

Profili obiteljske politike*

Vlado Puljiz
Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta
Sveučilište u Zagrebu

Izvorni znanstveni članak
UDK: 321.62
Primljeno: ožujak 1999.

Na početku autor definira obiteljsku politiku i ističe njeno razlikovanje u odnosu na populacijsku politiku. Potom govori o povijesti obiteljske politike, posebno izdvajajući slučaj Francuske i Švedske.

Na obiteljsku su politiku u posljednjim desetljećima utjecale demografske promjene, a najviše opadanje fertiliteta i starenje populacije, masovno zapošljavanje žena te pluralizacija obiteljskih oblika.

Autor izdvađa dvije tipologije obiteljske politike, kojima je temeljni kriterij razlikovanja odnos prema obiteljskom i vanjskom radu žene. Jedna skupina europskih zemalja obiteljsku politiku prilagođava modelu jednog (muškog) hranitelja, druga skupina zemalja pruža ženi s djecom mogućnosti izbora da se zaposli ili pak ostane kod kuće, dok treća skupina snažno podržava zapošljavanje žena. Obiteljske se politike razlikuju i s obzirom na to daju li prioritet vanjskim uslugama obitelji ili ih, pak, financijski podržavaju.

Zbog nastojanja da se kontroliraju socijalni troškovi u posljednje se vrijeme izbjegavaju skupe vanjske usluge obitelji, a prednost se daje dužim dopustima roditeljima, kao i novčanim potporama siromašnijim obiteljima.

Ključne riječi: obiteljska politika, populacijska politika, pluralizam obiteljskih oblika, modeli obiteljske politike, profili obiteljske politike.

I. DEFINICIJA I RAZVOJ OBITELJSKE POLITIKE

(1) Obiteljska politika se uglavnom tretira kao dio socijalne politike. *Differentia specifica* obiteljske politike je u tome da ona djeluje na obiteljske resurse radi poboljšanja položaja, naročito ugroženih obitelji i da, u krajnjoj liniji, utječe na samu obiteljsku strukturu (Hantrais, Letablier, 1996.). Vrijedi citirati nešto opširniju definiciju: "Obiteljska je politika cjelovit i sustavan skup mjera koje djeluju u korist obitelji, prije svega obitelji s djecom. Te im mjere pomažu u problematičnim situacijama ekonomskog, socijalnog, zdravstvenog, stambenog i sličnog karaktera, ublažavaju financijski teret što ga za obitelj predstavljaju djeca, omogućuju uskladivanje obiteljskih i radnih obveza, štite trudnice i djecu..." (Stropnik, 1996.:105).

Razlikujemo populacijsku i obiteljsku politiku. Populacijska je politika usmjerena na postizanje određenih demografskih ciljeva. U pravilu se radi o povećanju ili smanjenju sta-

novništva. Povećanje stanovništva nastoje postići razvijenije zemlje s niskim stopama fertiliteta, a smanjenje stanovništva nerazvijene zemlje s visokim stopama demografskog rasta. Populacijska se politika ostvaruje na razini cijelog društva, a obiteljska na razini obitelji kao osnovne ćelije društva. Prva utječe na promjene u ukupnoj populaciji a drugom se, prvenstveno, nastoje postići promjene u kvaliteti života obitelji, odnosno pojedinca. Ipak, i populacijska i obiteljska politika su međusobno tijesno povezane. Npr., najznačajnije mjere obiteljske politike, kao što su dječji dodaci, poreske olakšice za djecu, reguliranje statusa majki, obiteljski servisi i slično mogu se smatrati i mjerama populacijske politike. N. Stropnik piše: "Po našem mišljenju može se općenito reći da mjere obiteljske politike pozitivno utječu na rodost jer stvaraju povoljnije uvjete za život obitelji s djecom" (Stropnik, 1995.:218). Ipak, postoji razlika u akcentima kod ove dvije politike. Budući da je npr. politika davanja i olakšica pretežno usmjerena na veće obitelji, onda ona sadrži komponentu populacijske politike.

* Ovaj prilog objavljujemo uz potporu Hrvatskog pravnog centra. Opsežnu studiju o obiteljskoj politici autor je priredio za Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži.

S druge strane, pomoć jednoroditeljskim obiteljima radi poboljšanja njihova životnog standarda, prvenstveno je mjera obiteljske politike. Uostalom, takva pomoć nije u interesu populacijske politike jer je ona, po prirodi stvari, orijentirana na "normalne", dvoroditeljske obitelji za koje se pretpostavlja da će imati više djece.

Mada je obiteljska politika u početnom stadiju razvoja bila bitno obilježena populacijskim ciljevima, danas su populacijski ciljevi eksplicitno proklamirani samo u nekim zemljama. Takav je slučaj Republike Hrvatske koja je u Nacionalnom programu demografskog razvitka iz 1996. godine definirala ciljeve u pogledu rasta stanovništva. Postoji više razloga zbog kojih neke zemlje eksplicitno ne definiraju svoju populacijsku politiku. Obično se to ne radi zbog delikatnosti populacijske problematike. Pretpostavlja se, naime, da se neke države mjere, kojima se npr. utječe na fertilitet, mogu percipirati kao ugrožavanje temeljnih ljudskih prava. Zato se pribjegava indirektnim mjerama obiteljske politike kojima se, eventualno, mogu doseći željeni demografski ciljevi. Izbjegavanje eksplicitnog definiranja populacijske politike može biti motivirano i povijesnim razlozima. Poznato je, npr., da su se nacizam i fašizam služili populacijskom politikom radi ostvarenja ekspanzionističkih i rasističkih ciljeva. Pri tome su tobožnji interesi države i društva stavljeni iznad osobnih sloboda i prava građana. U populacijskoj su politici ti režimi primjenjivali diskriminacijske kriterije, a samo su dominantni narodi imali pravo na pronatalitetne stimulanse. S tim u vezi još i danas u Italiji i Austriji populacijska politika u svijesti ljudi ima negativnu konotaciju, mada obje ove zemlje imaju vrlo niske stope reprodukcije stanovništva. Isto se tako, zbog naslijeđene negativne nacističke stigme, u Njemačkoj sve do 1970-ih godina, kada je već snažno djelovala demografska regresija, nije javno raspravljalo o populacijskoj politici, mada je ova zemlja u ratu imala velike gubitke stanovništva i nekoliko je desetljeća bilježila niske stope prirodnog priraštaja.

Danas je u gotovo svim europskim zemljama demografska situacija takva da je istovremeno potrebna i obiteljska i populacijska politika. Ove se politike moraju uzajamno podupi-

rati i komplementarno ostvarivati svoje ciljeve. To podrazumijeva da populacijska politika mora biti javno obznanjena. Vrijeme je da se u nekim zemljama konačno odbaci stigmatizirajuće naslijeđe populacijske politike jer ona više, pretežno je uvjerenje, ne može služiti anticivilizacijskim ciljevima.

Glavne su mjere obiteljske politike uvjetovane velikim promjenama u društvu i u obitelji posljednjih nekoliko desetljeća. Riječ je, prije svega, o opadanju fertiliteta, starenju populacije, zapošljavanju žena i pluralizaciji obiteljskih oblika. Oko tih se fenomena koncentriraju mjere obiteljske politike. Među njima su najznačajniji rodni i roditeljski dopusti, dječji (obiteljski) doplaci, poreske olakšice, subvencionirani servisi djeci i obitelji, zdravstvena zaštita majki i djece, potpora pri obrazovanju, stanovanju, pomoć jednoroditeljskim i siromašnim obiteljima, pomoć obiteljima s hendikepiranom djecom i slično.

(2) Početke obiteljske politike u Europi nalazimo u 18. stoljeću. U to vrijeme nastaje ideja o državnoj intervenciji u skrb i odgoj djece. Međutim, tadašnji interes za djecu nije bio humanitarnog nego isključivo ekonomskog i vojnog karaktera. Vladaoci su postali svjesni činjenice da sigurnost države i vlasti ovisi o tome koliko će zdravih, mladih i sposobnih ljudi imati na raspolaganju za proizvodnju i ratovanje. Zahvaljujući tome postupno dolazi do "socijalizacije" djece i ona postaju opće dobro.

Podsjetimo da su se tijekom 18. stoljeća formirale velike europske stajaće vojske koje su se regrutirale iz nižih socijalnih slojeva. U Pruskoj je radi podizanja kvalitete stanovništva Fridrich Veliki 1763. godine uveo obvezno osnovno obrazovanje. Nekoliko desetljeća kasnije, 1839. godine, temeljem izvještaja generala von Horna o lošem zdravlju regruta zabranjen je rad djeci mlađoj od 9 godina, a za djecu između 9 i 16 godina rad je ograničen na maksimalno 10 sati.¹ Nadalje, 1853. godine je zabranjen rad djeci mlađoj od 12 godina, a djeci između 12 i 14 godina dnevni je rad ograničen na 6 sati. Dakle, zakonima o zaštiti djece u Pruskoj, ali i u drugim europskim zemljama, postupno su se poboljšavali uvjeti dječjeg rada. Za siromašnu djecu i djecu bez roditelja u prvoj polovini 19. stoljeća osnivaju se prve zaštitne ustanove. Tako se, makar na rudimen-

¹ Znakovito je da je slično tome u V. Britaniji regrutacija vojnika za burski rat bila jedan od poticaja socijalnih reformi L. Georgea početkom stoljeća (Puljiz, 1997).

tarnoj razini, skrb o siromašnim, marginalnim skupinama djece prenosila s obitelji na državu.

Krajem 19. i početkom 20. stoljeća u središte pažnje socijalne politike dopijeva socijalna sigurnost starih ljudi. Pojavljuju se prvi zakoni o mirovinskom osiguranju za pojedine kategorije stanovnika (prije svega za zaposlene i siromašne). Kasnije se mirovinsko osiguranje širi na druge socijalne skupine. Zbrinjavanje starih ljudi putem mirovinskog osiguranja također se može smatrati dijelom obiteljske politike. S vremenom se mirovinsko osiguranje izdvojilo u posebni veliki sustav socijalne sigurnosti, a danas u razvijenim zemljama većina starih ljudi živi odvojeno od svojih potomaka, pa nisu u fokusu obiteljske nego mirovinske i zdravstvene politike.

Glavni oblik intervencije države u životne prilike obitelji bila je financijska pomoć u obliku obiteljskih ili dječjih dodataka. Ideja o materijalnoj pomoći obitelji s više djece pojavila se u socijalnom katolicizmu krajem 19. stoljeća. U enciklici *Rerum novarum* pape Lava XIII. iz 1891. godine govori se "o pravednoj plaći od koje se može živjeti". Uistinu, u to vrijeme mnoge radničke obitelji nisu mogle živjeti od jedne plaće, nego su padale u bijedu. Obiteljski dodatak za njih se javlja kao egzistencijalna potreba. Neki su poslodavci u Francuskoj prihvatili obiteljski dodatak na plaću (*sursalaire*), jer su se tako mogli suprotstaviti povećanju plaća svim radnicima. Istovremeno im je to bila formula za uspostavu učinkovitije kontrole nad radnicima. O tome je Hatzfeld napisao: "Obiteljski dodaci imaju ista obilježja kao i poslodavačke prestacije: tako se nastoji pomoći radničkoj obitelji te monopolizirati i kontrolirati radnika" (Hatzfeld, 1989.:177). Znakovito je da su protiv obiteljskih dodataka najviše bili liberalni ekonomisti. Oni su se bojali da će se, zahvaljujući njima, prekinuti neposredna povezanost plaća i rada, što će nepovoljno utjecati na produktivnost rada. Negativan su stav o obiteljskim dodacima imali i francuski sindikati, koji su smatrali da se obiteljskim dodacima razbija radnička solidarnost nužna u borbi protiv kapitala. U Francuskoj su nakon prvog svjetskog rata, u kojem se ova zemlja dramatično suočila s demografski nadmoćnijom Njemačkom, a zbog opadanja broja stanovnika te drugih nepovoljnih demografskih indikatora, prevladale pronatalističke tendencije u državnoj politici. Godine 1932. je usvojen zakon o

obiteljskim dodacima, a 1939. godine je donesen Obiteljski zakonik (*Côde de famille*) kojim se široko etablirala obiteljska politika. Nakon drugog svjetskog rata Francuska je pojačala svoju pronatalističku komponentu obiteljske politike. General De Gaulle je 1945. godine, u svojstvu prvog poslijeratnog predsjednika vlade, pozvao Francuskinje da rode "12 milijuna lijepih beba" (Jones, 1985.:187).

Obiteljske su politike postupno razvile i druge kontinentalne europske zemlje kao Austrija, Belgija, Njemačka i Luksemburg. U vrijeme nacizma njemačka je obiteljska i populacijska politika poprimila rasističke devijacije. Izdašna državna potpora davana je čistim arijevskim obiteljima koje se stimuliralo da rađaju što više djece dok se, istovremeno, uništavalo nearijevsko stanovništvo, naročito Židove i Rome, kao pripadnike niže rase koji ugrožavaju snagu države (Puljiz, 1997.).

Vrijedi upozoriti na povijest švedske obiteljske politike koja ima dugu liberalističku tradiciju. U ovoj su zemlji djeca rođena izvan braka izjednačena s bračnom djecom još 1917. godine. Nadalje, 1920. godine liberaliziran je razvod braka. Zbog niskih stopa fertiliteta između dva rata švedska obiteljska politika je, također, bila pronatalitetno usmjerena. Međutim, švedski pronatalizam nikad nije bio usmjeren protiv kontrole rađanja. Deviza je bila da "svako dijete treba biti željeno dijete". Presudnu ulogu u definiranju švedske obiteljske politike imali su Ellen Key i bračni par Alva i Gunnar Myrdal. Prema njihovu mišljenju švedsko društvo mora funkcionirati kao dobra "narodna kuća" (*Folkhemmet*). Društvo, kao i obitelj, treba obilježavati "jednakost, obzirnost, suradnja i pomoć". U knjizi Myrdalovih *Kriza u demografskom pitanju*, koja se pojavila 1934. godine, inzistira se na povećanju fertiliteta od 25%, ali i na podršci države obiteljima "srednje veličine". Takve obitelji, tvrde Myrdalovi, mogu osigurati kvalitetan život svojim članovima. Istovremeno se predlaže široko područje državne intervencije u obitelji. Veća obitelj treba dobiti ekonomsku i praktičnu pomoć u stanovanju, subvencijama i dječjim dodacima. Švedski projekt obiteljske politike težište stavlja na pomoć obiteljima s djecom. Djeca su u središtu takve obiteljske politike. Djeca se smatraju najvrednijim kapitalom koji treba čuvati i unapređivati. Također se brani pravo žene na zaposlenost. Alva Myrdal piše: "Prisilni celibat ili sterilitet zaposlenih žena

znak je nesposobnosti društva da se prilagodi modernim uvjetima. Demokratska populacijska politika treba, dakle, iznova poduprijeti udate žene u njihovom pravu na rad" (Myrdal, 1945.:121). Obiteljska politika u Švedskoj dobila je novi zamah nakon drugog svjetskog rata. Godine 1948. uvedena su univerzalna umjesto selekcioniranih dječjih dodataka. Pojačala se usredotočenost obiteljske politike na samu djecu. Zanimljivo je da se pronatalitetna tendencija u švedskoj obiteljskoj politici ponovno pojavila sredinom šezdesetih godina. Švedska, kao i mnoge druge europske zemlje, u to vrijeme bilježi osjetan pad fertiliteta, pa je država reagirala stimuliranjem porasta stanovništva i kvalitete obiteljskog života. Što se tiče same uloge žene u obitelji, napušta se ranija koncepcija o njenoj dvostrukoj ulozi kućanice i zaposlenice te prihvaća individualistički koncept prema kojem žena ima ravnopravan status u obitelji "dvaju hranitelja" (Hirdman, 1998.).

U Europi postoji skupina zemalja koje nisu, sve do novijeg razdoblja, a i tada u skromnim razmjerima, razvile ozbiljnu obiteljsku politiku. U njima se obitelj pretežno tretira kao privatna domena u čije unutarnje odnose država ne treba zadirati. Kada se ipak uvode neki oblici obiteljske politike, onda se obitelj tretira kao cjelina. Tako se izbjegava tzv. individualizacija obiteljske politike, prisutna u nordijskim zemljama. Rudimentarnu obiteljsku politiku susrećemo u južne europskim državama kao što je Portugal, Španjolska, Italija i Grčka. Tim zemljama, uz stanovite rezerve, treba pridružiti Veliku Britaniju i Irsku. Zanimljiv je slučaj Velike Britanije koja nikad nije imala pronatalitetnih opsesija kao kontinentalne europske zemlje. Razlog tome je visoka napućenost britanskog područja, otočna izoliranost i, stoga, veća vojna sigurnost u odnosu na kontinentalne zemlje. Značajnu ulogu je pri tome odigrala specifična britanska pravna tradicija *Common Law-a* koja je naglašavala privatnost i bila nesklona državnoj intervenciji.

Drugi svjetski rat je ubrzao razvoj obiteljskih politika u svim europskim zemljama sa svim njihovim specifičnostima. U novije vrijeme, zahvaljujući europskim integracijskim kretanjima, prije svega unutar Europske unije, svjedoci smo postupnog približavanja europskih obiteljskih politika.

(3) U Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koju je 1950.

godine usvojilo Vijeće Europe, u članku 8. stoji: "Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja." Taj se član može tumačiti tako da se država ne smije uplitati u obiteljske odnose. Međutim, obveze djelovanja države prema obitelji, a naročito prema majkama, djeci i starijima, sadrži Europska socijalna povelja iz 1961. godine koju su ratificirale sve zapadnoeuropske zemlje, a nedavno ju je potpisala i Hrvatska. Tako je članak 16. Povelje posvećen pravu obitelji na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu, a u članku 17. se govori o pravu majke i djeteta na socijalnu i ekonomsku zaštitu.

U ustavima većine zapadnoeuropskih zemalja definiran je položaj obitelji. Tako ustavi Francuske, Njemačke, Grčke, Irske, Luksemburga, Portugala i Španjolske sadrže obvezu zaštite obitelji. U ustavnim odredbama nekih zemalja (Finska, Grčka, Francuska, Portugal) nalazimo pravni okvir za obiteljsko zakonodavstvo, dok u drugima (Njemačka i Luksemburg) ustavne odredbe strogo legitimiraju obitelj i brak. Irski ustav zabranjuje vanjsku intervenciju u obitelj. Italija i Španjolska su zemlje u kojima se prešlo od strogo normativnih ustavnih odredbi o obitelji na odredbe koje, kada je to potrebno, omogućuju državnu intervenciju u obiteljsku sferu.

Može se reći da su poslije rata europske zemlje prihvatile više egalitaran i liberalan pristup obitelji. Zahvaljujući tome država se na različite načine miješa u obiteljski život. Državna se intervencija legitimira potrebom da se utječe na obitelj u vrijeme brzih promjena socijalnih vrijednosti, a isto tako se nastoje zaštititi pojedini članovi obitelji (najčešće djeca) od drugih članova, u slučaju da ih oni ugrožavaju ili se, pak, radi o nastojanju da se roditelji prisile na ispunjavanje svojih obveza. Uostalom, intervencija države treba poslužiti tome da se obitelj održi kao temeljna socijalna institucija. Pri tome je osnovna dilema: kako pomiriti interese pojedinaca i obitelji kao socijalne jedinice na jednoj te društva, kao cjeline, na drugoj strani?

Prevladavanje individualnog nad institucionalnim pristupom prati liberalizacija definicije obitelji i priznavanje različitih obiteljskih oblika. U obiteljskom zakonodavstvu se, također, ogleda sukob između potrebe za državnom intervencijom radi zaštite obitelji kao temeljne jedinice društva na jednoj i potrebe

očuvanja individualnih prava čovjeka na drugoj strani (Hantrais, Letablier, 1997.).

II. DEMOGRAFSKE I SOCIJALNE PROMJENE KAO PRETPOSTAVKE OBITELJSKE POLITIKE

(1) Osnovni pokazatelji o stanovništvu svjedoče da je u prve dvije decenije nakon drugog svjetskog rata Europa doživjela veliki demografski uzlet. Glavne uzroke tog demografskog uzleta nalazimo u poboljšanju životnih uvjeta nakon teških vremena rata, u otvorenim mogućnostima zapošljavanja, obnovi povjerenja u budućnost, atmosferi optimizma i vjere u napredak. Sve je to pratila snažna obnova ideje o obitelji, odnosno plima familizma (Puljiz, 1995.). Ipak, nije se radilo o povratku tradicionalnoj, brojnoj obitelji iz prethodnih epoha. Naprotiv, radilo se o modernoj, konjugalnoj građanskoj obitelji koja je u industrijsko-urbanom društvu pronašla i učvrstila svoju novu ravnotežu. Upravo je u to vrijeme nastala poznata Parsonsova teorija obitelji. Parsons, naime, smatra da novu obiteljsku strukturu obilježava otac koji zaraduje i održava vanjske obiteljske funkcije, odnosno on obavlja instrumentalnu ulogu, dok žena rađa i odgaja djecu i održava prisnu obiteljsku atmosferu, tj. obavlja ekspresivnu ulogu. Takva se obitelj s unutrašnjom toplinom, koju stvaraju žena i djeca, te s vanjskom funkcionalnošću, koju ostvaruje otac i muž, najlakše može integrirati u poslijeratno ekspanzivno urbano-industrijsko društvo (Parsons, 1955.).

Sredinom šezdesetih godina demografski su se indikatori u gotovo svim zemljama počeli osjetno, za mnoge neočekivano, mijenjati. Promjene su do punog izražaja došle 70-ih i 80-ih godina. Nakon *baby booma* šezdesetih slijedio je *baby bust* sedamdesetih i osamdesetih godina. O tome svjedoče podaci o totalnim stopama fertiliteta za 16 zemalja Europske unije. Naime, ta je stopa 1965. godine iznosila 2,72, 1975. godine – 1,96, 1985. godine – 1,60, a 1994/5. godine – 1,45. Znakovito je da je najveći pad stopa fertiliteta zabilježen u zemljama Južne Europe: u Grčkoj je stopa fertiliteta za 30 godina (1965.-95.) opala od 2,32 na 1,35, u Italiji od 2,67 na 1,26, u Portugalu od 3,08 na 1,41 i u Španjolskoj od 2,97 na 1,24. Ovoj skupini zemalja s naglim padom fertiliteta u posljednje se vrijeme priključila Irska koja je dugo imala najvišu stopu fertiliteta u Zapadnoj Europi, ali koja je pala od 4,03 u 1965. na 1,87

u 1995. godini (Eurostat, 1995., 1996.). Nepovoljna demografska kretanja zabilježena su i u bivšim socijalističkim zemljama, u kojima su stope fertiliteta bile vrlo niske, a u DDR-u možda najniže na svijetu. (Godine 1995. na području bivše države DDR, u sastavu jedinstvene Njemačke, stopa fertiliteta je iznosila 0,77). Usporedbe radi u Hrvatskoj je stopa fertiliteta 1960. godine iznosila 2,18, a 1996. godine 1,67. Svugdje je, dakle, stopa fertiliteta pala ispod razine na kojoj se odvija prosta reprodukcija stanovništva (2,15).

Opadanje stopa fertiliteta slijedili su i drugi negativni demografski pokazatelji. Tako su smanjene stope nupcijaliteta (stupanja u brak), povećane su stope divorcijaliteta (razvoda braka), kao i broj izvanbračne djece. Npr. stopa divorcijaliteta sredinom šezdesetih godina iznosila je u zapadnim zemljama oko 10%, a osamdesetih godina dosegla je 30%. S druge strane, 1960. godine u zapadnoeuropskim zemljama se izvan braka rađalo 5,1%, a 1993. godine 21,8% djece. U Irskoj, koja je dugo održavala tradicionalnu obiteljsku strukturu, izvanbračni natalitet je porastao od 1,6% u 1960. na 19,7% 1994. godine (Eurostat, 1996.).

Lakonski ocjenjujući ove demografske trendove L. Roussel je napisao: "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).

Svemu tome treba dodati starenje stanovništva. O starenju stanovništva postoje različiti pokazatelji. Tako se prosječno očekivanje trajanja života u Zapadnoj Europi između 1960. i 1990. godine povećalo za impresivnih sedam godina i premašilo je 75 godina (Puljiz, 1997.). U 1994. godini u Europskoj je uniji prosječno očekivanje trajanja života za muškarce iznosilo 74,0, a za žene 80,5 godina. Najduži vijek žene mogu očekivati u Francuskoj (81,9 godina), a muškarci u Švedskoj (76,1 godina) (Eurostat, 1996.). Usporedbe radi, u Hrvatskoj je prosječno očekivanje trajanja života 72,4 godine.

Shodno tome je porastao udjel stare u ukupnoj populaciji. U razdoblju između 1950. i 1990. godine u zemljama OCDE-a broj stanovnika starijih od 65 godina je udvostručen, dok se istodobno ukupna populacija povećala samo za 38%. Što se tiče stanovnika s više od 75 godina, njih je 1990. godine bilo 6,3%, a očekuje se da će ih biti 8,6% godine 2020.

(2) U objašnjenju ovih demografskih promjena dva su čimbenika nezaobilazna. Prvi je kontrola fertiliteta koja je, zahvaljujući kontraceptivnim sredstvima, proširena od šezdesetih godina pa nadalje. Važno je da je sredstva kontrole fertiliteta na raspolaganje zadobila žena koja je, zahvaljujući njima, i sama mogla planirati rađanje djece. Drugo, na opadanje fertiliteta je utjecalo zapošljavanje žena. Naime, u posljednjih nekoliko desetljeća rast udjela žena među zaposlenima je bio dvostruko brži u odnosu na rast udjela muškaraca. Sredinom osamdesetih godina žene su se po udjelu među zaposlenima približile muškarcima u Švedskoj i Finskoj (48%), u Norveškoj su 1986. godine činile 43,5% zaposlenih, u Francuskoj 42,6%, Velikoj Britaniji 40,9%, Austriji 40,8%, Belgiji 39,7%. Prema projekciji OCDE-a početkom 21. stoljeća muškarci i žene gotovo će se poravnati po zastupljenosti na tržištu rada (RISS, 1994.). Zapošljavanje žena je trajnog karaktera i u tijesnoj je vezi s podizanjem razine njihove obrazovanosti. "Eventualni povratak žena u domaćinstvo radi ublažavanja nezaposlenosti i rješenja problema preopterećenosti institucija za čuvanje djece, jednostavno nije realna solucija" (RISS, 1994.:7).

Zapošljavanje je ženi donijelo novčani dohodak i veću participaciju u društvenom životu. Obitelji koje raspolažu samo s jednim dohotkom u pravilu su u nepovoljnijem ekonomskom položaju, a često padaju ispod crte siromaštva. Zato je središnja preokupacija suvremene obitelji - uspostava ravnoteže između profesionalne aktivnosti i obiteljskih obveza. To se odražava na broj djece i na način života. S tim u vezi Folbre piše da pad stope fertiliteta odražava "... borbu oko distribucije troškova djece koja prati tehnološke promjene i pad fertiliteta" (Folbre, 1994.:111).²

Odnos neplaćenog (uglavnom ženskog) rada u obitelji i zaposlenosti (uglavnom muške) značajno se promijenio tijekom 20. stoljeća. Do prije nekoliko desetljeća socijalni se poređak temeljio na muškom radu izvan kuće i na neplaćenom ženskom radu u kući kao njegovu manje vrijednom dodatku. Danas je, pak, na dnevnom redu uspostava nove ravnoteže između tih dviju glavnih vrsta ljudskog rada. Dru-

gim riječima, društvene promjene koje su se desile posljednjih nekoliko desetljeća, postavile su na dnevni red problem funkcionalne organizacije odnosa između zaposlenosti i obiteljskog angažmana, odnosno između proizvodnje i socijalne reprodukcije (Leira, 1998.). Oko toga se kristaliziraju mnoga pitanja obiteljske politike.

Relativno visoka zaposlenost žena u skandinavskim zemljama i u Velikoj Britaniji može se objasniti značajnim zapošljavanjem s djelomičnim vremenom (*part-time work*), koje je poraslo 80-ih godina, kada se u većim razmjerima pojavila fleksibilizacija rada. Visok udjel djelomičnog ženskog rada također nalazimo u Njemačkoj i u Nizozemskoj. Npr., sredinom 90-ih godina dvije trećine zaposlenih žena radilo je s djelomičnim vremenom. S druge strane, djelomične zaposlenosti žena bilo je osjetno manje u južnoeuropskim zemljama (Hantrais, Letablier, 1997.).

Zbog različitih definicija i relativno nepouzdanih izvora teško je doći do podataka o nezaposlenosti žena. Ipak, vidljivo je da je među ženama bilo više nezaposlenih nego među muškarcima. U Italiji i Grčkoj je, npr., nezaposlenost među ženama bila dvostruko veća nego među muškarcima. Žene su se, uz to, zapošljavale u nestabilnijim oblicima rada. One su ulazile i izlazile na tržište rada, ovisno o svojim životnim ciklusima.

Još je uvijek prisutan poznati fenomen segregacije žena pri zapošljavanju. Žene se, u pravilu, više zapošljavaju u javnom sektoru, na činovničkim poslovima, u obrazovno-odgojnim, zdravstvenim i skrbničkim profesijama. Manje se zapošljavaju u privatnom sektoru i rjeđe ulaze u tzv. jezgru moderne visokokvalificirane radne snage, koja je stabilna i dobro plaćena. Žene, dakle, lošije prolaze u procesu tzv. dualizacije rada koji obilježava postfordističko restrukturiranje tržišta rada (Penna, O'Brien, 1997.).

(3) Navedeni demografski trendovi i zapošljavanje žena utjecali su na tzv. deinstitutionalizaciju obitelji i masovnu pojavu novih obiteljskih oblika. Roussel navodi dva vida deinstitutionalizacije. Prvi se ogleda u tome da sve manje ljudi brak smatra jedinom formom za-

² U zapadnim su zemljama razvijena istraživanja troškova djece, koja služe kao podloga obiteljske politike. Obično se razlikuju neposredni i oportunitetni troškovi djece. Prvi podrazumijevaju povećane izdatke obitelji za djecu, a drugi izgubljene dohotke roditelja zbog djece. (Više o tome: Stropnik, 1997.)

jedničkog življenja muškarca i žene, dok drugi aspekt institucionalizacije čine promjene u pravnim normama koje su sa svoje strane doprinijele labavljenju i promjenljivosti bračnih veza, kao npr. izjednačavanje bračne i izvanbračne djece, liberalizacija razvoda, priznanje izvanbračnih zajednica i slično (Roussel, 1989.). Na socijalno-psihološkom planu promjene u pogledu braka objašnjava Singly: "Brak nije atraktivan utoliko što se doživljava kao moguće zatvaranje u unaprijed određene uloge. Nasuprot tome su konkubinat – slobodna veza, kohabitacija – cijenjeni jer se doživljavaju kao manje rigidni" (Singly, 1994.). Schmidt identificira četiri faktora koji su, s obzirom na promjene u statusu žena, utjecali na strukturu obitelji: (1) opadanje važnosti konvencionalnih institucija ekonomske sigurnosti žena što ih je potaklo da traže financijsku samostalnost; (2) nove mogućnosti koje su životnu usmjerenost žena pomakle od ovisnosti o susjedstvu (lokalnoj zajednici) prema većoj osobnoj autonomiji i tržišnoj potrošnji; (3) sve veće ostvarivanje identiteta i postignuća žena izvan kuće u podružju muške zaposlenosti i (4) obrazovanje žena i njihove aspiracije za ostvarivanjem karijere koja im omogućava mjesto na tržištu rada, posebno zbog "feminizacije obrazovanja nakon 80-ih godina" (cit. prema Drew, Emerek i Mahon, 1998.).

Deinstitucionalizacija braka podrazumijeva sve veći broj razvedenih ljudi koji žive sami jer nemaju djece ili im ona nisu povjerena na čuvanje. Također je sve više razvedenih žena (i muškaraca) koje žive same jer u braku nisu imale djece. Nadalje, velik je broj jednoroditeljskih obitelji, zatim tzv. rekonponiranih obitelji u kojima zajedno žive partneri s djecom iz ranijih, razvedenih brakova ili, pak, bez djece. Konačno, radi se o predbračnim vezama, konkubinatima i kohabitacijama.

Osobito zanimanje privlače dogovorne izvanbračne zajednice (*consensual unions*). Njihov je broj u porastu, ali ga je teško precizno utvrditi, jer se često radi o nestabilnim, povremenim aranžmanima zajedničkog života muškarca i žene. Dogovorne se zajednice definiraju dvama kriterijima: zajedničko stanovanje, odnosno zajednički život, žene i muškarca. No postoje razlike u definiranju i pravnom tretiranju dogovornih zajednica muškarca i žene u pojedinim zemljama.

Manje se pažnje posvećuje tzv. ponovno uspostavljenim obiteljima (*reconstituted fami-*

lies, multiparentales familles). Obično se radi o obiteljima koje su sastavljene od bioloških i nebioloških roditelja (maćeha ili očuh) s djecom iz jednog ili više brakova ili izvanbračnih zajednica. Situacija se dodatno komplicira kada djeca svoje vrijeme provode podijeljeno između obaju roditelja.

Od novih obiteljskih oblika (doduše oni nisu potpuno novi jer su i ranije postojali, ali su bili rijetki, marginalizirani i pravno nepriznati) za obiteljsku su politiku najvažnije jednoroditeljske obitelji. Uz rezerve u pogledu definicije navedimo da se udio jednoroditeljskih obitelji u ukupnom broju obitelji s djecom do 15 godina 1990./91. godine kretao između 6% u Grčkoj i 21% u Danskoj. Najviše ih je, poslije Danske, bilo u Velikoj Britaniji i Švedskoj. S druge strane, osim Grčke, druge zemlje Južne Europe također su imale manji udio jednoroditeljskih obitelji. Kod ovih obitelji treba razlikovati je li jednoroditeljstvo nastalo kao rezultat izvanbračnog rođenja djeteta, razvoda, odvajanja ili udovištva. Prema britanskim podacima je povećani broj jednoroditeljskih obitelji prije svega rezultat porasta broja razvoda ili odvajanja (kada je riječ o konkubinatima i kohabitacijama), a ne udovištva. Najčešće jednoroditeljske obitelji nastaju zbog toga što raste broj neudatih majki, odnosno izvanbračne djece.

Znakovita je i kategorija domaćinstava koje čini jedna osoba (*one-person households*). Njihov je broj u zapadnim zemljama naglo porastao – od 15,0% u 1960. na 33,6% u 1990./91. godine. Najviše je takvih domaćinstava bilo u Švedskoj (39,6%), Danskoj (34,4%) i Njemačkoj (33,6%), a najmanje u Francuskoj (12,1%), Španjolskoj (13,4%), Portugalu (13,8%) i Grčkoj (16,2%) (Eurostat, 1966.). Povećanje broja domaćinstava s jednim članom može se objasniti većom financijskom samostalnošću pojedinaca, smanjenom privlačnošću višegeneracijskih obitelji, niskim fertilitetom, povećanim brojem razvoda brakova, odgadanjem rođenja djece, sve većim brojem ljudi bez djece, očekivanjem dužeg trajanja života, udovištvom i slično.

Citirajmo na kraju sljedeću ocjenu o pluralizaciji obiteljskih oblika: "Struktura domaćinstava postala je u svim zemljama (misli se na Europsku uniju – V. P.) sve raznovrsnija i u velikoj mjeri odražava sve veći stupanj slobode izbora životnog stila: živjeti sam, s jednim par-

nterom ili drugim osobama, ostati sam ili se oženiti (udati); ostati ili prekinuti vezu, odnosno razvesti se i ponovno se oženiti /kohabitirati, određi se/ odgoditi rađanje djeteta ili imati djecu u braku/izvan braka ili u nekoj vrsti sporazumne zajednice” (Drew, Emerek, Mahon, 1998.:25).

Postavlja se pitanje: može li se na osnovi ovih pokazatelja govoriti o dubokoj krizi obitelji kao obliku zajedničkog življenja ljudi? Ovdje ćemo, sasvim provizorno, dati dva odgovora. Prvo, treba razlikovati brak i obitelj. Postoje neprijeporni dokazi da za veliku većinu ljudi obitelj ima najveću vrijednost. Obitelj je, pored svega ostaloga, mjesto opuštanja, rekompenzacije, emocionalni zaklon pred turbulencijama života. Drugim riječima, obitelj je najpouzdaniji okvir za ostvarivanje ljudske sreće. Istovremeno se ne može nijekati činjenica da je brak postao nestabilan. Na djelu je, dakle, proturječnost između nestabilnosti braka i vrijednosti obitelji kao temeljne jedinice društva. Drugi odgovor proizlazi iz povijesnog iskustva. Kao što je prethodno rečeno, nakon drugog svjetskog rata bilo je rasprostranjeno uvjerenje o stabilizaciji nove, da tako kažemo parsonsoske obitelji koja je korespondirala potrebama industrijskog društva. Zašto ne bismo povjerovali da će nakon aktualnih kolosalnih tehnoloških, ekonomskih i socijalnih perturbacija, koje su dovele u pitanje dosadašnje obiteljske oblike, doći razdoblje nove obiteljske ravnoteže za kojom traga današnji svijet?

III. PROFILI OBITELJSKE POLITIKE

Postoji više tipologija socijalne politike. Tročlana tipologija R. Titmussa – rezidualna, industrijska i institucionalna socijalna politika – polazi od obuhvata populacije na koju su usmjerene mjere socijalne politike. Ona se uglavnom podudara s razvojnim etapama zapadne socijalne politike (Titmuss, 1974.). S druge strane, danas najpoznatija tipologija zapadnih socijalnih država Gøste Esping-Andersena (liberalna, konzervativno-korporativistička i socijal-demokratska), polazi od stupnja tzv. dekomodifikacije socijalnih davanja i usluga, tj. u kojoj su mjeri oni podložni tržištu (Esping-Andersen, 1990.).

Tipologijama socijalne politike se može zamjeriti da nisu dovoljno uzimale u obzir ulogu žene na tržištu rada i kao korisnika socijalne

zaštite. Stoga su se razvile posebne tipologije obiteljske politike koje kao polazište imaju upravo ulogu žene, a prije svega njeno mjesto u plaćenom i neplaćenom radu. Potrebu jasne podjele uloga između muškarca i žene još su davno u svojim radovima zastupali socijalni teoretičari kao što je J. Lock ili Ch. Fourier. H. Spencer je smatrao da će društvo u svojoj evoluciji doći do stanja kada će žena biti u mogućnosti da posve ostane u kući, odnosno u svom “prirodnom ambijentu”. To je u skladu s njegovom teorijom socijalnog darvinizma u kojoj nema previše razumijevanja za socijalnu politiku koja, kako misli Spencer, pomaže slabima i omogućava širenje socijalnog parazitizma. Sama socijalna politika se dugo oslanjala na model “jednog hranitelja” obitelji, koji je u pravilu muškarac, dok je kućanski rad i skrb o djeci, starim i bolesnima bili domena ženskog rada. Tijekom 20. stoljeća, a naročito uporedo s masovnim zapošljavanjem žena, stvari su se bitno promijenile. To se odrazilo na ukupnu lepezu mjera obiteljske politike, koje treba razumjeti u kontekstu različitih sociokulturnih tradicija europskih zemalja.

1. Načini pravnog uređenja obiteljskih odnosa

Kao što smo već ranije spomenuli pojedine europske zemlje na različiti način pravno definiraju odnos države prema obitelji i državnu intervenciju u obiteljske odnose. U tom smislu mogu se razlikovati četiri pristupa (Millar i Warman, 1996.).

(a) Prvi pristup prakticiraju mediteranske zemlje (Portugal, Španjolska i Italija). One najveću važnost pridaju formalnim vezama među članovima obitelji koje definiraju zakonima. U stvari, država iznimno u najtežim situacijama pomaže obitelji. Njena pomoć stiče posljednja, što znači da se socijalno ugroženi članovi prema načelu supsidijarnosti prvo moraju obratiti članovima svoje obitelji. Obveza pružanja unutarobiteljske pomoći najšire se interpretira u Italiji, dok se u Španjolskoj uspostavlja hijerarhija odgovornosti ovisno o stupnju srodstva prema ovisnom članu obitelji. U Portugalu se u slučaju odbijanja pružanja pomoći član obitelji može isključiti iz nasljedstva imovine srodnika u potrebi.

(b) Drugi pristup susrećemo u skupini srednjoeuropskih zemalja (Njemačka, Austrija, Belgija, Francuska i Luksemburg). Ovdje su

obveze odraslih osoba prema djeci i roditeljima definirane građanskim zakonikom i obuhvaćaju samo bliže srodnike. U nekim od ovih zemalja država može, socijalnim davanjima u određenim slučajevima, djelomično pokriti izdatke za ovisne članove obitelji. U Austriji i Njemačkoj uvedeni su posebni doprinosi zaposlenih kojima se osiguravaju ovisne osobe, pa se tako obitelj oslobađa od troškova.

(c) U trećoj skupini država ne nameće obveze uzajamnog uzdržavanja članovima obitelji. Takav pravni pristup u reguliranju obiteljskih odnosa nalazimo u Velikoj Britaniji i Irskoj. Zakonske obveze obiteljskog uzdržavanja nisu definirane čak ni prema starima i hendikepiranima. No prema njima nisu preciznije definirane niti obveze same države. U Velikoj Britaniji članovi obitelji mogu biti od strane lokalnih vlasti primorani da doprinose uzdržavanju starih srodnika. To se čini tako da se zaprijeti prodajom imovine koja bi nasljedstvom dospjela u njihovo vlasništvo.

(d) U četvrtoj skupini zemalja u koju spadaju skandinavske zemlje i, donekle, Nizozemska, država praktično preuzima odgovornost za ovisne članove obitelji. "U praksi, kada se netko ne može sam uzdržavati, država će se za njega brinuti na duži rok, bilo putem pomoći u kući ili pak smještajem u instituciju. U ovim zemljama zakon nameće odgovornost lokalnim vlastima za bolesne i hendikepirane u njihovom domicilu" (Hantrais, 1999:53). Ipak, ne može se tvrditi da u ovim zemljama članovi obitelji uopće nisu odgovorni za svoje bliske srodnike. Međutim, njihova se pomoć u uzdržavanju takvih osoba ne smatra primarnom. Ona je sekundarna i ne može zamijeniti javnu pomoć.

U posljednje vrijeme u mnogim se europskim državama događaju promjene u reguliranju odnosa u obitelji i prema obitelji. Prisutni su trendovi "responsabilizacije" obitelji. Name, država prebacuje dio svoje odgovornosti na obitelj. Čini se da je na djelu udaljavanje od nordijskog pristupa kolektivizacije brige o ovisnim članovima.

2. Obiteljske politike s obzirom na status hranitelja

U središtu drugih tipologija obiteljskih politika je odnos spolova, plaćenog i neplaćenog rada, javne i privatne sfere, opseg i način

državne pomoći. J. Lewis razlikuje tri modela obiteljskih politika s obzirom na status hranitelja: (1) čvrsti model muškog hranitelja, (2) modificirani model muškog hranitelja i (3) meki model muškog hranitelja (Lewis, 1994.).

(a) Prvi model – čvrstog muškog hranitelja, J. Lewis nalazi prvenstveno u Irskoj i V. Britaniji. Irska je iskazala posebnu privrženost takvom modelu obiteljskih odnosa. Ovdje je u industriji zaposleno oko 30% ženske radne snage, a u državnim je službama brak predstavljao prepreku za zapošljavanje žena sve do 1977. godine. Udate žene, koje su se zaposlile, imale su vrlo nepovoljan tretman u poreskom sustavu, s vrlo niskim primanjima, a također i s vrlo slabo razvijenim institucijama javne skrbi za djecu. Sve do 1984. godine u Irskoj su udate žene primale niže socijalne naknade i, općenito, nisu imale pravo na pomoć u slučaju nezaposlenosti. Tek je pod pritiskom propisa Europske unije poboljšan status zaposlene žene u Irskoj.

Takvom modelu obiteljskih odnosa dugo je inklinirala i Velika Britanija. Tu su ulagani veliki naponi u obrazovanje žena kao majki, kućanica i humanitarnih radnica. U temeljnim dokumentima reforme W. Beveridgea iz 1942. godine žena je tretirana ovisnim članom obitelji pa su tome primjerena njena prava iz sustava socijalne sigurnosti. "Tako su žene definirane kao supruge i majke te kao članice obitelji, ovisne o muževoj plaći. Prema tome, žene, suglasno opciji 'udate žene', plaćaju manje posredstvom doprinosa i dobivaju manje u naknadama" piše J. Lewis (1994.:294).

Naizgled je paradoksalno da u Velikoj Britaniji nalazimo visok udio zaposlenih žena, približan onome u Francuskoj. Ipak, razlika je u tome što je ženska zaposlenost u Velikoj Britaniji uglavnom tipa *part-time* dok se u Francuskoj pretežno radi o punoj uposlenosti. Doduše, dosta *part-time* zaposlenosti ima i u skandinavskim zemljama. No bitna je razlika u tome što je u Velikoj Britaniji *part-time* zaposlenost nesigurna i nestalna, dok u Švedskoj ona predstavlja privilegiju koju žene, inače puno uposlene, koriste radi obavljanja obiteljskih obveza, vezanih za skrb o djeci. Uostalom, u Velikoj Britaniji veliki broj majki s djecom ispod školskog uzrasta uopće ne radi. To se, pored ostaloga, može objasniti i relativno niskom razinom javnih usluga obitelji, ali i nižim pravima po osnovi roditeljstva.

Drugim riječima, zemlje s čvrstim modelom muškog hranitelja teže povući jasnu liniju razgraničenja između obiteljske i javne odgovornosti. Kada žena kao zaposlenica uđe u javnu sferu, ona nema povlastica uobičajenih u drugim zemljama, nego vanjski rad mora obavljati pod sličnim uvjetima kao i muškarac. Temeljna pretpostavka od koje se polazi jest da žena treba skrbiti o djeci, a za porod i skrb o djeci od države dobiva relativno male pogodnosti i potpore.

(b) Drugi model – modificiranog muškog hranitelja, nalazimo u Francuskoj. U ovoj zemlji je više žena zaposleno i to s punim radnim vremenom. Ovdje žene više koriste sustav socijalne sigurnosti u tzv. horizontalnoj preraspodjeli, tj. od obitelji bez djece ili s jednim djetetom prema obiteljima s više djece. U Francuskoj su izdašne i mnogobrojne obiteljske naknade. Namjena im je kompenzacija obiteljima za troškove djece. U određenom smislu se prije može govoriti o roditeljskom, nego o muškom modelu hranitelja.

Izdašne obiteljske naknade u Francuskoj mogu se objasniti tradicionalno izraženim interesom države za povećanjem broja stanovnika. Francuski je model tako priznao zahtjeve žena – istovremeno kao majki i kao radnica. Može se, dakle, reći da je posljedica pronatalitetno inspirirane obiteljske politike značajno kompenziranje troškova za djecu. Istovremeno je način plaćanja tih naknada privilegirao majke i žene. Ipak, u novije su vrijeme, zbog fiskalne krize države, obiteljske naknade donekle modificirane i prioritet se daje provjeri materijalnog stanja i vertikalnoj preraspodjeli dohotka, pa to donekle destimulira radni angažman žena izvan obitelji. Kako piše J. Lewis: "Ipak, u usporedbi s V. Britanijom ili Irskom, francuski modificirani model muškog hranitelja, u kojem je patrijarhalna kontrola dodijeljena više supružnicima nego sindikatima, poslodavcima ili vladama, pri čemu je državna politika priznala realnost uloge žena i kao majki i kao plaćenih radnica – nudi realne prednosti i koristi ženama" (Lewis, 1994.: 297-298).

(c) Treći je meki model muškog hranitelja. Neki ga nazivaju modelom dvaju hranitelja (*two breadwinners*). Tipični predstavnik tog modela je Švedska. Tijekom 60-ih i 70-ih godina švedske su socijaldemokratske vlade uvođenjem žene na tržište rada oživotvorile ideju o dva hranitelja obitelji, odnosno oba zaposle-

na roditelja. Tako se žena preobrazila od zavisnoga u punopravnoga zaposlenog člana obitelji. Žene dobijaju kompenzaciju za svoj neplaćeni rad kao majke i to po osnovi zaposlenosti. Kao indikator emancipiranja žena poslužilo je uvođenje individualnog oporezivanja.

Model dvostrukog hranitelja daje socijalna prava svim odraslima koji ovise o tržištu rada. Zato je u Švedskoj lakše kombinirati plaćeni i neplaćeni rad nego drugdje. Ipak, bilo bi preuzetno reći da su žene ovdje postigle punu ravnopravnost. One su, doduše, masovno izišle na tržište rada, ali su u najvećoj mjeri prisiljene zadržati svoj skrbnički rad izvan kuće (odgoj, obrazovanje, zdravstvo, zaštita). Štoviše, ima mišljenja prema kojima je ova reorganizacija ženskog rada, kao i roditeljski dopusti koje mnogo više koriste žene nego muškarci, doprinijela segregaciji spolova i to u okviru plaćenog rada. Zato neki smatraju da francuski model izbora između obitelji i zaposlenosti, ženi nudi više od švedskog modela.

Dva su bitna elementa koji, dakle, određuju položaj žene u socijalnom sustavu: vrednovanje neplaćenog rada i sudjelovanje u zaposlenosti. Švedska je dobro riješila prvi, ali ne i drugi problem. Francuska daje znatnu naknadu za materinstvo, pa prema tome i omogućava neku vrstu izbora između vanjskog rada i rada u kući. S druge strane, Skandinavci inzistiraju na ženi prijateljskoj državi. Skandinavska je socijalna država, nema sumnje, povećala samostalnost žene, njeno samopouzdanje i emancipaciju.

3. "Ekonomska" i "ekološka" politika prema obitelji

Prema teoriji akcije različiti se obiteljski oblici mogu promatrati kao agregat napora individualne prilagodbe socijalnim prilikama, od kojih svaka ima posebni karakter i od kojih svaka predstavlja "indeks normaliteta" socijalne politike. Polazeći od toga možemo konstruirati teoretske modele radi objašnjenja lanca: socijalna politika – obiteljski život – demografski proces. U tom kontekstu, pad nataliteta nije samo posljedica promjena u obitelji, nego je i rezultat modifikacije obiteljskih u odnosu na druge socijalne forme. Tako se naglašava važnost socijalnoga, ekonomskoga i kulturnog konteksta evolucije obitelji.

Gauthier analizira različite orijentacije država u obiteljskoj politici u odnosu na aktiv-

nosti žene i visinu obiteljskih davanja. U nekim se zemljama naglasak stavlja na "ekonomsku", a u nekima na "ekološku" politiku. Prva podrazumijeva direktne i indirektno transfere obitelji, a druga institucionalne usluge, posebno u području skrbi o djeci (Gauthier, 1992.).

Profili obiteljske politike

| Ekonomske intervencije | Ekološke intervencije | |
|---|---|---|
| | Oba roditelja mogu raditi jer su djeca zbrinuta u institucijama | Oba roditelja ne mogu raditi jer nema institucionalne skrbi o djeci |
| Oba su roditelja oslobođena potrebe obavljanja plaćene aktivnosti | Slučaj A: + + | Slučaj B: + - |
| Postoji ekonomska nužnost zapošljavanja | Slučaj C: - + | Slučaj D: - - |

Izvor: Kuijsten, Strohmeier, Schulze, 1994.: 31.

Ukratko ćemo objasniti četiri predstavljena profila, u kojima se ukrštava ekonomska i ekološka intervencija države u obiteljsku sferu.

Slučaj A: Državni su transferi obitelji toliki da oba roditelja oslobađaju potrebe da rade. Tako se povećava mogućnost izbora za roditelje: ili da se bave djecom ili da rade. Najbliža je ovom modelu politika u Danskoj i Francuskoj. Ipak, ni ovdje državni transferi obitelji nisu dovoljno veliki da bi potpuno zamijenili drugi, u pravilu ženin dohodak. Uostalom, to nijedna zemlja do sada nije ostvarila, pa je više riječ o idealnotipskoj konstrukciji.

Slučaj B: Ekonomska državna podrška omogućava dosizanje određene razine prihoda obitelji, ali ipak nedostatak ekološke intervencije (uslužnih institucija) onemogućava da oba roditelja rade za plaću. Obitelj je zato prisiljena na život prema jednohraniteljskom modelu. Ako žene žele imati dvoje ili troje djece, njihove su mogućnosti izbora relativno skućene. To je model obiteljske politike u kojem je žena prisutna u domaćinstvu. Njemu je najbliže Njemačka, koja daje relativno izdašne naknade za obitelj, ali su ponudene usluge obitelji (ekološka intervencija) nedovoljne. Nove istočne njemačke zemlje su na prelazu od socijalističkog prema zapadnome modelu obiteljske politike.

Slučaj C: Obiteljska politika nedovoljno kompenzira ekonomske troškove obitelji, pa je u tom pogledu destimulativna. No vrlo dobro organizirana ekološka intervencija omogućava da oba roditelja mogu obavljati plaćenu aktivnost, pa na taj način dovoljno disponirati u odgoju djece. Ovakav primjer obiteljske politike predstavlja Švedska, kao i neke druge skandinavske zemlje. Tu se može svrstati i bivša DDR koja je imala, mada na nižoj razini kvalitete, dobro organizirane i dostupne usluge obitelji, što je omogućavalo visoku zaposlenost žena.

Slučaj D: Socijalna politika ne pruža dovoljno sredstava i usluga za kompenzaciju troškova obitelji. Zato je teško postići koordinaciju plaćenog rada i skrbi o djeci. Obitelji se s ekonomskog i ekološkog stajališta nalaze pred raskantnim izborom. Takvu situaciju nalazimo u Velikoj Britaniji i Italiji. Posebno je u Italiji obiteljska politika slabo razvijena i nedovoljno transparentna.

Postoje, naravno, i prijelazni oblici. Npr. Nizozemska je razvila profil obiteljske politike koji se udaljava od modela žene u obitelji, a približila se modelu obitelji s dvostrukim prihodom. No, ta nova orijentacija obiteljske politike nije u skladu s institucionalnim mehanizmima, karakterističnim za skandinavske zemlje koje pripadaju tipu C. Ovdje je ipak udjel žena u plaćenom radu manji nego u Velikoj Britaniji, Njemačkoj ili, pak, Švicarskoj.

Postoje i drugi načini razlikovanja obiteljskih politika. Tako su se, šezdesetih godina, kada su počele duboke promjene u obitelji, razvile velike rasprave o politikama prema obiteljima s malom djecom. Naglašenijem usmjerenju obiteljske politike prema maloj djeci doprinijeli su rezultati istraživanja koji su otkrili presudnu važnost ranog djetinjstva u razvoju ličnosti. Različite strategije obiteljske politike, namijenjene skrbi o maloj djeci, danas variraju ovisno o tri osnovna instrumenta: novcu (naknadi), uslugama (skrbi i podršci) i vremenu za roditelje (razni dopusti), pomoću kojih se uspostavlja ravnoteža između profesionalnoga i obiteljskog života (Kamerma, Kahn, 1994.).

Na novi kontekst obiteljske politike utječe masovna nezaposlenost, kao i nastojanje država da smanje socijalne troškove. Zbog toga se oni modeli obiteljske politike, u kojima dominiraju državne usluge ozbiljno dovode u pitanje. To znači da su se vitalnijim pokazali oni modeli koji zaposlenim roditeljima omogućavaju da više ostaju uz djecu. Sve više zemalja,

podupirući obje roditeljske uloge, u obiteljskoj politici u povećanoj mjeri koristi faktor vremena. Skupi model izbora 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 male djece. Ovakvi su programi u ekspanziji u zemljama različitog socijalno-kulturnog naslijeđa.

IV. ZAKLJUČNA NAPOMENA

Obiteljska politika u Europi ima duboke korjene, a jači je razvojni zamah dobila nakon prvoga, a osobito se razvila nakon drugog svjetskog rata. Obiteljska je politika u gotovo svim zemljama u svojoj prvoj fazi bila obilježena pronatalizmom, za što je najbolji primjer Francuska. Postupno se, međutim, razvila politika usmjerena na kvalitetu obiteljskog života, a posebno na poboljšanje položaja žene i ostvarenje punog razvoja djece. Zato se govori o trendu individualizacije obiteljske politike.

Povijesno naslijeđe i vrijednosne orijentacije, posebno u pogledu odnosa pojedinca, obitelji i države, utjecali su na formiranje raznih profila obiteljske politike. Pojedine države na različiti način definiraju unutarobiteljske odgovornosti u pogledu uzdržavanja ovisnih članova, a razlikuju se i prema stupnju državne pot-

pore članovima obitelji. Jedan od ključnih kriterija za definiranje tipologije obiteljskih politika jest odnos države prema zapošljavanju žena. U jednoj skupini zemalja se uglavnom destimulira zapošljavanje žena, u drugoj se njihovo zapošljavanje potiče i podržava, a u trećoj se skupini raznim naknadama i drugim mjerama ženama nastoji omogućiti izbor između ostanka u kući i zaposlenosti. Među europskim državama, nadalje, postoje bitne razlike u pogledu prirode mjera za podršku obitelji. U nekim su se zemljama razvile vrlo široke i kvalitetne mreže institucija za djecu, koje oboma roditeljima omogućuju zapošljavanje. Druge se zemlje uglavnom ograničavaju na transferna davanja obitelji i djeci, zapostavljajući servise za pomoć obitelji. Konačno, postoje zemlje koje pokušavaju kombinirati i "ekonomsku" i "ekološku" potporu obitelji.

U pogledu budućih tendencija u europskim obiteljskim politikama treba podsjetiti na Preporuku Vijeća Europske zajednice koja se odnosi na konvergenciju politika socijalne zaštite iz 1992. godine. U toj se Preporuci poseban akcenat stavlja na obiteljske politike. Posebno se sugerira poboljšanje davanja najugroženijim obiteljima, kojima je uzdržavanje djece veliki teret, ohrabriranje reintegracije žena na tržištu rada nakon što su podigle djecu, te omogućavanje uspješnog usklađivanja obiteljskih i profesionalnih odgovornosti.

LITERATURA

- Drew, E., Emerek, R., Mahon, E. (1998.) *Women, Work and the Family in Europe*. London and New York: Routledge.
- Editorial (1994.) *Revue internationale de sécurité sociale* 3-4 : 3-11.
- Esping-Andersen, G. (1990.) *Three World of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Eurostat (1995.) *Demographic Statistics*. Brussels: Eurostat.
- Eurostat (1996.) *Demographic Statistics 1996*, Brussels: Eurostat.
- Festy, P. (1979.) *La fécondité des pays occidentaux de 1870 à 1970*, Paris, PUF, Cahier INED, N° 85.
- Folbre, N. (1994.) *Who Pays for the Kids Gender and the Structure of Constraint*. London: Routledge.
- Gauthier, A. H. (1992.) The Western European Governments' attitudes and responses to the demographic and family question, Conference: *From European societies to European Society? The National Welfare and European integration*, St. Martin (Pfalz).
- Hantrais, L. (1999.) Une perspective européenne, *Informations sociales* 73-74.
- Hantrais, L., Letablier, M.-Th. (1996.) *Families and Family Policies in Europe*. London-New York: Longman.
- Hatzfeld, H. (1989.) *Du pauperisme à la sécurité sociale*. Nancy: Presse Universitaires de Nancy.
- Hirdman, Y. (1998.) State policy and gender contracts: the Swedish experience, in Drew, E., Emerek, R. and Mahon, E. (1998.) *Women, Work and the Family in Europe*. London and New York: Routledge.
- Jones, C. (1985.) *Patterns of Social Policy*. London-New York: Tavistock Publications.
- Kammerman, Sh. B., Kahn, A. J. (1994.) Politique familiale et enfants de moins de trois ans: l'argent, les services et le temps dans un programme d'action, *Revue internationale de sécurité sociale* 3-4 : 39-54.

- Kuijsten, A., Strohmeier, K. P., Schultze, H. J. (1994.) *Politique sociale et formes de vie familiales en Europe, Revue internationale de sécurité sociale* 3-4 : 13-38.
- 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.
- Lewis, J. (1994.) *Sustav socijalnog blagostanja i odnosi spolova, Revija za socijalnu politiku* 3 : 291-302.
- Myrdal, A. (1945.) *Nation and Family: The Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy*. London: Kegan Paul.
- Millar, J., Warman, A., eds. (1996.) *Family Obligations in Europe*. London/York: Family Policy Studies Centre, Joseph Rowntree Trust.
- Parsons, T. (1955.) *Family, Socialization and Interaction Proces*. Glencoe: Free Press.
- Penna, S., O'Brien, M. (1998.) *Postmodernizam i socijalna politika: malen korak naprijed? u: Zrinščak, S. (ur.) Globalizacija i socijalna država*. Zagreb: RSP i SSSH.
- Puljiz, V. (1995.) *Demografski procesi i struktura obitelji, Revija za socijalnu politiku* 2 : 123-130.
- Puljiz, V. (1997.) *Socijalne reforme Zapada*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
- Revue internationale de sécurité sociale* (1994.). Editorial, 3-4 : 7.
- Roussel, L. (1989.) *La famille incertaine*. Paris: Editions Odile Jacob.
- Sabor RH (1996.) *Nacionalni program demografskog razvitka Hrvatske*.
- Singly, F. (1994.) *Sociologie de la famille contemporaine*. Nathan Université.
- Stropnik, N. (1995.) *Ciljevi, mjere i posljedice populacijske i obiteljske politike, Revija za socijalnu politiku* 3 : 215-222.
- Stropnik, N. (1996.) *Obiteljske politike u Europi, Revija za socijalnu politiku* 2 : 105-116.
- Stropnik, N. (1997.) *Ekonomski vidiki starševstva*. Ljubljana: Znanstveno in publicističko središće.
- Titmuss, R. (1974.) *Social Policy: an Introduction*. London: Allen and Unwin.

Summary

THE PROFILES OF FAMILY POLICY

Vlado Puljiz

The author first defines family policy and emphasises its differentiation in relation to the population policy. In addition, he talks about the history of family policy, particularly highlighting the cases of France and Sweden. In the last few decades, family policy has been influenced by demographic changes and in particular by a decrease of fertility and aging of the population, mass employment of women and pluralisation of family structures.

The author distinguishes two types of family policy, whose basic criterion of differentiation is the relationship towards the wife's work in and outside the family. Some european countries have adjusted their family policies to the model of one (male) breadwinner, another group of countries offers the mother a possibility of choice to get employed or to stay at home, whereas the third group of countries strongly supports the employment of women. Family policies are different with regard to whether they give priority to the external services of a family or whether they support them financially.

Due to current efforts of controlling the social expenditures, the expensive external services of a family are avoided and the emphasis is given to longer vacations for parents and to financial support for poorer families.

Key words: family policy, population policy, pluralism of family structures, models of family policy, profiles of family policy.