

Obiteljske politike u Europi

Nada Stropnik

Inštitut za ekonomska raziskovanja
Ljubljana

Izvorni znanstveni rad
UDK 304:316.356.2(4)
Primljeno: travanj 1996.

U članku se navode osnovne karakteristike obiteljske politike, njeni uzroci i namjena. Autorica predstavlja najčešće i najznačajnije mjere obiteljske politike: porodni i roditeljski dopust, dječje doplatke, porezne olakšice na račun djece i subvencionirani predškolski odgoj djece. Opisana je konkretizacija tih mjera u nekim europskim državama. Navedene su i neke druge mjere obiteljske politike uvedene u Europi.

Obitelj je primarni i tradicionalni skrbnik djece. Pri tom poslanstvu pomagala joj je tijekom povijesti - u pravilu i po potrebi - uža lokalna zajednica. Šira društvena zajednica počela se pojavljivati kao važan činitelj pri skrbi za djecu tek kad je razvoj kapitalizma - praćen industrijalizacijom i tržišnom privredom - inicirao na jednoj strani zapošljavanje žena izvan doma, a na drugoj strani veće migracije, zbog kojih su počele slabiti spona među članovima užih zajednica (od šire obitelji do lokalne zajednice). S vremenom su se počeli razvijati brojni oblici društvene skrbi za djecu (usluge, novčani transferi i sl.) koji povećavaju blagostanje djece i olakšavaju njihovim roditeljima ispunjavanje odgovorne roditeljske zadaće.

Obiteljska politika je 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 itd. Obiteljska politika ima puno zajedničkog s drugim politikama, a njena posebnost je u tome što pri razmatranju te zajedničke problematike zastupa interese obitelji, uzimajući u obzir njihove specifične potrebe i položaj. Pri tome država ne smije biti nasilna; svakoj obitelji mora omogućiti alternativni izbor načina kako da riješi neki svoj problem.

Najčešće mjere obiteljske politike jesu:

- plaćeni porodni dopust,
- dječji doplatci,

- porezne olakšice,
- pružanje i subvencioniranje usluga namijenjenih djeci i njihovim obiteljima (predškolski odgoj, produženi boravak u školi itd.),
- zdravstvena zaštita majki i djece,
- socijalne pomoći u užem smislu (novčane i prirodne),
- novčana pomoć pri obrazovanju djece,
- osiguranje primjerenih uvjeta rada, prije svega majkama s predškolskom djecom,
- dodatna pomoć obiteljima samohranih roditelja,
- dodatna pomoć obiteljima s djecom s posebnim potrebama,
- pomoć obiteljima pri rješavanju stambenog pitanja itd.

Većina mjera obiteljske politike razvila se kao posljedica nekih izrazitih promjena u društvu, na primjer zapošljavanja žena i opadanja fertiliteta. Zbog velikog intenziteta te promjene nisu mogle izbjeći pažnji šire javnosti, koja je sve više postajala svjesna troškova uzdržavanja djece i značenja djece za cjelokupnu zajednicu. Francuska je bila prva država na svijetu koja je 1932. godine zakonski regulirala cjelovitu obiteljsku politiku (Council of Europe, 1993). U većini europskih država proces oblikovanja obiteljske politike tekao je postupno nakon Drugog svjetskog rata (Neubauer et al., 1993). Obiteljske politike razvijale su se neovisno jedna o drugoj i u različitim smjerovima, ovisno o potrebama, kulturnim tradicijama, ciljevima, financijskim mogućnostima, a i zbog različitog poimanja obitelji¹ i uzdržavanih

¹ U nekim su državama obitelji smatrali nuklearnu obitelj vjenčanih roditelja, u drugima proširenu obitelj, a ponegdje sve oblike obiteljskih zajednica.

obiteljskih članova. I danas su još uvijek rijetke države s eksplicitnom obiteljskom politikom. Tu "politiku" u praksi najčešće tvore pojedinačne izolirane mjere različitih drugih politika, koje vode k istom cilju: poboljšanju položaja obitelji i kvalitete njihova života.

Obiteljska politika ovisi o ideološkim činiteljima odnosno o stajalištu vlade glede potrebnog opsega i načina miješanja države u obiteljski život. U Danskoj, na primjer, važi osnovno načelo da su javne vlasti suodgovorne za uvjete u kojima odrastaju djeca. Lokalne vlasti moraju nadzirati uvjete na svom području, savjetovati roditelje, te ih podupirati u problematičnim situacijama (Ministry of Social Affairs, 1993).

U ekonomskoj, socijalnoj i drugim oblicima pomoći obiteljima s djecom odražavaju se osnovne vrednote i stajališta društva u svezi s odgovornošću roditelja, jednakosti spolova te komplementarnosti obveza obitelji, države i privatnog sektora na području brige o djeci. Provođenje aktivne obiteljske politike znači da je dotično društvo svjesno činjenice da su troškovi djece velik teret za mladu obitelj koja je u jednom od ranijih razdoblja u svom životnom ciklusu - naročito ako se radi o samohranom roditelju. Djelomično izjednačavanje ekonomskih i drugih životnih uvjeta obitelji s djecom i onih bez djece ili s manjim brojem djece predstavlja realizaciju načela solidarnosti i uzajamnosti među pojedincima i obiteljima. Djeca predstavljaju vrijednost jer o njima ovisi budućnost naroda i životni standard društva. Društvo mora biti svjesno svog interesa za kontinuirano vlastito obnavljanje. Zato obiteljsku politiku smatramo i posrednom populacijskom politikom.

Obiteljska politika na jednoj strani sprečava moguću deprivilegirani položaj roditelja (prije svega majki) zbog uzdržavanja i odgoja djece, ali istovremeno i negativne posljedice zaposlenosti roditelja za zdravlje djece, njihov razvoj i opće blagostanje. U većini europskih država prevladava stajalište da žene moraju imati jednake mogućnosti za zapošljavanje kao i muškarci. Zaposlenost žene već odavno nije karakteristična samo za niže dohodovne skupine, a smanjio se i utjecaj bračne zajednice. Zato su neke mjere obiteljske politike neposredna posljedica zapošljavanja žena u vrijeme dok imaju predškolsku djecu, na primjer plaćeni porodni dopust, fleksibilno radno vri-

jeme i skraćeno radno vrijeme. Pri tome se pretpostavlja da se roditelji zapošljavaju zato da bi omogućili egzistenciju ili viši životni standard svojoj obitelji, čime posredno pridonose općem ekonomskom i socijalnom blagostanju. Osim toga primjereni uvjeti za usklađivanje radnih i roditeljskih obveza sprječavaju gubitak tzv. ljudskog kapitala, to jest znanja i vještina, u čije su pridobivanje ulagali kako pojedinac tako i cjelokupno društvo.

Unatoč mjerama obiteljske politike podaci pokazuju da u dvanaest država nekadašnje Europske zajednice više od polovice žena prekida radni odnos tijekom većine razdoblja dok imaju predškolsko dijete (Kempeneers i Lelievre, 1991). Manje od jedne petine njih radi sa skraćenim radnim vremenom, a samo 30% s punim radnim vremenom. Države možemo podijeliti na skupinu u kojoj radni odnos prekida više od 60% žena (Nizozemska, Irska, Luksemburg, nekadašnja SR Njemačka), te na skupinu država gdje prevladava zaposlenost s punim radnim vremenom tijekom većine razdoblja dok dijete ne krene u školu (nekadašnja DR Njemačka, Portugal, Danska, Francuska). To je djelomično posljedica situacije na tržištu rada, a djelomično odraz pristupačnosti i primjerenosti programa predškolskog odgoja djece, obrazovne razine žena i naprednijeg razumijevanja uloge spolova u konkretnom društvu.

U spomenutih dvanaest europskih država postoji nekoliko različitih pristupa usklađivanju radnih i roditeljskih obveza. Danska je jedina država, koja istinski pokušava postići tu usklađenost i pri tome je uspješna. Porodni dopust je istina kratak, ali relativno dobro plaćen, puno je vrtića, a i mogućnosti zapošljavanja sa skraćenim radnim vremenom prilično su velike. Slično je u Švedskoj. Za razliku od tih država, u Francuskoj i Belgiji ograničene su mogućnosti za zaposlenost sa skraćenim radnim vremenom.

U nekadašnjoj SR Njemačkoj, Luksemburgu i Nizozemskoj pretpostavljaju određeni vriednosni red pri ispunjavanju obiteljskih i radnih obveza. Da bi majke mogle same njegovati i odgajati svoju najmlađu djecu, tamo je ozakonjen dug porodni dopust s mogućnošću rada sa skraćenim radnim vremenom. Vrtića s dnevnim programima je malo, ali zato imaju roditelji (u Njemačkoj i Luksemburgu čak i oni koji prije nisu bili zaposleni) pravo na naknade (u Njemačkoj dok dijete nije staro tri godine)

jer se zbog izbora da sami odgajaju svoju djecu kod kuće odriču mogućnosti zarade. Radna mjesta sa skraćenim radnim vremenom prilično su dostupna u Nizozemskoj, a u Njemačkoj je puno mogućnosti za odsutnost s radnog mjesta zbog raznih roditeljskih obveza.

U Velikoj Britaniji i Irskoj s problemom usklađivanja roditeljskih i radnih obveza više se bavi tržište rada nego država. Porodni je dopust reguliran na posebni način, javna subvencija za predškolski odgoj je samo namijenjena socijalno i ekonomski ugroženoj djeci, a mogućnosti za dopust za rješavanje obiteljskih problema je malo.

Portugal, Španjolska, Italija i Grčka tek su prije nekoliko godina počele oblikovati obiteljsku politiku. Plaćen je samo dio porodnog dopusta (tzv. roditeljski dopust nije), vrtića je malo i oni nude uglavnom kraće programe, a malo je i mogućnosti za rad sa skraćenim radnim vremenom.

U nastavku ćemo pobliže opisati neke od mjera obiteljske politike i konkretna rješenja u nekim europskim državama.

PORODNI DOPUST

Porodni dopust, pogotovo ako je relativno visoko plaćen, odlučno determinira kako će dugo majka ili otac kod kuće negovati novorođeno dijete. Porodni dopust u nekim se državama dijeli na porodni dopust u užem smislu, koji je prije svega namijenjen oporavku majke (zato ga ne mogu koristiti očevi), i na roditeljski dopust, koji je namijenjen njezi i odgoju djeteta, i zato ga mogu koristiti ili majka ili otac. Često postoji razlika u visini novčane naknade za ta dva dijela dopusta.

Od dvanaest država nekadašnje Europske unije roditeljskog dopusta nema samo u Velikoj Britaniji i Irskoj, u Belgiji vrijedi samo za javne djelatnike, a u Grčkoj samo za javne djelatnike i one u poduzećima s više od 100 djelatnika. U Njemačkoj i Francuskoj mogu osobe na roditeljskom dopustu raditi sa skraćenim radnim vremenom, a u Luksemburgu je to dopušteno samo onima s niskim dohotcima. Za razliku od toga u Nizozemskoj je moguće koristiti roditeljski dopust samo uz zaposlenost sa skraćenim radnim vremenom.

Zaštita materinstva na najvišoj je razini u državama s visokim postotkom zaposlenih žena i u onima s izrazitom pronatalitetnom po-

litikom. Prava majki u vezi s rođenjem djeteta (plaćeni porodni dopust u užem smislu, jednokratna materijalna pomoć) u pravilu izvire iz obveznog zdravstvenog osiguranja. U skladu sa smjernicama Ministarskog vijeća Europske unije porodni bi dopust morao trajati najmanje 14 tjedana i morao bi biti plaćan jednako kao bolovanje. Osim u Velikoj Britaniji i Irskoj, sve zaposlene majke imaju po zakonu pravo na porodni dopust, a u te dvije države to pravo ovisi o trajanju zaposlenosti kod zadnjeg poslodavca.

Očevi vrlo rijetko koriste pravo na roditeljski dopust. U Njemačkoj ih se 1992. godine za to odlučilo samo 0,9% (Erler et al., 1994), a u Sloveniji sredinom 1995. godine oko 0,75% (Barba et al., 1995). Najveći postotak bilježe u Švedskoj: 5% u razdoblju od 1978. do 1983. godine te čak 50% u početku 90-ih godina, čemu je pridonijela promijenjena percepcija uloge oca u obitelji (Bernhardt, 1986; Erler et al., 1994). Da bi stimulirali očeve, u Norveškoj su odlučili produžiti cjelokupni porodni dopust za 4 tjedna, ako te tjedne koristi otac. U Austriji pripremaju promjenu zakona, u kojem će zadržati dvogodišnji porodni dopust, ali će otac morati iskoristiti barem 6 mjeseci (Austria ..., 1996). Ako otac to ne učini, majka će moći biti na porodnom dopustu samo 18 mjeseci. Uzrok tom prijedlogu nije u vezi s obiteljskom politikom, nego u namjeri da se smanji proračunski manjak. Očekuju, naime, da većina očeva neće promijeniti svoj dosadašnji način ponašanja.

Trajanje porodnog dopusta u europskim državama 1992. i 1993. godine prikazano je u tablici 1. Navodimo i podatke o dopuštenoj i plaćenju odsutnosti s posla zbog dojenja djeteta.

Pravo na plaćeni porodni dopust u pravilu izvire iz zdravstvenog osiguranja i zato su korisnici samo zaposlene osobe. U nekim se državama u okviru obiteljske politike daje nekakva novčana pomoć i nezaposlenim majkama. U Sloveniji nezaposlene majke primaju godinu dana tzv. obiteljski dodatak u visini 52% zajamčene plaće (*Zakon o družinskih primanjima*, 1993). U Austriji primaju 1.000 ATS mjesečno, također godinu dana. Godine 1993. nezaposlene majke u Francuskoj primale su 925 franaka mjesečno i to od 4. mjeseca trudnoće do 3 mjeseca nakon poroda. Ako imaju niske dohotke, primanje te pomoći produžava se dok dijete nije staro 3 godine (Dumon i Nuelant, 1994). Nezaposlene žene u Njemač-

Tablica 1.

Plaćeni porodni i roditeljski dopust 1992. i 1993. godine

Država	Trajanje u tjednima			% plaće	Odsutnost zbog dojenja
	ukupno	prije poroda	nakon poroda		
Poljska	156 + 52	-	-	104 tjedna 25% prosjeka ² neplaćeno	-
Mađarska	156 ili 102	-	-	65% 75%	-
Rusija	78 + 78	-	-	minimalna plaća neplaćeno	-
Austrija	112 ³ + 52	8	87	16 tjed. 100%, onda paušal neplaćeno	45 min/dan
Njemačka ⁴	156	6	8	ovisi o dohotcima	1 h/dan
Švedska ⁵	52 (+ 104)	7	45	3 tjedna 90%, onda 80% (paušal)	-
Slovenija	52 ⁶	4	48	prosjeck zadnjih 12 mjeseci	-
Norveška	42 ili 52	3 3	39 49	100% 80%	1-2 h/dan
Italija	20 + 26	8	12	100%, djelomično 80% 30%	0
Finska	15 + 23	4-7	31-34	25-66%	-
Danska	18 + 10	4	14 + 10	100% javni, 90% privatni	0
Francuska ⁷	16	minim. 2	minim. 3	84%	1 h/dan do djetetove dvije godine
Luksemburg	16	-	minim. 8	100%	4 tjedna dopusta više
Nizozemska	16 + 26	minim. 4	minim. 10	100% neplaćeno	bez ograničenja
Belgija ⁸	15	minim. 1	minim. 8	4 tjedna 79,5-82%, 5-14. tjedan 75%, 15. tjedan 60%	0
Bugarska	162	6	156	različiti paušali	-

² Samohrani roditelji dobivaju 40% prosječne plaće tijekom svih 156 tjedana. Roditeljski dopust plaćen je samo onim djelatnicima čiji dohodak po članu obitelji nije viši od 25% prosječne plaće u prethodnoj godini (Erler et al., 1994; Council of Europe, 1993).

³ Porodni dopust samohranih majki koje nemaju mogućnosti organizirati čuvanje djeteta traje do djetetova 3. rođendana, tj. 164 tjedna (Eltern - Kinder - Partner, 1991).

⁴ Za vrijeme porodnog dopusta roditelji se smiju tri puta zamijeniti.

⁵ Od 1994. godine porodni dopust u Švedskoj traje tri godine.

⁶ Nakon 105 dana porodnog dopusta može majka ili otac raditi pola radnog vremena i koristiti preostali dopust do 17. mjeseca starosti djeteta.

⁷ Nakon rođenja trećeg i sljedećeg djeteta majka ima pravo na dodatnih 10 tjedana porodnog dopusta (Socialstyrelsen, 1993). Roditeljski dopust za zaposlene roditelje u Francuskoj traje najduže do 3. rođendana najmlađeg djeteta. Ako obitelj ima troje ili više djece, od kojih najmlađe nije starije od tri godine, roditelj koji se kod kuće brine za djecu prima paušalnu naknadu. Ta se naknada prepolavlja ako roditelj koji je na dopustu radi polovicu radnog vremena.

⁸ Moguć je privremeni neplaćeni prekid radnog odnosa u trajanju od 3 do 12 mjeseci (Dumon in Nuelant, 1994).

Država	Trajanje u tjednima			% plaće	Odsutnost zbog dojenja
	ukupno	prije poroda	nakon poroda		
Velika Britanija	a) 18	minim. 6	minim. 7	a) nakon 2 godine rada 6 tjedana 90% i 12 tjed. paušal, inače 18 tjedana paušal paušal	0
	b) 18	minim. 6	minim. 7		
Irska	a) 14	minim. 4	minim. 4	a) 70%, djelomično 100% neplaćeno b) paušal	0
	+ 4 b) 12	6	6		
Španjolska	12 + 4	-	minim. 6	75%, djelomično 100% neplaćeno	1 h/dan do 9. mjeseca
	do 3. rođendana djeteta				
Grčka	14	7	7	100% neplaćeno	1-2 h/dan do starosti 2 godine
	+ 13				
Portugal	13	-	minim. 8,5	100% neplaćeno	da
	+ 104				
Malta	13	8	5	100%	-
Turska	12	6	6	66%	-

Izvori: Erler et al., 1994; Lohkamp-Himmighofen, 1993, str. 332; Committee on the Rights ..., 1993, str. 66; Council of Europe, 1993; Eltern - Kinder - Partner, 1991; *Facts about Children in Norway*, 1990, str. 70; European Commission, 1990, str. 8.

Legenda: 0 ne postoji pravo na odsutnost zbog dojenja

- nemamo podatka

a) zaposlene, barem 6 mjeseci kod istog poslodavca

b) ostale zaposlene žene.

koj dobivaju 14 tjedana po 25 DM dnevno (Socialstyrelsen, 1993). Novčanu pomoć nakon poroda primaju i sve majke u Luksemburgu, Švedskoj, Norveškoj i Finskoj (Council of Europe, 1993; Dumon i Nuelant, 1994a). U Irskoj i Portugalu ta je pomoć jednokratna (Dumon i Nuelant, 1994a).

DJEČJI DOPLATCI

Socijalna politika garantira minimalno potrebne dohotke za egzistenciju svim stanovnicima neke države koji te dohotke sebi nisu kadri sami osigurati. Dječji doplatci su dodatak obiteljskom proračunu koji kompenzira dio troškova djece i smanjuje razliku u životnom standardu između obitelji s djecom i onih bez djece ili s manjim brojem djece. Time se u određenoj mjeri sprječava da obitelj zbog rođenja djeteta padne ispod praga siromaštva ili da se zbog novčanih razloga ne odluči (još jedno) dijete.

Kada su dječji doplatci mjera obiteljske politike, oni su univerzalni (namijenjeni svoj djeci). Nije nužno da su i jednako visoki za svu

djecu, jer ocjene pokazuju da ni troškovi djece različite dobi nisu jednaki. Međutim, ako se dječji doplatci razlikuju s obzirom na obiteljske dohotke i ako ih primaju samo niži dohodovni slojevi, tada se prije radi o mjeri socijalne nego o mjeri obiteljske politike. U tom slučaju treba dječji doplatk posebno zatražiti te dokazati ispunjavanje uvjeta. Neki ljudi to osjećaju kao vrstu žigosanja, pa se zato ne odlučuju zatražiti dječji doplatk na koji bi inače imali pravo.

U nekim slučajevima dječji doplatci imaju izrazito pronatalitetno značenje. Na primjer ako se ne isplaćuju za prvo dijete u obitelji (u Francuskoj, osim za dijete samohranog roditelja), ili za jedinca (u Mađarskoj, djelomično u Belgiji - Dumon i Nuelant, 1994a), ako se uskraćuju obiteljima u kojima se drugo dijete nije rodilo u određenom razdoblju nakon rođenja prvog djeteta (Mađarska - Klinger, 1987) ili ako su viši za svako iduće dijete u obitelji (što nije ekonomski opravdano, jer je apsolutno povećanje troškova domaćinstva manje pri svakom idućem članu). U Irskoj se dječji doplatci udvostručuju ako ih obitelj istovremeno prima za barem troje djece.

Dječji doplatci u pravilu se ne oporezuju. Španjolska, Grčka, Island i Švicarska (osim ženevskog kantona) rijetki su suprotni primjeri (OECD, 1987). U brojnim državama isplaćuju se majci (npr. u Austriji, Belgiji, Danskoj, Velikoj Britaniji, Irskoj, Finskoj, Norveškoj i Bugarskoj). U Francuskoj, Njemačkoj i Grčkoj roditelji se dogovore koji će od njih primati doplatu. Na Islandu svaki roditelj dobiva polovicu, što se opravdava individualnim oporezivanjem dohodaka. Na osnovi švicarskog saveznog zakona svaki roditelj prima polovicu dječjeg doplatka, a po kantonalnim zakonima primalac je otac.

Osnove za određivanje iznosa dječjeg doplatka različite su u pojedinim državama, što se vidi iz tablice 2. Najčešće se uzima u obzir broj djece, a u brojnim državama i djetetova dob ili visina obiteljskih dohodaka.

U nekim državama, na primjer u Bugarskoj, Velikoj Britaniji, Italiji, Finskoj, Norveškoj i na Islandu, samohrani roditelji imaju pod određenim uvjetima pravo na viši dječji doplatu. Obitelji s hendikepiranom djecom primaju više doplatke u Austriji, Belgiji, Luk-

semburgu, Francuskoj, Velikoj Britaniji, Irskoj, Italiji, Portugalu, Španjolskoj, Grčkoj, Bugarskoj, Poljskoj i Sloveniji te na Islandu, Cipru i Malti.

Glede visine dječji doplatci imaju u različitim državama različitu važnost za obiteljske proračune. U međunarodnim usporedbama ne smijemo zanemariti da su dječji doplatci samo jedan od novčanih transfera obiteljima i da različite države ne pridaju jednaku važnost istim mjerama.

POREZNE OLAKŠICE

Primjerena porezna politika zasniva se na dva načela: to su načela vertikalne i horizontalne jednakosti. Načelo vertikalne jednakosti uzima u obzir platnu sposobnost pojedinca i oporezuje više dohotke po višoj stopi, što znači da je porezni sustav progresivan. Platna je sposobnost, istina, vrlo neodređen pojam, no u praksi se smatra da se povećava s povećanjem dohotka i smanjuje s povećanjem broja članova obitelji. Načelo horizontalne jednakosti na drugoj strani zahtijeva takav sustav oporezivanja dohodaka koji će rezultirati jednakom

Tablica 2.

Osnove za određivanje visine dječjih doplataka

Država	Osnove		
	broj djece	dob djece	obiteljski dohodak
Austrija	*	*	
Belgija	*	*	
Bugarska	*		
Danska		*	
Finska	*	*	
Francuska	*	*	
Grčka	*		*
Iraska	*		
Island	*		
Italija	*		*
Luksemburg	*	*	
Madarska	*		
Malta	*	*	
Njemačka	*		*
Nizozemska	*	*	
Norveška	*	*	
Poljska			*
Portugal	*		*
Slovenija		*	*
Španjolska			*
Švedska	*		
Švicarska	*		*
Turska		*	
Velika Britanija	*		

Izvori: *Zakon o spremembah zakona...*, 1995; Council of Europe, 1993; Neubauer, 1993, str. 274-276; Socialstyrelsen, 1993; Hesse, 1991, str. 58; Republički sekretariat za zdravstveno..., 1990, str. 6-7.

distribucijom pojedinaca, odnosno njihovih obitelji, glede razine blagostanja prije i poslije oporezivanja. S tim se ciljem porezne olakšice priznavaju za uzdržavane članove obitelji.

Nasuprot progresivnom oporezivanju viših dohodaka utjecaj je poreznih olakšica regresivan (u pogledu vertikalne jednakosti): baš zbog progresivnih poreznih stopa imaju veću korist (u apsolutnom smislu) osobe odnosno obitelji s višim dohotcima. Oni s niskim dohotcima ne mogu uvijek iskoristiti cijelu poreznu olakšicu, pa ako je i iskoriste, radi se o malenoj uštedi, iako ona predstavlja veći postotak njihovih raspoloživih dohodaka nego veća porezna ušteda u višim dohotcima. To je bio glavni argument za to da dječji doplatci, to jest direktni novčani transferi, u brojnim državama djelomično ili u potpunosti zamijene porezne olakšice na račun uzdržavane djece.

Preraspodjela dohotka u korist obitelji s djecom, što je država vrši kroz porezni sustav, najčešće je ograničena na manje iznose. Osim paušalnih olakšica za uzdržavane članove obitelji država priznaje i neke namjenske olakšice (npr. u vezi s obrazovanjem, predškolskim odgojem, kupnjom i održavanjem stana itd.). Neke vrste dohotka (npr. dječji doplatci, stipendije i sl.) u pravilu se ne oporezuju. Osim toga samohranim se roditeljima i obiteljima s hendikepiranom djecom priznavaju dodatne porezne olakšice.

Za razliku od dječjih doplata, koji su obično viši za svako iduće dijete, porezne olakšice uglavnom su jednake za svu djecu bez obzira na redni broj njihova rođenja. Ako se to ipak uzima u obzir, znači da su olakšice u službi populacijske politike. U nekim državama visina olakšice ovisi o dobi djeteta, jer se uzimaju u obzir viši troškovi uzdržavanja starijeg djeteta.

Porezne politike europskih država se razlikuju. Niti unutar Europske unije ne postoje dvije države s potpuno jednakim sustavom poreznih olakšica na račun troškova djece. Porezne olakšice mogu se priznavati na dva načina: tako da se smanji porezna osnovica ili tako da se smanji porez. U zadnje vrijeme smanjenje porezne osnovice važi:

- u Njemačkoj,
- u Luksemburgu, gdje ovisi o dohotcima,
- u Belgiji, gdje ovisi o rednom broju rođenja djeteta,

- u Irskoj, gdje ovisi o rednom broju rođenja djeteta,
- u Italiji, gdje je vrlo niska i ovisi o dohotcima i rednom broju rođenja djeteta,
- u Portugalu,
- u Sloveniji, gdje ovisi o rednom broju rođenja djeteta,
- u Finskoj (kod plaćanja lokalnih poreza),
- na Malti, gdje ovisi o dobi djeteta,
- na Cipru, gdje ovisi o dobi djeteta (osim toga obitelji s četvero i više djece imaju pravo i na smanjenje poreza).

Smanjenje poreza vrijedi:

- u Španjolskoj,
- u Austriji, gdje ovisi o rednom broju rođenja djeteta,
- u Grčkoj, gdje ovisi o broju djece,
- u Norveškoj, gdje ovisi o dobi djeteta,
- u Švicarskoj, gdje se u nekim kantonima razlikuje s obzirom na redni broj rođenja djeteta (Council of Europe, 1993; Neubauer et al., 1993; Dumon i Nuelant, 1994; Dumon i Nuelant, 1994a).

U Francuskoj vrijedi jedinstveni sustav obiteljskog količnika koji uzima u obzir veličinu i sastav obitelji. Neto dohodak obitelji dijeli se na dijelove: svaki roditelj te treće i iduće dijete čine jedan dio, dok prvo i drugo dijete te ostali obiteljski članovi čine po polovicu dijela. Porez na tako izračunani dio dohotka množi se brojem dijelova, i to čini konačan iznos poreza (OECD, 1987).

Poreznih olakšica za uzdržavane članove obitelji nema u Bugarskoj, Poljskoj, Danskoj, Nizozemskoj, Švedskoj, Velikoj Britaniji i na Islandu, a u Turskoj vrijede samo za samohrane roditelje.

Od namjenskih poreznih olakšica navest ćemo samo one u vezi s predškolskim odgojem djece. Te vrste olakšica postoje npr. u Grčkoj, Španjolskoj, Portugalu, Belgiji, Francuskoj, Luksemburgu, Njemačkoj, Nizozemskoj, Švedskoj, Norveškoj, Finskoj i na Cipru. U pravilu roditelji moraju dokazati da su u tu svrhu platili određeni iznos pa im porezna olakšica kompenzira samo dio troškova. Obično je olakšica viša ako roditelji dokumentiraju svoje izdatke za tu svrhu. U Luksemburgu je moguće iskoristiti olakšicu u cijelom iznosu plaćenom za predškolski odgoj ako roditelji imaju potvrdu o tome. Porezna olakšica u Francuskoj je

ograničena na 25% troškova predškolskog programa, odnosno na najviše 15.000 FF godišnje za jedno dijete (Council of Europe, 1993).

U Njemačkoj olakšica vrijedi za svu predškolsku djecu zaposlenih samohranih roditelja i iznosi - ako je izdatak dokumentiran - 4.000 DM godišnje za prvo dijete i 2.000 DM za drugo dijete. Ako izdatak nije dokumentiran, od porezne osnovice može se odbiti 480 DM (Neubauer et al., 1993). U nekim slučajevima, kada je to prijeko potrebno (ako je jedan od roditelja hendikepiran, ako je samohrani roditelj zaposlen), obitelj može odbiti od porezne osnovice izdatke za odgojiteljicu koja čuva dijete u njegov domu (Kinder Kosten ..., 1990; Pechman i Engelhardt, 1990). A ako dijete čuva kućna pomoćnica, zaposlena s punim radnim vremenom i socijalno osigurana, roditelji imaju pravo na poreznu olakšicu u visini do 12.000 DM godišnje (European Commission..., 1990).

I u Nizozemskoj pravo na olakšicu imaju samo samohrani roditelji, a u Švedskoj dvoroditeljske obitelji samo ako su oba roditelja zaposlena. Ni u Norveškoj nemaju pravo na olakšicu svi roditelji, nego samo ako su zaposlena oba roditelja odnosno samohrani roditelj. U Grčkoj zaposlene majke i samohrane majke mogu smanjiti poreznu osnovicu za ograničeni paušalni iznos ako dijete nije uključeno u vrtić čiji program država subvencionira iz javnih izvora sredstava (OECD, 1986). Na Cipru je drukčije: tamo olakšica vrijedi za dijete zaposlene majke, koje je uključeno u organizirani predškolski odgojni program (Council of Europe, 1993).

Tu vrstu porezne olakšice u Belgiji i Portugalu uveli su tek 1989. godine (*Déduction des frais...*, 1989; European Commission..., 1990). U Belgiji i Španjolskoj olakšica vrijedi samo za djecu mladu od tri godine, u Belgiji samo za djecu uključenu u programe koji su odobreni i sufinancirani iz javnih izvora sredstava. Roditelji moraju dokumentom dokazati taj izdatak. Za razliku od tih država u Finskoj vrijedi olakšica samo za djecu u dobi 3-7 godina (Council of Europe, 1993).

SUBVENCIONIRANJE PREDŠKOLSKOG ODGOJA

Ideja o subvencioniranju programa predškolskog odgoja iz javnih izvora posljedica je

industrijalizacije i novonastalih potreba zaposlenih majki i njihove djece. Djelomično pokrivanje troškova tih programa dokaz je da ih država smatra indirektno i/ili direktno društveno korisnima, iako bismo ih u užem smislu mogli definirati kao privatne usluge. I teorija i praksa dokazuju eksterne koristi za cjelokupno društvo od organiziranja i subvencioniranja programa predškolskog odgoja:

- stvaranje preduvjeta za ujednačen razvoj i obrazovanje djece neovisno o društveno-ekonomskim obilježjima okolice u kojoj žive,
- omogućavanje zapošljavanja i svestrane emancipacije majki predškolske djece,
- stimuliranje fertiliteta,
- veća socijalizacija djece (posebno jedina- ca) itd.

Sve te koristi imaju veću ili manju novčanu protuvrijednost koja djelomično kompenzira državne izdatke za tu namjenu. Ako su majke zaposlene, veći je dohodak obitelji i manja mogućnost da će obitelj živjeti ispod praga siromaštva. Zato će biti niži državni izdaci za socijalnu potporu. Kada bi obitelji morale plaćati punu cijenu programa predškolskog odgoja, smanjio bi se ekonomski motiv za zapošljavanje majki i povećala bi se njihova ovisnost o socijalnoj potpori. Ekonomski neugroženim obiteljima subvencija pomaže pri odluci za kvalitetnije i skuplje programe, što se kasnije vraća u pozitivnom smislu i djetetu i cjelokupnoj zajednici. Iako to nije u praksi dokazano, možemo teoretski pretpostaviti da snižavanje troškova za djecu (kroz subvencioniranu cijenu predškolskih programa) utječe na viši fertilitet, za što bi morale biti zainteresirane sve europske države.

Ako briga za djecu za vrijeme radnog vremena roditelja nije problem, više žena odlučit će se za zaposlenje i tako iskoristiti tzv. ljudski kapital, to jest znanje u koje su investirale i one i država. Tako će pridonositi napretku društva, a istovremeno će državi plaćati porez te tako i same djelomično financirati državnu subvenciju za predškolski odgoj.

Države se razlikuju po načinu dodjeljivanja subvencije za predškolski odgoj. Ponegdje je prima izvođač programa (obitelji djece tek indirektno), a drugdje neposredno obitelji čija su djeca uključena u te programe. Drugi se način u pravilu ostvaruje u obliku već opisane porezne olakšice.

Bivše socijalističke države, skandinavske države uključujući Dansku, a u nekoj mjeri i Francuska i Belgija, u većoj su mjeri razvile i subvencioniraju predškolske programe i za djecu u dobi do 3 godine.⁹ Ostale države imale su u javno subvencionirane programe uključeno manje od 5% djece te dobi, uglavnom zato što smatraju da se tu prije svega radi o čuvanju djece.

Na drugoj strani u tim državama puno više pažnje posvećuju programima za djecu u dobi iznad 3 godine - te programe smatraju dijelom obrazovnog sustava. Ako se izvode u školama, za roditelje su besplatni. U Danskoj, Francuskoj, Italiji i Belgiji ima u predškolskim programima mjesta za više od 80% djece te dobi, a u Španjolskoj, Grčkoj i Njemačkoj za 60-80% djece. U Sloveniji je u programe vrtića uključeno oko 65% djece starije od 6 godina. Postoje i države koje skoro potpuno zanemaruju javnu potporu predškolskom odgoju (Nizozemska, Velika Britanija, Irska). Tamo se djeca rano (već s 5 godina) uključuju u osnovnu školu ili pohađaju skupine za igru 5-6 sati dnevno, što majkama ne omogućava zapošljavanje s punim radnim vremenom.

U Švedskoj općine i država pokrivaju u prosjeku više od 85% troškova predškolskog odgoja (Gustafsson i Stafford, 1990), u Finskoj 32-66%, ovisno o financijskom položaju obitelji (Utriainen, 1990), u Sloveniji više od 75%, u Francuskoj oko 70% (Felix i Ribes, 1992), a u Nizozemskoj oko 33%.

DRUGE MJERE OBITELJSKE POLITIKE

Spomenut ćemo još neke mjere obiteljske politike koje se češće pojavljuju u zapadnoeuropskim državama. Na žalost još nemamo na raspolaganju usporedive podatke za bivše socijalističke države.

Jednokratnu (u pravilu novčanu) pomoć prilikom rođenja djeteta dobiju roditelji u Austriji,¹⁰ Belgiji, Švicarskoj, Finskoj, Norveškoj, Portugalu, Poljskoj, Sloveniji, Bugarskoj i Turskoj.

U većini država Europske unije (osim u Velikoj Britaniji, Irskoj i Luksemburgu) te u Norveškoj, Sloveniji, Poljskoj i Bugarskoj ima-

ju zaposleni - ponegdje samo djelatnici u javnom sektoru - pravo na odsutnost s posla radi njege bolesnog djeteta. U Francuskoj, Danskoj i Nizozemskoj to pravo ne proizlazi iz zakona, nego iz kolektivnog ugovora. Postoje velike razlike u mogućem trajanju te odsutnosti i u visini naknade plaće, ne samo među državama nego i među pojedinim skupinama djelatnika (u javnom i privatnom sektoru). U Italiji vrijedi pravo na odsutnost samo ako je dijete mlađe od 3 godine, ali zato nije vremenski ograničeno. U drugim državama odsutnost može trajati od jednog dana (prvi dan bolesti u Danskoj) do 60 dana godišnje u Bugarskoj, Poljskoj i Švedskoj odnosno 30 dana godišnje na dijete u Portugalu. Odsutnost s posla radi njege bolesnog djeteta nije plaćena u Austriji i Italiji, a u Portugalu je plaćena samo onima s najnižim dohotcima.

I nakon roditeljskog dopusta mogu roditelji u Finskoj primati naknadu za čuvanje i odgoj djeteta ako ono nije uključeno u predškolski program, subvencioniran iz javnih izvora sredstava. Tu mogućnost imaju za sada samo za djecu u dobi do 3 godine, a ubuduće je namjeravaju proširiti na svu predškolsku djecu. To pravo nema veze s roditeljskim dopustom, jer vrijedi i za zaposlene roditelje.

Produženi boravak djece u osnovnoj školi, posebno u nižim razredima, jedan je od preduvjeta za zaposlenost obaju roditelja s punim radnim vremenom. Organiziran je npr. u Norveškoj, Danskoj, Francuskoj i Sloveniji, a manji broj djece uključen je i u Portugalu, Njemačkoj, Nizozemskoj, Belgiji i Luksemburgu. Produženi boravak za djecu i roditelje posebno je važan u državama u kojima djeca pohađaju školu od 5. godine (Nizozemska, Luksemburg, Velika Britanija, Grčka) ili čak i ranije.

U nekim državama učenici dobivaju besplatne udžbenike (npr. u Austriji i Grčkoj) (Council of Europe, 1993), a u drugima obitelji dobiju na početku školske godine financijsku pomoć. U Francuskoj je ta pomoć namijenjena samo obiteljima s nižim dohotcima. U Luksemburgu je dobivaju sve obitelji, a iznos je veći za svako iduće dijete i za starije dijete.

S povećavanjem broja obitelji samohranih roditelja mijenja se i odnos društva prema nji-

⁹ U Sloveniji je u predškolske odgojne programe uključeno oko 30% djece u dobi 1-3 godine.

¹⁰ Planirana reforma ukinuti će to pravo (Austria ..., 1996).

ma. Te obitelji uživaju veća prava jer su u pravilu u slabijem ekonomskom položaju od dvo-roditeljskih obitelji. Ta su prava viši dječji doplatci i porezne olakšice, duži ili više plaćeni porodni dopust i sl. Najveću pomoć nude obiteljima samohranih roditelja u državama gdje su te obitelji relativno najbrojnije, npr. u Francuskoj i Danskoj, ali takva je pomoć proširena i u Austriji, Njemačkoj, Belgiji i Velikoj Britaniji. U većini drugih država skrb države koncentrirana se na obitelji s niskim dohotcima. Posebnu pažnju posvećuju države i obiteljima s hendikepiranom djecom.

UMJESTO ZAKLJUČKA

Radi nepotpunog pregleda obiteljskih politika u nekadašnjim socijalističkim državama u zaključnim se mislima ograničavamo na druge europske države. Možemo ih podijeliti u tri skupine:

1. države koje vode aktivnu obiteljsku politiku (Švedska, Finska, Norveška, Danska, Belgija, Njemačka, Austrija, Francuska i Luksemburg),

2. države koje nude obiteljima selektivnu pomoć (Irska, Velika Britanija i Nizozemska),

3. države koje se koncentriraju na pomoć obiteljima s većim problemima (Grčka, Italija, Portugal, Španjolska).

U prvoy su skupini države s visokim bruto narodnim dohotkom po stanovniku i s niskim

fertilitetom. Mjere obiteljske politike su univerzalne, to jest namijenjene svim obiteljima s djecom. Važnost obitelji i obiteljske politike vidi se već iz činjenice da u nekima od tih država imaju ministarstva za obitelj: u Njemačkoj (Bundesministerium für Familie und Senioren), Austriji (Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie), Norveškoj (Royal Ministry of Children and Family Affairs) i Luksemburgu (Ministarstvo za obitelj i solidarnost), a u Francuskoj imaju državnog tajnika za obiteljsku problematiku.

Druga skupina država nudi obiteljima manje pomoći, a i ta je često usmjerena samo prema određenim tipovima obitelji. Osim toga nema dovoljno subvencioniranih programa predškolskog odgoja. Djelatnici se moraju pogadati s poslodavcima o slobodnim danima za njegu bolesnog djeteta. Ne postoje državna ministarstva za obitelj i većina mjera donosi se na lokalnoj razini.

U trećoj skupini država većina je mjera ograničena na obitelji s niskim ili vrlo niskim dohotcima (posebno u Grčkoj, Španjolskoj i Italiji). Iako se radi o pomoći onima koji je istinski trebaju (siromašne i velike obitelji), visina pomoći samo je simbolična. Postoji mogućnost rada sa skraćenim radnim vremenom i dopust za njegu bolesnog djeteta, ali bez nadoknade plaće. Teret koji za djecu čine djeca donekle ublažava tradicionalna pomoć među članovima šire obitelji.

LITERATURA:

- Austria attacks welfare. *Economist*, 16. ožujka 1996, str. 32.
- Barba, J., Črnažar, A., Čepar, D., Kurinčič, I., Palčič-Likar, Z. (1995) Statistika upravičencev do družinskih prejemkov. U: *Statistika dela, delovnih in življenjskih pogojev* (zbornik referata statističkog savjetovanja Radenci '95). Statistični urad Republike Slovenije i Statistično društvo Slovenije, Ljubljana, str. 125-135.
- Bernhardt, E.M. (1986) Women's Home Attachment at First Birth: The Case of Sweden. *European Journal of Population*, Vol.2, 1986, 1, str. 5-29.
- Committee on the Rights of the Child (1993) *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention*. Initial Report of the states parties due in 1993. Norway.
- Council of Europe (1993) *Family Benefits and Family Situation as a Factor in the Calculation of Income Tax in Council of Europe Member States*. Conference of European Ministers Responsible for Family Affairs, Strasbourg, September 1993.
- Dédution des frais de garde des enfants*. (1989) Budget & Droits, no 85, juin 1989, str. 6-9.
- Dumon, W., Nuclant, T. (ur.) (1994) *National Family Policies in the Member States of the European Union in 1992 and 1993* (Synthesis Report). European Commission, European Observatory on National Family Policies, Leuven.
- Dumon, W., Nuclant, T. (ur.) (1994a) *Trends and Developments in 1993* (Technical report). European Commission, European Observatory on National Family Policies, Leuven.
- Eltern - Kinder - Partner (1991) *Familienförderung in Österreich*. Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie, Bcč.

- Erlar, G., Jaackel, M., Sass, J. (1994) *Auswirkungen und Einschätzung Familienpolitischer Massnahmen für Familien mit Kindern unter 6 Jahren im Europäischen Vergleich*. Deutsches Jugendinstitut, München.
- European Commission Childcare Network (Coordinator: Peter Moss) (1990) *Childcare in the European Community 1985-1990*. Women of Europe Supplements, br. 31. Commission of the European Communities, Brussels.
- Facts about Children in Norway*. (1990) The Norwegian Commissioner for Children, Oslo.
- Felix, M., Ribes, B. (1992) "Contrats enfance": Ein Angebot, das mehr kleine Kinder erreicht. U: *Erwerbstätigkeit, Gleichberechtigung und Kinderbetreuung. Jahresbericht 92*, str. 50-53. Netzwerk Kinderbetreuung und andere Massnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bruxelles.
- Gustafsson, S., Stafford, F. (1990) *Daycare Subsidies and Labour Supply in Sweden* (revised draft). University of Amsterdam, January 1990.
- Hesse, K. (1991) Familienpolitik in Europa. *Hauswirtschaft und Wissenschaft*, 5, str. 209-212.
- Kempeneers, M., Lelievre, E. (1991) *Women's Work in the EEC: Five Career Profiles*. Congrès européen de démographie, Paris.
- Kinder Kosten: *Teueres Vergnügen*. DM (Das private Wirtschaftsmagazin), 30, 9, August 1990, str. 86-89.
- Klinger, A. (1987) Policy Responses and Effects. u: *European Population Policy Conference 1987: Issues and Prospects*. Plenaries. Central Statistical Office of Finland, Helsinki, 1987, str. 387-434.
- Lohkamp-Himmighofen, Marlene (1993) Ansätze zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. U: Neubauer, E., Dienel, Ch., Lohkamp-Himmighofen, M. et al.: *Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft: Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten?* - Länderberichte. Bundesministerium für Familie und Senioren, Schriftenreihe Band 22.2. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart-Berlin-Köln, str. 1-40.
- Ministry of Social Affairs (1993) *Social Policy in Denmark: Child and Family Policies*. Copenhagen.
- Neubauer, E. (1993) Familienpolitische Ansätze zum Ausgleich der Aufwendungen für Kinder. U: Neubauer, E., Dienel, Ch., Lohkamp-Himmighofen, M. et al.: *Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft: Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten?* Bundesministerium für Familie und Senioren, Schriftenreihe Band 22.1. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart-Berlin-Köln, str. 267-312.
- Neubauer, E., Dienel, Ch., Lohkamp-Himmighofen, M. et al. (1993) *Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft: Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten?* Bundesministerium für Familie und Senioren, Schriftenreihe Band 22.1. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart-Berlin-Köln.
- OECD (1986) *Personal Income Tax Systems Under Changing Economic Conditions*. Report of the Committee on Fiscal Affairs of OECD. Paris.
- OECD (1987) *The Tax/Benefit Position of Production Workers 1983-1986*. Paris.
- Pechman, J. A., Engelhardt, G. V. (1990) The income tax treatment of the family: An international perspective. *National Tax Journal*, 43, 1, str. 1-22.
- Republiški sekretariat za zdravstvo in socialno varstvo (1990) *Organizirana predšolska vzgoja in varstvo v Evropi*. Informativni bilten, 36, str. 3.
- Socialstyrelsen (1993) *Health Care and Social Services in Seven European Countries*. SoS-rapport 1993:6. Socialstyrelsen (The National Board of Health and Welfare), Stockholm.
- Utrianen, S. (1990) *Children's Day Care in Finland* (mimeo).
- Zakon o družinskih prejemkih. *Uradni list Republike Slovenije*, 65/1993.
- Zakon o spremembah zakona o družinskih prejemkih. *Uradni list Republike Slovenije*, 73/1995.

Summary

FAMILY POLICIES IN EUROPE

Nada Stropanik

The basic characteristics of the family policy are stated together with its causes and aims. The most common and important family policy measures are described in more details: maternity and parental leave, child allowances, children's allowances, and subsidised child care. The concretisation of these measures in selected European countries is presented. Several other family policy measures, introduced in Europe, are mentioned as well.