65,5%, Rumunjskoj 53,3% (Zrinščak, 2002.:114).

<sup>7</sup> Zbog važnosti ovog Programa donosimo ovdje kratak citat iz njegova zaključka, a koji nesumnjivo oslikava njegove najosnovnije 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)

ambicioznu shemu dječjeg doplatka (koji progresivno raste do šestog djeteta i iznosio bi, primjerice, u obiteljima s petero djece čak 35% prosječne plaće po svakom djetetu). Predviđaju se, zatim, povoljni stambeni krediti za mlade bračne parove, porezne olakšice za djecu, oslobodjenje participacije za pohađanje vrtića i jaslica za obitelji s troje i više djece, trogodišnji porodni dopust za majke s troje i većim brojem djece, plaćeni status roditelja-odgajatelja za obitelji s četiri i više djece itd. Dio je ovih mjera (primjerice o trogodišnjem porodnom dopustu) reguliran 1995. i 1996. godine posebnim zakonima, no veći dio njih nije, ponajviše zbog ekonomskih problema, nikad zaživio. Poteškoće implementacije ovakvog programa posebice će biti vidljive u pokušajima novoga reguliranja dječjeg doplatka krajem 90-ih.

Treće razdoblje započinje 2000. godinom, a koincidira s prvom promjenom vlasti u Hrvatskoj nakon 1990. godine. To je razdoblje, s jedne strane, provođenja i intenziviranja već prije definiranih socijalnih reformi, kao što su mirovinska i zdravstvena reforma, koje će dugoročno, a posebno u aspektima privatizacije socijalnih programa i individualizacije socijalnoga, u velikoj mjeri utjecati na sva područja socijalne politike. S druge strane, suočena s izrazito lošom ekonomskom i socijalnom situacijom te pod pritiskom međunarodnih financijskih agencija, Vlada poseže za nizom restrikcija, između ostalog i u području obiteljske politike. Riječ je o restrikcijama koje vrlo loše odjekuju u javnosti, poglavito zbog izrazito nepovoljnih demografskih trendova s kojima je Hrvatska suočena. Valja reći i da restrikcije nemaju preveliko uporište u troškovima obiteljske politike jer je riječ o malom sustavu unutar strukture svih socijalnih troškova (Puljiz, 2001.:7). Potezi Vlade i reakcije javnosti pokazuju da se obiteljska politika najčešće sasvim reducirano promatra kroz prizmu pojedine mjere, što pokazuje da se mogući utjecaj pojedinih mjera (primjerice, visina dječjeg doplatka) najčešće precjenjuje. Kako je obiteljska politika dominantno oblikovana sveukupnim društvenim odnosima, to znači da će situacija duboke društvene krize (koju najviše obilježuju nedovoljan gospodarski razvoj, visoka stopa nezaposlenosti, velike socijalne nejednakosti) i dalje činiti najvažniji (nepovoljan) okvir razvoja obiteljske politike i njenih mogućih populacijskih učinaka.

## Osnovne mjere obiteljske politike

### *Porodni i roditeljski dopusti i naknade*

Pravo zaposlene majke na plaćeni porodni dopust uvodi se u Hrvatskoj nakon II. svjetskog rata u srpnju 1946. godine u trajanju od ukupno šest tjedana prije i poslije rođenja djeteta. Vremensko trajanje tog prava je postupno povećavano tako da je ono već 1949. godine iznosilo 90 dana, a priznavana su i druga prava zaštite trudnica i dojilja, odnosno prava s naslova njege djeteta. Od 1957. godine plaćeni porodni dopust iznosi 105 dana, od 1973. godine 180 dana, a od 1978. godine priznaje se pravo na šest mjeseci obveznoga i šest mjeseci dodatnoga porodnog dopusta. Slično drugim socijalističkim zemljama Hrvatska je kraj tog razdoblja dočekala s relativno izdašnim pravom plaćenoga porodnog dopusta s naslova zaposlenosti u društvenom sektoru u usporedbi s nizom zemalja Zapadne Europe, ali i bez prava na roditeljske dopuste koji se mogu fleksibilno koristiti, ovisno o potrebama obitelji i zahtjevima rada.

Plaćeni porodni dopust do godine dana života djeteta i druga prava trudnica i majki s djecom zadržavaju se u nepromijenjenom obliku sve do 1995. godine. Njihovo uživanje određeno je, međutim, promjenama na tržištu rada, odnosno problemima u stvarnom konzumiranju i niza drugih normativno određenih socijalnih prava zaposlenih. Zakon o radu iz 1995. godine potvrđuje sva dotadašnja prava te uređuje pravo na plaćeni porodni dopust koji teče od 28 dana ili najviše 45 dana prije očekivanog poroda pa sve do šest mjeseci djetetova života. Nakon obveznog porodnog dopusta može se koristiti dodatni porodni dopust do prve godine života djeteta. Žena, također, može raditi polovicu radnog vremena do djetetove prve godine života, a to pravo ima i djetetov otac, ako majka radi. Nakon godine dana života djeteta, jedan od roditelja ima pravo na neplaćeni porodni dopust do tri godine života djeteta. U slučaju djece s poteškoćama u psihofizičkom razvoju roditelji mogu koristiti i niz dodatnih prava.

Najvažnija novost ovog Zakona bila je novo pravo na plaćeni trogodišnji porodni dopust u slučaju rođenja blizanaca te trećega i svakog sljedećeg djeteta. Ovo je jedna od mjera za koju se smatralo da može imati neposredne populacijske učinke. Zakonom je predviđen i institut tzv. majke odgojiteljice, na

osnovi kojega majka s četvero i više djece, bez obzira na status zaposlenosti, ima pravo na novčanu naknadu iz državnog proračuna, pravo na mirovinsko, invalidsko i zdravstveno osiguranje te još niz drugih prava koja su trebala biti regulirana posebnim propisima. Ovo pravo, međutim, nikada nije stvarno realizirano i to najvjerojatnije zbog velikih financijskih sredstva koja su bila nužna za njegovu realizaciju. Dvojbena je, također, koliki bi bio stvarni učinak ovog propisa u društvenim okolnostima kada žene ponajviše traže uz roditeljsku i profesionalnu afirmaciju. Pitanje je, zapravo, kolike su bile i stvarne namjere zakonodavca koji je ovu odredbu unio u Zakon o radu koji, u načelu, ne bi trebao regulirati dodatna prava zaposlenih ili nezaposlenih roditelja, tj. prava koja se financiraju iz poreznih prihoda i koja nisu vezana uz status zaposlenosti.

Pravo na plaćeni porodni dopust prošireno je 1996. godine i na nezaposlene majke te majke koje obavljaju samostalnu djelatnost, ali samo u slučaju rođenja blizanaca te trećega i svakog sljedećeg djeteta. Isto je pravo propisano i za majku, korisnicu mirovine. Time, a što je djelomično proizlazilo i iz odredbi Zakona o radu, porodno pravo nije više vezano samo uz zaposlenički status. Primjetno je, ipak, da je to pravo moglo iskoristiti samo manji broj nezaposlenih majki, jer je riječ o onima koje rode veći broj djece. Primjerice, čak 75% djece rodilo se 1999. kao prvo i drugo dijete, što znači da je riječ o manjim davanjima za obitelji s više djece nego da su ta prava dobile sve nezaposlene majke, neovisno o broju rođenja djeteta.<sup>8</sup>

Posljednje promjene najavljene su dokumentom Vlade RH pod nazivom "Polazišta za utvrđivanje socijalne politike do kraja 2001. godine i osnove socijalne politike za 2002. godinu" iz kolovoza 2001. godine. Sukladno ovom dokumentu od 1. listopada 2001. godine ukinut je trogodišnji porodni dopust koji se koristi u slučaju rođenja blizanaca, trećega i svakog sljedećeg djeteta. U slučaju rođenja blizanaca, odnosno većeg broja djece iste dobi predviđeno je pravo dvogodišnjega plaćenoga porodnog dopusta za zaposlene majke i majke koje obavljaju samostalnu djelatnost. Istodobno je uvedeno sasvim novo pravo šestomjesečnoga plaćenoga porodnog dopusta za sve

majke, neovisno o njihovom zaposleničkom statusu. Riječ je o značajnoj mjeri univerzalizacije porodnih prava koja je, međutim, gotovo u potpunosti ostala u sjeni ukinuća prava na trogodišnji porodni dopust koji je u stvarnosti koristio manji broj majki.

Pravo na plaćeni porodni dopust u velikoj je mjeri uvjetovano stvarnim iznosima porodnih naknada koji su, također, bile podložne brojnim promjenama u proteklom razdoblju. Naknada korištena za vrijeme obveznog porodnog dopusta bila je vezana uz prethodnu plaću zaposlene majke, dok su naknade za dodatna porodna prava bile vezane uz raspoloživa sredstva državnog proračuna i u pravilu dosta niske. Naknada plaće za prvih šest mjeseci obveznoga porodnog dopusta, što se isplaćuje na teret zdravstvenoga osiguranja, iznosila je u 2001. godini ovisno o prethodnoj plaći od 1.600 kuna mjesečno do najviše 4.250 kuna mjesečno. Zakonom o izvršenju Državnog proračuna RH za 2001. godinu određena je naknada plaće od šest mjeseci do navršene jedne godine života u iznosu od 1.600 kuna mjesečno. Nezaposlenoj majci, nezaposlenoj majci koja ostvaruje pravo na invalidsku mirovinu zbog profesionalne nesposobnosti za rad, majci-korisnici mirovine i majci koja se nalazi na redovitom školovanju pripada naknada za porodni dopust od rođenja djeteta do šestog mjeseca života u iznosu od samo 900 kuna mjesečno.

#### *Dječji doplatci i porezne olakšice*

I dječji su doplatci bili važan instrument provođenja socijalističke obiteljske politike nakon II. svjetskog rata. Oni su uvedeni već 1945. godine i bili su financirani iz doprinosa koje su uplaćivali poslodavci zajedno s doprinosima za socijalno osiguranje (Tintić, 1953.; Iris, 1984.). Od 1951. godine uvodi se imovinski census, a kriteriji i visina censusa se često mijenjaju. Primjerice, od 1949. godine doplat se isplaćuje po progresivnoj skali, već od 1951. godine po regresivnoj, od 1958. godine ponovno po progresivnoj skali itd. Ovakva politika spram dječjeg doplatka pokazuje da on nije imao jasnu ili konzistentnu demografsko-populacijsku funkciju. Stoga se može zaključiti da je jedino neposredno nakon II. svjetskog rata doplatka imao vrlo izraženu socijal-

<sup>8</sup> O tome usp. Bouillet, Bračić-Ružić, Zrinščak, 2002.:48. Analiza pojedinih mjera obiteljske politike oslanja se dijelom, osim na zakonske propise, i na ovaj izvor.

nu funkciju poboljšanja standarda radničkih obitelji te promicanja zaposlenja u državnom sektoru. O tome posebno govori podatak da je 1952. i 1953. godine udio sredstava za dječji doplatk iznosio 4,6% BDP-a, premda možda taj podatak više govori o tadašnjem niskom nacionalnom dohotku i relativno velikom broju djece, nego o pretjerano velikoj visini samog doplatka (Tintić, 1953.:135). Ipak, 1954. godine dječji je doplatk činio 25% proračuna radničke obitelji, a 1971. godine samo 4% (Puljiz, 1977.:102). Posebice se od 1968. godine značajno smanjuju sredstva za doplatk, konkretni iznosi i broj djece koja ga primaju. Ovakva tendencija govori o tome da se vrlo brzo izgubila važna društvena funkcija dječjeg doplatka te da je on krajem socijalističkog razdoblja igrao samo eventualnu funkciju ublažavanja siromaštva radničkih obitelji.

Kao što je već napomenuto, vrlo ambiciozna shema dječjih doplatka činila je jednu od ključnih mjera Nacionalnog programa demografskog razvitka. No, promjene u sustavu dječjih doplatka zakonski su regulirane tek 1999. godine i samo su manjim dijelom slijedile Nacionalni program. Zakonom je pravo na dječji doplatk prošireno na sve kategorije građana (to, dakle, nije više pravo samo zaposlenih roditelja), premda je zadržan dohodovni cenzus kao jedan od najbitnijih kriterija. Financiranje je također promijenjeno pa se dječji doplatk više ne financira doprinosima zaposlenih, već iz općih poreznih prihoda države. Uveden je i novi uvjet hrvatskoga državljanstva i prebivališta u Hrvatskoj od najmanje šest mjeseci prije ostvarivanja prava.

Zakon je trebao stupiti na snagu u siječnju 2000. godine, ali je zbog promjene vlasti (opći izbori održani su 3. siječnja 2000. godine) te zbog financijskih problema (očekivano povećanje broja korisnika) stupanje na snagu zakona nekoliko puta mijenjano i odgađano, kao što su i mijenjani iznosi dohodovnih cenzusa. Pod pritiskom javnosti on je konačno stupio na snagu 1. listopada 2000. godine. Prema tom zakonu korisnici dječjeg doplatka bili su podijeljeni u dvije kategorije. Prvu su činili oni čiji su prihodi po članu kućanstva bili manji od 27,5% prosječne neto plaće, a drugu oni čiji prihodi po članu kućanstva prelaze

niži postotak, ali su manji od 50% prosječne neto plaće. Djeca iz obitelji s višim prosječnim prihodima nemaju pravo na doplatk. U prvom slučaju dječji doplatk iznosio je mjesečno 9% prosječne neto plaće, što se povećava za 5% prosječne neto plaće dodatka za blizance, treće i svako sljedeće dijete. U drugom slučaju dječji doplatk iznosio je 5% prosječne neto plaće, što se uvećava za dodatak od 4% prosječne neto plaće za blizance, treće i svako sljedeće dijete. Hrvatski ratni vojni invalidi Domovinskog rata ostvarivali su pravo na viši iznos dječjeg doplatka, a neovisno o njihovim ostalim prihodima.

Novim je propisima znatno povećan obuhvat djece, korisnika dječjeg doplatka. Tako je 1999. godine broj korisnika bio 391.571, 2000. godine (početak primjene novog Zakona u listopadu!) 467.945, da bi se u 2001. godini taj broj popeo na oko 618.670 korisnika ili oko 60% ukupnog broja djece. Sukladno tome značajno su povećana i potrebna financijska sredstva. Najveći broj djece ostvario je doplatk temeljem dohodovnog cenzusa, dok je 53.973 korisnika to pravo ostvarilo po posebnim propisima. U strukturi korisnika doplatka koji podliježu dohodovnom cenzusu u 2001. godini dominirala su djeca radnika (383.196), djeca nezaposlenih roditelja (100.168) te djeca umirovljenika (32.233). 70% korisnika koji podliježu dohodovnom cenzusu ostvarivalo je pravo na viši iznos doplatka jer im je prihod po članu kućanstva bio manji od 27,5% prosječne neto plaće.

U sklopu već spominjanih socijalnih restrikcija došlo je i do promjene u sustavu dječjih doplatka koje su u primjeni od 1. siječnja 2002. godine. Među brojnim izmjenama valja izdvojiti sljedeće. Dohodovni su cenzusi sada utvrđeni na iznose od 40% i 20% proračunske osnovice (ne više prosječne neto plaće),<sup>9</sup> a iznosi doplatka na 9% i 5% proračunske osnovice. Ukida se povećanje doplatka za treće i svako sljedeće dijete. Ukida se statusno pravo doplatka (osim kod težeg oštećenja zdravlja) te su sada sva djeca izjednačena i doplatk mogu primati samo temeljem dohodovnog cenzusa (time je ukinuto posebno pravo hrvatskih ratnih vojnih invalida). Djeca primaju doplatk do 15 godine ži-

<sup>9</sup> Trenutno je proračunska osnovica istovjetna prosječnoj neto plaći, no njen je iznos podložan promjenama prema odluci Vlade RH, odnosno donošenjem novog Zakona o izvršavanju Državnog proračuna za tekuću godinu, dok se prosječna neto plaća statistički, dakle sasvim objektivno, utvrđuje.

vota, ili do 19 godine ako pohađaju redovni srednjoškolski program (do 21 godine ako se školuju djeca oštećenog zdravlja, odnosno do 27 godine za djecu teže oštećenog zdravlja), čime je ukinuto pravo doplatka za redovite studente. Također je utvrđen, zbog uočenih zlouporaba, uvjet prebivališta od najmanje tri godine prije podnošenja zahtjeva.

Uvedene promjene očito će smanjiti broj korisnika u 2002. godini (posebice zbog uvođenja nižih dohodovnih limita, novog uvjeta trajanja prebivališta te smanjenja dobne granice djeteta). Vlada je zauzela stav da je u uvjetima financijskih restrikcija provela socijalno pravedniji raspodjelu postojećih sredstava (posebice zbog uvođenja dohodovnog cenzusa za sve korisnike te ukidanjem dodatka za treće i svako sljedeće dijete). Analize tek treba napraviti, ali je neosporno da relativno niski iznos doplatka, usprkos stanovitoj univerzalizaciji, teško može odigrati neku bitniju ulogu u sklopu mjera obiteljske politike. Relativno je malo pozornosti do sada posvećeno problemu utvrđivanja dohodovnih cenzusa u društvenim uvjetima visoke rasprostranjenosti sirove ekonomije, tj. neevidentiranih prihoda pojedinca i obitelji.

Hrvatska, također, svojim poreznim sustavom priznaje određene troškove za održavanje članove obitelji koji se realiziraju umanjnjem porezne osnovice, što se primjenjuje od 1994. godine, tj. od prve temeljne izmjene poreznog sustava zemlje. 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 ili najviše do 2.500 kuna), što se uvećava ovisno o broju uzdržavanih članova obitelji. Za uzdržavanoga bračnog druga i druge uzdržavane članove obitelji te 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 daljnje dijete faktor osnovnog odbitka se progresivno povećava i to za 0,6, 0,7, 0,8... više u odnosu prema faktoru osnovnog odbitka za prethodno dijete. U slučaju osobe s invaliditetom osnovni se odbitak uvećava za 0,3.

Stvarni učinak ovih mjera ovisi, naravno, o tome koliki su prihodi osobe koja ostvaruje mogućnost umanjnjem porezne osnovice, odnosno o tome koliki porez plaća dotična osoba (porez na dohodak od 2001. godine iznosi

15% na iznos 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 stimulacije, za dvoje 131,25 kuna, a za troje i svako naredno dijete 187,50 kuna. Ako, primjerice, porezni obveznik ima ostvaren dohodak od 6.000 kuna porezna mu stimulacija za jedno dijete iznosi 156,25 kuna, za dva djeteta 218,75 kuna, za tri 312,50, za četiri 437,50 kuna te 581,25 kuna za petero uzdržavane djece. Očito jest da se s rastom dohotka ostvaruje veći materijalni učinak te se može reći da ta mjera nije ni u kakvoj korelaciji s ostalim mjerama socijalne i obiteljske politike, koje su više usmjerene pomoći siromašnijim obiteljima s djecom. Kod poreznih olakšica u Hrvatskoj slučaj je upravo obrnut jer oni koji zarađuju više ostvaruju i daleko veće porezne olakšice.

#### *Usluge za obitelj i djecu*

Državna briga o djeci također je, barem manifestno, briga socijalističke vlasti nakon II. svjetskog rata. Uz posebnu državnu zaštitu interesa majke i djeteta, prvi jugoslavenski Ustav ističe i nužnost osnivanja rodilišta, dječjih domova, jaslica i vrtića. Pozornost osnivanju dječjih domova nalagao je veliki broj djece-siročadi nakon rata. Potreba osnivanja jaslica i vrtića dolazi do izražaja nešto kasnije i vezana je uz povećano zapošljavanje žena, tj. migracijske i urbanizacijske procese. No, država zapravo raspolaže s relativno malim sredstvima i ne uspijeva zadovoljiti potrebu osnivanja i adekvatnog financiranja jaslica i vrtića, tj. ne uspijeva uslužnim servisima zaokružiti model obitelji s dva hranitelja. Premda je broj djece koja pohađaju jaslice i vrtiće povećan s 3.947 djece 1946. godine na čak 34.369 djece 1976 godine, riječ je sasvim nedostatnom porastu. O tome govori podatak da je školske godine 1974./1975. samo 1,7% djece jasličke dobi (od 1 do 3 godine života) smješteno u jaslice, a 15,1% djece vrtičke dobi (od 3 do 7 godina života) pohađa vrtiće (Iris, 1984.:324). Krajem socijalističkog razdoblja obuhvat se povećao na samo 29,4% što je, zajedno s Makedonijom i Jugoslavijom, bio najniži postotak u usporedbi s 12 drugih socijalističkih zemalja (Zrinščak, 2002.:114). Sasvim zanemariv broj privatnih vrtića (prije svega crkvenih) nije mogao bitnije promijeniti ovu

sliku. To znači da su se zaposleni roditelji u velikoj mjeri morali oslanjati na neformalne oblike čuvanja djece, najviše na pomoć uže i šire obitelji, što je u određenoj mjeri i pridonijelo dužem očuvanju tradicionalnih obiteljskih veza.

Ovakvo je nasljeđe nedovoljno razvijenih javnih usluga za djecu i dalje dominantno te je 2000. godine samo 35% djece pohađalo javne institucije predškolskog odgoja u dobi od 3 do 7 godina. U dobi od 1 do 3 godine života, samo je 15% djece bilo smješteno u jaslice (Bouillet, Bračić-Ružić, Zrinščak, 2002.:64-65). Nedostatak uslužnih servisa posebno je vidljiv u velikim gradovima gdje u jaslice i vrtiće ostaju neupisana i djeca obaju zaposlenih roditelja.

Većinu predškolskih ustanova osnivaju i financiraju jedinice lokalne samouprave, a profesionalno su nadgledane od strane Ministarstva prosvjete i športa nizom propisa, a posebno Državnim pedagoškim standardom predškolskog odgoja. Kriteriji sufinanciranja od strane roditelja također su propisani te to sufinanciranje, primjerice u gradu Zagrebu za standardni vrtićki program, iznosi 400 kuna mjesečno po djetetu. Smanjena participacija određena je za siromašne roditelje te one s većim brojem djece.

Osim javnih, u vlasništvu jedinica lokalne samouprave (292 vrtića), u Hrvatskoj postoji još 45 privatnih vrtića koje su osnovale vjerske zajednice i 80 privatnih vrtića pravnih i fizičkih osoba. Usprkos većim mogućnostima osnivanja privatnih vrtića u 90-ima očito jest da oni ne mogu popuniti potrebu postojanja i daljnjeg širenja mreže javnih vrtića. Povećanje broja javnofinanciranih servisa za djecu i povećanje obuhvata djece predškolske dobi ostaje najprioritetnijim područjem razvoja obiteljske politike Hrvatske.

#### *Politika prema pobačaju*

Većina europskih socijalističkih država (izuzev Rumunjske) bila je poznata i po liberalnom pravu i liberalnoj praksi obavljanja pobačaja. Slično je bilo i s Hrvatskom, odnosno cijelom bivšom Jugoslavijom. Ustavno pravo o pravu čovjeka na slobodno odlučivanje o rađanju djece promovirano je jugoslaven-

skim te hrvatskim ustavom iz 1974. godine. Sukladno toj ustavnoj odredbi u Hrvatskoj se od 1978. pobačaj regulira kao pravo žene, što znači da se pobačaj legalno i besplatno obavlja u zdravstvenim ustanovama na zahtjev žene do 12 tjedana trudnoće. Već 1979. godine u Hrvatskoj ima 48.143 prekida trudnoće, što iznosi visokih 0,70 prekida trudnoće na 1 živorođeno dijete, a odnos raste na čak 0,96 1987. godine (Hrvatski zdravstveno-statistički ljetopis, 1998.:250).

Usprkos mnogim zahtjevima, prije svega od strane Katoličke crkve te još nekih političkih i interesnih grupa, pravo na pobačaj nije promijenjeno nakon 1990. godine. U kontekstu mnogih rasprava o etičkim i legalnim aspektima pobačaja uvedena je jedino obveza plaćanja pobačaja te pravo medicinskim radnicima da mogu odbiti obavljanje pobačaja iz etičkih razloga. 1995. godine pripremljen je zakonski prijedlog koji bi pobačaj učinio samo nešto malo restriktivnijim (predviđena je bila obveza savjetovanja majke prije pobačaja sa svećenikom ili socijalnim radnikom ili liječnikom), ali ga ne bi zapravo ograničavao. Ni takav prijedlog nije naišao na većinsko odobravanje javnosti te nije ni ušao u zakonsku proceduru. Istraživanja pokazuju da, usprkos velikom utjecaju Katoličke crkve i velikom broju vjernika, većina osuđuje praksu pobačaja, ali se protivi bilo kakvim njegovim zakonskim ograničenjima. Podaci Europskoga istraživanja vrednota, provedenoga u Hrvatskoj 1999. godine, pokazuju da 57,4% Hrvata odobrava pobačaj kad majka nije udana, a 53,1% kad vjenčani par ne želi imati djece, dakle u slučajevima koji nisu povezani s bilo kakvim socijalnim ili zdravstvenim indikacijama, već su stvar osobne prosudbe.<sup>10</sup> U tome je Hrvatska sličnija Sloveniji, Francuskoj ili čak skandinavskim zemljama nego, primjerice, Irskoj, Poljskoj ili Italiji kojima je inače sličnija prema strukturi religioznosti. Sukladno ovim uvidima vrlo je teško reinterpretirati podatke prema kojima se broj legalno izvedenih pobačaja smanjuje: 1990. godine bilo je 0,84 izvedena pobačaja na 1 živorođeno dijete, a taj se odnos u 1997. godini smanjio na čak 0,30 (Hrvatski zdravstveno-statistički ljetopis, 1998.:250). S velikom se sigurnošću može pretpostaviti da se danas više pobačaja obav-

<sup>10</sup> Podaci istraživanja EVS-a za Hrvatsku objavljeni su u *Bogoslovskoj smotri* br. 2 za 2000., a komparativni podaci za sve europske zemlje u Halman, 2001.

lja u privatnim klinikama koji ostaju neregistrirani, premda ne treba zanemariti i pretpostavku da su nove rasprave o pobačaju možda ipak dijelom utjecale na teže odlučivanje trudnih majki na taj zahvat. O mogućem, iako malo vjerojatnom utjecaju povećanja zdravstvene prosvjedenosti ili veće uporabe kontraceptivnih sredstava, teško je zaključivati bez pouzdanih istraživanja.

### ZAKLJUČNA NAPOMENA

Obiteljska politika, kao i socijalna politika, pod snažnim je utjecajem promjena koje se dešavaju u društvu. Mi smo se u ovom prilogu prvenstveno bavili demografskim promjenama i promjenama u strukturi rada. U Hrvatskoj, kao i u drugim europskim zemljama, već je duže vrijeme na djelu demografska recesija koju indiciraju smanjene stope fertiliteta, opadanje i starenje stanovništva. Isto tako postupno se, mada s izvjesnim zaostatkom u odnosu na razvijene zemlje, mijenja i pluralizira obiteljska struktura. Nekad marginalni obiteljski oblici, kao što su jednoroditeljske obitelji, izvanbračne zajednice, samačka domaćinstva sve više dominiraju u obiteljskoj strukturi. Kada je riječ o strukturi rada, središnji je proces individualizacija i prekarizacija rada, koja potiskuje nekadašnju stabilnu i kontinuiranu zaposlenost. Sve to zahtijeva novu obiteljsku politiku koja će se, s jedne strane, nositi s rizicima proizašlim iz pluralizacije obiteljske strukture, a, s druge strane, koja će doprinositi usklađivanju vanjskog rada i obiteljskih obveza. Mada demografska kretanja u pretežitom mjeri ovise o ukupnoj socijalnoj i ekonomskoj situaciji, čini se da zapošljavanje

oba roditelja može stabilizirati obitelj i doprinijeti pozitivnom demografskom razvoju.

Razvoj obiteljske politike u Hrvatskoj od stjecanja nezavisnosti do danas odvijao se u tri etape. Prva etapa bila je obilježena ratom i mjerama prilagođenim izvanrednim prilikama. Najveća briga posvećivana je obiteljima prognanika, izbjeglica i drugih egzistencijalno ugroženih socijalnih slojeva. U drugoj etapi razvoja, od sredine devedesetih, najviša državna tijela usvajaju za obiteljsku politiku ključne dokumente, među kojima i Program demografskog razvitka. No u tim dokumentima je dosta normativnog optimizma i nereálnih očekivanja, prije svega, u pogledu demografske renesanse. U trećoj etapi obiteljska se politika prilagođava realnostima društva. Tada dolazi do redefiniranja nekih njenih instrumenata, kao što su dječji doplatci i porodni dopusti. To rezultira redukcijom i usmjeravanjem sredstava na siromašnije obitelji s djecom. Rekli bismo da je prije riječ o socijalnoj politici prema obitelji, a manje o obiteljskoj politici zasnovanoj na univerzalističkim kriterijima.

Hrvatska se postupno mora pripremati za novu obiteljsku politiku. Ta se politika mora manje temeljiti na kompenzaciji troškova djece, a više na načelu ulaganja u nove generacije koje su socijalni kapital o kojem ovisi budućnost društva. U tom kontekstu ključnu ulogu ima zapošljavanje žena i razvoj usluga za djecu i obitelj. Ta nova struktura usluga za obitelj neće biti samo državna, nego ona treba angažirati šire resurse, dakle privatni i civilni sektor. Jedino tako moguće je uspostaviti novu mrežu potpore obitelji koja će odgovoriti izazovima budućeg društvenog razvoja.

### LITERATURA

- Akrap, A. (2001.) Obitelj u Hrvatskoj nakon demografskog sloma: stanje i perspektive, u: Balaban, S. (ur.) *Hrvatska obitelj na prekretnici*. Zagreb: Centar za promicanje socijalnog nauka Crkve.
- Bouillet, D., Bračić-Ružić, G., Zrinščak, S. (2002.) *Neki aspekti zaštite obitelji u Republici Hrvatskoj s obzirom na europski kontekst*. Zagreb: DZZOMM.
- Bradshaw, J. Ditch, J., Holmes, H. and Whitefode, P. (1993.) A comparative study of child support in fifteen countries, *Journal of European Social Policy* 3(4):255–271.
- Castel, R. (1995.) *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard.
- Crnković-Pozaić, S. (2002.) Nezaposleni koji rade: radnici i poduzetnici iz sjene, *Financijska teorija i praksa* 26(1):301–316.
- Črpić, G., Rimac, I. (2000.) Pregled postotaka i aritmetičkih sredina. Europsko istraživanje vrednota – EVS – 1999, *Bogoslovska smotra LXX(2)*: 191–232.
- Čudina-Obradović, M., Obradović, J. (2000.) Obitelj i zaposlenost izvan kuće: međusobno ometanje i/ili pomaganje, *Revija za socijalnu politiku* 7(2):131–145.

- Drew, E., Emerek, R. Mahon, E. (1998.) *Women, Work and the Family in Europe*. London and New York: Routledge.
- Ekert-Jaffé, O. (1986.) Effets et limites des aides financières aux familles: une expérience et un modèle, *Population*, vol. 41., no 2.
- Esping-Andersen, G. (2001.) Kakva socijalna država za XXI. stoljeće, *Revija za socijalnu politiku* 8(3-4):309-324.
- Eurobarometer (1993.) no 30.
- Fajth, G. (1999.) Social Security in a Rapidly Changing Environment: The Case of Post-Communist Transformation, *Social Policy & Administration* 33(4):416-436.
- Folbre, N. (1994.) *Who Pays for the Kids Gender and the Structure of Constraint*. London: Routledge.
- Förster, M. F., Tóth, I. G. (2001.) Child poverty and family transfers in the Czech Republic, Hungary and Poland, *Journal of European Social Policy* 11(4):324-341.
- Grignon, M. (2001.) Les prestations familiales au sein de la sécurité sociale, *Informations sociales*. 96:82-91.
- Halman, L. (2001.) *The European Values Study: A Third Way*. Tilburg: WORC, Tilburg University Press.
- Hantrais, L., Letablier, M.-Th. (1997.) *Families and Families Policies in Europe*. London and New York: Longman.
- Hrvatski zdravstveno-statistički ljetopis za 1997. godinu* (1998.) Zagreb: Hrvatski zavod za javno zdravstvo.
- Iris, G. (1984.) Doplatka za djecu, u: Škrbić, M. i sur. *Socijalna zaštita u SRH. Razvoj - stanje - perspektive*. Zagreb: Jumena.
- Jergović, J., Puljiz, V. (1998.) Dokumentacija. Dobna struktura aktivnih osiguranika u sustavu mirovinskog i invalidskog osiguranja Hrvatske, *Revija za socijalnu politiku* 5(4):317-327.
- Le Bras, H. (1999.) Le vieillissement n'a pas d'âge, *La Recherche* no 322/1999.
- 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.
- Les personnes âgées au sein de leur famille - responsabilités juridiques et sociales* (2000.) Strasbourg: CDCS.
- Lewis, J. (1994.) Sustav socijalnog blagostanja i odnosi spolova, *Revija za socijalnu politiku* 1(3): 291-301.
- Malpas, N. and Lambert, P.-Y. (1993.) Europeans and the Family, *Eurobarometer* no 39,0, V/72/94-EN.
- Mendras, H. (1997.) *L'Europe des Européens*. Paris: Gallimard.
- Ministarstvo razvitka i obnove Republike Hrvatske (1997.) *Nacionalni program demografskog razvitka*. Zagreb.
- Obiteljski zakon* (2000.) Zagreb: Narodne novine.
- Ott, K. (2002.) Neslužbeno gospodarstvo u Republici Hrvatskoj 1990.-2000., *Financijska teorija i praksa* 26(1):1-30.
- Parsons, T. (1955.) *Family, Socialization and Interaction Process*. Glencoe: Free Press.
- Pascal, G., Manning, N. (2000.) Gender and Social Policy: Comparing Welfare States in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union, *Journal of European Social Policy* 10(3):240-266.
- Puljiz, V. (1977.) *Eksodus poljoprivrednika*. Zagreb: IDIS.
- Puljiz, V. (2000.) Obiteljska politika, u: Puljiz, V. (ur.) *Sustavi socijalne politike*. Zagreb: Izdanje Revije za socijalnu politiku.
- Puljiz, V. (2001.) Reforme sustava socijalne politike u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 8(2): 159-180.
- Puljiz, V. (2002.) Socijalna država, decentralizacija, socijalna pomoć, *Hrvatska javna uprava* 2(2): 189-222.
- Recent demographic developments in Europe 2001*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Reconciliation of work and family life and the quality of care services* (1997.) Luxembourg: European Commission.
- Revue internationale de sécurité sociale* (1994.) Editorial, 3-4.
- Roussel, L. (1989.) *La famille incertaine*. Paris: Editions Odil Jacob.
- Statistički ljetopis Republike Hrvatske 2001*. Zagreb: Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske.
- Strategy for Europe - Balancing Family and Work* (1998.) Vienna: Federal Ministry for Environment, Youth and Family Affairs.
- Stropnik, N. (1996.) Obiteljske politike u Europi, *Revija za socijalnu politiku* 3(2):105-115.
- Stropnik, N. (1997.) *Ekonomski vidiki starševstva*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Tintić, N. (1953) Nekoliko napomena uz problem dodatka za djecu, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* III:131-137.
- Ustav RH* (1995.) Zagreb: Informator.
- Zakon o doplatku za djecu, *Narodne novine* 77, 21.7.1999.
- Zakon o doplatku za djecu, *Narodne novine* 94, 30.10.2001.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o doplatku za djecu, *Narodne novine* 64, 5. 7. 2000.

- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2000. godinu, *Narodne novine* 82, 26. 9. 2001.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porodnom dopustu majki koje obavljaju samostalnu djelatnost i nezaposlenih majki, *Narodne novine* 109, 20. 10. 1997.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porodnom dopustu majki koje obavljaju samostalnu djelatnost i nezaposlenih majki, *Narodne novine* 82, 26. 9. 2001.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu, *Narodne novine* 17, 2. 3. 2001.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zapošljavanju, *Narodne novine* 82, 26. 9. 2001.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju, *Narodne novine* 82, 26. 9. 2001.
- Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o radu, *Narodne novine* 82, 26. 9. 2001.
- Zakon o izmjenama Zakona o doplatku za djecu, *Narodne novine* 41, 18. 4. 2000.
- Zakon o porezu na dohodak, *Narodne novine* 127, 20. 12. 2000.
- Zakon o porodnom dopustu majki koje obavljaju samostalnu djelatnost i nezaposlenih majki, *Narodne novine* 24, 26. 3. 1996.
- Zakon o radu & propisi za provedbu (1997.) Zagreb: Savez samostalnih sindikata Hrvatske.
- Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Narodne novine* 94, 30. 10. 2001.
- Zrinščak, S. (2002.) Dokumentacija. Socijalna i obiteljska politika u zemljama u tranziciji, *Revija za socijalnu politiku* 9(1):107-115.

### Summary

#### THE CROATIAN FAMILY POLICY IN THE EUROPEAN CONTEXT

Vlado Puljiz, Siniša Zrinščak

Department of Social Work, Faculty of Law  
University of Zagreb, Zagreb, Croatia

*The paper discusses the internal and external determinants and the development of the family policy of Croatia.*

*In the first part the authors define family policy, analyse the influence of demographic trends and employment of women on the family structure and relations. They claim that a modern family policy should rely on the employment of both parents (the model of two breadwinners) and that family services should be developed in order to provide support for the employed parents. That means that the classic approach in family policy that is dominated by cash benefits should be abandoned.*

*In the second part the authors analyse the Croatian family policy. During the last decade, it has undergone three stages of development. During the first period it was dominated by the measures adjusted to the Homeland war, in the second period the key documents of family policy were defined, attempting to overturn the negative demographic trends, while the third stage attempted to create a balance between real possibilities and needs in family policy.*

*The paper also analyses the basic family policy measures: maternity and parental leaves and benefits, child allowances and tax benefits, family and children services. The insufficient development of the services is particularly emphasised, as there are only 15 % of the children in the age from 1 – 3 and 35 % of the children in the age of 3 – 7 who attend public pre-school education institutions.*

*The Croatian family policy of the future should be based on the two key elements: increased employment of women and more family services, which are currently poorly developed.*

**Key words:** family, family policy, family policy measures, European context, development, Croatia.