

Marina Pantelić¹

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Anita Burgund²

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Programi podrške porodici i deci u Evropskoj uniji³

Apstrakt

Prikaz programa podrške porodici i deci na nivou Evropske unije, konteksta, ciljeva i mera koji se nalaze u njihovoj osnovi, predmet je ovog rada. Imajući u vidu diverzifikovanost evropskih politika porodice, ovaj prikaz pruža uvid u aktuelno stanje u sferi porodične politike i ukazuje na potrebu za većom harmonizacijom i boljom koordinacijom nacionalnih zakonodavstava u ovoj oblasti. Jedan deo posvećen je i uticaju ekonomske krize na porodicu i reperkusijama koje je ona imala na porodičnu politiku država članica.

Ključne reči:

dete, porodica, politika porodice, beneficije, kriza

¹ Email: marina.pantelic@fpn.bg.ac.rs

² Email: anita.burgund@fpn.bg.ac.rs

³ Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu* (evidencioni broj: 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

UVODNE NAPOMENE

Socijalna dimenzija Unije prisutna je od samog početka procesa evropskih integracija. Ona je predstavljala sastavni deo ideje evropskog jedinstva, ostvarivanog postepeno kroz proces integracije i otklanjanja suprotnosti između evropskih država. Međutim, budući da je primarni razlog nastanka Unije bila ekonomska integracija među državama članicama u cilju stvaranja jedinstvenog unutrašnjeg tržišta, socijalna dimenzija, a samim tim i uloga socijalne politike, u sveukupnoj politici Unije bila je zanemarljiva. Tokom skoro šest decenija postojanja, Evropska unija je neprekidno širila svoje nadležnosti na račun nadležnosti država članica prvenstveno u ekonomskoj oblasti, a u manjem obimu i sporije, i u političkoj sferi. I pored permanentnog širenja kompetencija Unije, do danas je područje socijalne politike ostalo u nadležnosti država članica.

Kada je reč o socijalnoj politici, na nivou Unije postoji jasna regulacija samo u oblasti rada i radnih odnosa (zaštita na radnom mestu, zabrana diskriminacije i slično), dok socijalna zaštita u celini predstavlja područje u okviru kog suverenu vlast imaju države članice. Intenziviranje napora na harmonizaciji nacionalnih zakonodavstava u oblasti socijalne politike prisutno je još od Rimskog ugovora, ali do njihovog potpunog usaglašavanja nije došlo. Naime, više zemalja je zastupalo stanovište da su države članice te koje treba da imaju apsolutnu autonomiju u uređivanju područja socijalne politike. Ustanovljenjem principa supsidijarnosti u Mastrohtskom ugovoru, postavljene su čvrste granice širenju kompetencija Unije u oblasti socijalne politike.

„Porodične politike pružaju dobru ilustraciju opšteg principa, koji su progresivno usvajale institucije Evropske unije, da nacionalnim vladama treba prepustiti da odrede okvire, finansiranje i organizaciju svojih sistema socijalne sigurnosti“.⁴ Jedan od razloga nepostojanja zajedničkih politika usmerenih ka porodici je, uostalom kao i u slučaju nekih drugih prava koja nisu razvijana na komunitarnom nivou, isticanje sloboda radnika, a ne građana. Istovremeno, postoje velike razlike između i unutar država u pogledu vrednosti koje se nalaze u osnovi porodičnih politika različitih nacionalnih država, kao i mera pomoći i podrške porodicama i deci u državama članicama, što svakako otežava njihovo koordinisanje. Otuda i ne čudi činjenica da Unija, od samog osnivanja, nije imala nadležnosti u sferi porodičnih odnosa, budući da je razvoj porodičnih politika bio u kontekstu slobodnog kretanja i demografskih promena u zemljama Evropske unije.

⁴ Linda Hantrais, *Social policy in the European Union – Third Edition*, Palgrave Macmillan, New York, 2007, p. 101.

EVROPSKA PORODIČNA POLITIKA – KONTEKST

I pored toga što je još u socijalnom akcionom programu iz 1974. godine promovisan cilj usklađivanja porodičnih i profesionalnih obaveza, aktivnosti Zajednice (Unije) u pogledu razvijanja mera usmerenih ka porodicama i deci, tokom 1970-ih godina, gotovo da nisu postojale. „Baš kao što je socijalna dimenzija bila dugo potčinjena ekonomskim interesima Evropske zajednice i unije, tako ni blagostanje porodične jedinice nije bilo obuhvaćeno u prvobitnoj socijalnoj politici EEZ“.⁵ Na taj način, ostavljena je velika autonomija državama članicama u kreiranju sopstvenih politika. Tek 1983. godine, Evropski parlament formulisao je Rezoluciju o porodičnim politikama u Evropskoj zajednici, kako bi politike porodice bile integrisane u ostale komunitarne politike. U ovoj rezoluciji izražena je zabrinutost povodom implikacija menjanja strukture evropske porodice i uloge žena (kako u porodici, tako i u društvu), dok je istovremeno upućen poziv Komisiji da sačini akcioni program u cilju harmonizovanja nacionalnih politika. Pad stope nataliteta u kombinaciji sa sve raznovrsnijim obrascima porodičnog života uticali su na promenu veličine i strukture domaćinstava. Pored preovlađujućeg modela domaćinstva, koje čine roditelji sa jednim ili više dece, javljaju se i novi oblici poput rekonstruisanih porodica (porodice koje čine partneri i deca iz prethodnih brakova) i jednoroditeljskih porodica. Smanjena je prosečna veličina domaćinstva, dok je istovremeno došlo do porasta broja samačkih domaćinstava, kao i jednoroditeljskih porodica. Takođe, pad stope zaključenih brakova i rast stope razvoda izmenili su strukturu porodice i uticali na diverzifikovanost porodičnih modela.

Odgovarajuća formalna reakcija je izostala, sve do 1989. godine, kada je Komisija izdala Saopštenje o politikama usmerenim prema porodicama, podstaknuta nizom izveštaja o zabrinjavajućim demografskim trendovima u Zajednici. Evropska populacija postaje sve manja, a u isto vreme i sve starija. Produžetak očekivanog trajanja života, pad stope fertiliteta i smanjenje priliva imigranata imaju značajne reperkusije na starosnu strukturu stanovništva. U ekonomskom smislu, značajne promene dešavaju se u strukturi radnoaktivne populacije, dok u isto vreme raste opšta zabrinutost za fiskalnu i finansijsku održivost sistema socijalne sigurnosti. Takođe, raste i potreba za obezbeđivanjem javnih transfera i usluga za decu i stare, čime se stvara pritisak na javnu potrošnju. Stoga, u ovom Saopštenju utvrđene su oblasti od zajedničkog (evropskog) interesa, poput usklađivanja porodičnih i profesionalnih obaveza; pružanja pomoći određenim „kategorijama“ porodica, naročito višestruko depriviranim; i efekat koji politike Zajednice imaju na porodice, naročito na decu tokom perioda školovanja. Tada je istaknuto i da „akcija, koju

⁵ Ibidem, pp. 119–120.

je potrebno preduzeti, mora da bude pragmatična, da bi se poštovale specijalne karakteristike različitih nacionalnih politika, koje su već kreirane i socio-ekonomskih konteksta u kojima takve politike postoje“.⁶

Rezolucijom o zaštiti porodica i porodičnih jedinica, iz 1994. godine, zagovaran je obuhvatniji pristup zaštiti porodice i dece na nivou EU, kroz obezbeđivanje jednakog tretmana svim porodicama, bez obzira na njihovu strukturu ili tip. Posebna pažnja bila je usmerena na potrebe i zaštitu dece, sa naglaskom na deci u jednoroditeljskim porodicama i siromašnim domaćinstvima, kao i na promovisanje jednakih mogućnosti za muškarce i žene, prevenciji nasilja u porodici i zloupotrebu dece.

U tom periodu, a u znatnoj meri i kasnije, politika porodice posmatrana je u širem kontekstu demografskih kretanja, kao i učešća žena na tržištu rada. Iako od sredine 1970-ih konstantno raste stopa ekonomske aktivnosti žena u EU, ona je ipak ostala niža od stope ekonomske aktivnosti muškaraca. Žene se češće nalaze na manje plaćenim i nebezbednijim poslovima od muškaraca, obavljajući honorarne i poslove sa skraćenim radnim vremenom uz angažovanje na određeno vreme. Takođe, stope zaposlenosti žena značajno variraju u zavisnosti od godina i broja dece. Mada je sve više žena uključeno u tokove plaćenog rada, one su najzastupljenije u sektoru zaštite i javnom sektoru, gde su uslovi rada fleksibilniji i naklonjeniji ženama, ali je zarada često niža nego u privatnom sektoru. Tokom 1990-ih, kada je pitanje porodice i porodičnih obrazaca formalno bilo regulisano i dobilo izvesne zakonodavne „obrise“ u EU, akcenat nije bio na blagostanju porodice, već na zaštiti zdravlja i bezbednosti trudnica, omogućavanju slobodnog kretanja zaposlenih ili jednakom tretmanu polova, povećanju fleksibilnosti na tržištu rada.

Od 2000. godine pa naovamo raste interesovanje istraživača i širih naučnih i političkih krugova u EU za oblast porodične politike. Međutim, oni se suočavaju sa tzv. fragmentacijom problema, odnosno ove političke oblasti, budući da delokrug porodične politike nije dobro definisan. Problem nerazvijenosti evropske politike porodice u sprezi je sa nedovoljnim prisustvom obavezujućih komunitarnih akata u ovoj sferi. Ipak, danas nakon skoro šezdeset godina socijalne politike EU, porodične politike postepeno postaju jedna od prioritarnih tema u političkim agendama. Na promenu postojeće prakse, bar kada je reč o definisanju čvršćih ciljeva, značajan uticaj imaju zajednički izazovi sa kojima se porodice u svim nacionalnim državama suočavaju.

⁶ Ibidem, p. 104.

CILJEVI PORODIČNE POLITIKE UNIJE

Kao rezultat aktualnih demografskih promena koje se dešavaju u industrijalizovanom svetu, porodične politike postaju centralno pitanje u zemljama EU. U većini država članica postoji sličnost u pogledu ovih politika i njihovih ciljeva, dok pojedine zemlje karakterišu specifična rešenja u ovoj oblasti. Takođe, i na nadnacionalnom nivou, brojni politički akteri postavili su svoje ciljeve u oblasti porodične politike.

Kada je reč o porodičnoj politici na nivou EU, postoji nekoliko inicijativa koje je neophodno uzeti u obzir prilikom razmatranja porodičnih ciljeva. U poslednjih nekoliko godina, veliki uticaj na razvoj zajedničkog pristupa u oblasti porodične politike na nivou EU imao je Evropski porodični savez. Savez, koji je ustanovljen 2007. godine, trebalo je da doprinese stvaranju adekvatnijih porodičnih politika putem razmene ideja i iskustava između država članica, kao i kroz podsticanje saradnje između članica Unije.

Evropska unija, uglavnom, posmatra porodicu kao izvor ekonomskog prosperiteta, stoga podstiče države da porodičnu politiku inkorporiraju u svoje ekonomske i socijalne politike. Pre osnivanja Evropskog porodičnog saveza, neki od ciljeva i instrumenata EU u ovoj oblasti bili su formulisani i u Lisabonskoj strategiji rasta i radnih mesta. Istaknuto je da su ovi ciljevi važni za unapređenje ravnoteže između porodičnog i profesionalnog života, kao i za formulisane adekvatnih političkih odgovora na demografske promene.⁷ Usklađenost porodičnog i profesionalnog života ogleda se u stepenu i prirodi podrške koja se pruža roditeljima (korišćenje novčanih davanja, obezbeđivanje usluga dečije zaštite, prava na različite vidove odsustva), kao i u fleksibilnom radnom vremenu, fleksibilnim radnim aranžmanima i drugim vidovima podrške od strane poslodavaca, koji doprinose uspostavljanju ravnoteže i usklađivanju porodičnih i profesionalnih obaveza. Primeri dobre prakse u Uniji su nordijske zemlje i Francuska, gde, pored visoke stope nataliteta i relativno visoke stope zaposlenosti (sa punim radnim vremenom) žena, postoji relativno visoka, kontinuirana i ravnomerna podrška zaposlenim roditeljima tokom odrastanja njihove dece. Pored toga, obezbeđena je i značajna podrška poslodavaca u pogledu fleksibilnosti radnog vremena. Za razliku od ove grupe zemalja, u anglosaksonskim zemljama se podrška roditeljstvu češće ostvaruje kroz honorarni rad žena ili rad sa skraćenim radnim vremenom, gde su stope fertiliteta takođe visoke, ali je pomoć države prvenstveno usmerena na siromašne porodice.

Kada se konstruktivno sagledaju ciljevi Unije u oblasti porodice i porodičnog života, moguće je identifikovati tri ključne dimenzije porodične politike.

⁷ European Commission, *Communication from the Commission: Promoting solidarity between the Generations*, Available from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0244:FIN:EN:PDF> (Accessed 17 October 2012), p. 4.

Ove tri dimenzije ili, kako ih često nazivamo, ciljevi su: (1) dobrobit deteta, (2) ravnopravnost polova i (3) uspostavljanje ravnoteže između porodičnog i profesionalnog života. Budući da su međusobno povezane, i da razvoj u jednoj oblasti zavisi od razvoja u drugoj, ove tri dimenzije je teško odvojeno posmatrati. Postoje empirijski dokazi koji ukazuju na to da usklađenost između porodičnog i profesionalnog života doprinosi blagostanju deteta, kao što se i zadovoljstvo životom roditelja povećava ako oni mogu da postignu adekvatan balans između ove dve sfere života.

Prva dimenzija porodične politike Unije, *dobrobit deteta*, fokusirana je na decu kao članove porodice. Evropska unija unapređenje dobrobiti dece i mladih ljudi vidi kao način da se budućim generacijama pomogne da razviju svoj puni potencijal i na taj način daju veći doprinos društvu i ekonomiji.⁸ Važan cilj EU je i smanjenje siromaštva kod dece, budući da „uprkos sveukupnom napretku na tržištu rada, ova stopa je (sa 19%, deca se nalaze u znatno većem riziku od siromaštva nego što je to slučaj sa opštom populacijom na nivou EU) od 2000. godine ostala nepromenjena“.⁹ Komisija je istakla da je najbolji način za prevazilaženje siromaštva kod dece rešavanje problema na svim frontovima i uspostavljanje odgovarajuće ravnoteže između porodice i deteta. To podrazumeva kombinovanje strategija za povećanje zaposlenosti roditelja sa pružanjem usluga i finansijske pomoći, kako ne bi došlo do stvaranja začaranog kruga. S' tim u vezi, Unija je dala preporuku svojim članicama da primenjuju izbalansiran miks politika u prevazilaženju aktuelnih izazova.

Druga dimenzija, *ravnopravnost polova*, predstavlja prioritet Unije. Posredstvom različitih inicijativa, kojima se vrši analiza zakonodavstva, EU prati i promoviše „*mainstreaming* polova“¹⁰ i rešava problem razlike u zaradama koji postoji između polova, kako bi se države članice podstakle da sprovedu postojeće zakone u oblasti ravnopravnosti polova i podigla svest o njihovom postojanju. Kao deo mera koje Unija koristi u oblasti ravnopravnosti polova navodi se promovisanje ravnopravnog učešća žena i muškaraca u procesu donošenja odluka, na primer, učešće žena u političkom ili ekonomskom odlučivanju kroz transparentnost u promovisanju, fleksibilno radno vreme i dostupnost ustanova za brigu o deci. U Uniji, rodni stereotipi prisutni su u obrazovnom procesu, na tržištu rada u medijima. Stoga, Komisija konstantno

⁸ European Commission, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008*, Available from: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&publId=113&type=2&furtherPubs=yes> (Accessed 23 October 2012), p. 111.

⁹ Ibidem, p. 112.

¹⁰ Odnosi se na „integrisanje jednakih mogućnosti u sve politike i institucionalna okruženja EU i ne posmatra jednake mogućnosti samo kao zasebnu politiku“ (Linda Hantrais, *Social policy in the European Union – Third Edition*, op. cit., p. 123).

ističe potrebu da se podigne svest javnosti o ovom pitanju i ohrabre mlade žene i muškarci da slede nekonvencionalne edukativne obrasce.

Što se tiče treće dimenzije, *usklađivanja porodičnog i profesionalnog života*, EU koristi politike pomirenja kako bi ojačala poziciju roditelja na tržištu rada. Zaposlenost roditelja je glavna komponenta porodičnih politika i nesumnjivo je povezana sa ciljevima koji se tiču ravnopravnosti polova, iskorenjivanja siromaštva i socijalne isključenosti. Obezbeđivanje porodičnih beneficija, kako univerzalnih tako i onih targetiranih, predstavlja ključni instrument u borbi protiv siromaštva. Pored toga, usklađivanje porodičnog i profesionalnog života podrazumeva unapređenje obrazovanja i blagostanja za sve članove porodice. Kroz podsticanje stručne obuke, problem socijalne isključenosti rešava se u skladu sa opštim ciljem Komisije koji se tiče smanjenja ograničenja i manjkavosti u sistemu obrazovanja i obuke. Ovaj cilj predstavlja jedan od sedam ključnih političkih prioriteta.¹¹ Pored toga, subjektivno blagostanje je povezano sa ciljem EU da se unaprede radni i životni uslovi njenih građana i ojača ekonomska i socijalna kohezija Unije.

MERE PORODIČNE POLITIKE UNIJE

Za adekvatnu procenu porodičnih politika neophodno je precizno definisanje njihovog delokruga i granica. U naučnoj literaturi i stručnoj javnosti često se mogu sresti različite klasifikacije i tipologije, ali najčešće se ističe da tri grupe mera čine „jezgro“ porodične politike:

- Pomoć u novcu, u vidu socijalnih davanja i/ili poreskih olakšica koje predstavljaju naknadu troškova koji su u vezi sa podizanjem dece.
- Pomoć u naturi ili uslugama u oblasti obrazovanja, brige i čuvanja male i starije dece. Ovaj vid mera može biti u formi direktnog pružanja usluga i/ili davanja subvencija za različite usluge, ali, takođe, može biti i u formi poreskih olakšica ili novčanih davanja kako bi se porodicama pomoglo da plate određene usluge.
- „Porodično odsustvo“ i udružena davanja namenjena roditeljima koji se staraju o svojoj deci (porodiljsko odsustvo, odsustvo za očeve, roditeljsko odsustvo, odsustvo zbog posebne brige o bolesnom ili hendikepiranom detetu, itd.).¹²

¹¹ European Commission, *Communication from the Commission: Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2005*, Available from: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0014:FIN:EN:PDF> (Accessed 21 November 2012), pp. 6–7.

¹² European Commission, *The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: a Literature Review 2009*, Available from: http://europa.eu/epic/docs/eu_report_cost_of_children_final_11-05-2009.pdf (Accessed 23 November 2012), p. 39.

Beneficije u novcu – glavni politički instrument usmeren na direktnu nadoknadu troškova brige o deci jesu porodične naknade u gotovini (izuzev naknada za odsustvo). Sve evropske zemlje obezbeđuju neku vrstu novčanih (gotovinskih) davanja za porodicu. Ostali instrumenti, poput poreskih olakšica, najčešće se javljaju kao dopuna gotovinskim beneficijama. U proseku, ova davanja čine 60% ukupnih izdataka u oblasti porodične politike, odnosno 1,2% BDP-a. Postoje velike razlike između zemalja u pogledu izdvajanja za ovu vrstu mera: od 0,2% BDP-a u Španiji, do 2,7% u Luksemburgu. Zemlje koje najviše izdvajaju jesu zemlje u kontinentalnom delu Evrope – Luksemburg, Austrija, Nemačka, Belgija, Francuska, kao i Irska i Kipar. Ostale zemlje, uključujući i nordijske, ispod su proseka Unije. Finansijska podrška porodici je naročito niska u Španiji, Letoniji, Litvaniji, Italiji i Portugalu.¹³

Uglavnom, kada govorimo o beneficijama u novcu možemo razlikovati novčani porodični dodatak, poreske olakšice koje se tiču porodice i elemente koji se odnose na porodicu u sistemu socijalnog osiguranja. Kad je reč o ovom poslednjem, fokus je na smanjenju doprinosa za socijalno osiguranje zaposlenih.

Beneficije u naturi – obuhvataju heterogenu grupu povlastica, kao što su: dnevni boravak za decu, smeštaj, pomoć u kući i druge beneficije u naturi. Ove beneficije su usmerene na obezbeđivanje obdaništa i dnevnih boravaka za decu, kao i nekih drugih usluga (poput smeštaja i pomoći u kući) za ugrožene porodice. U EU one u proseku čine 0,6% BDP-a, krećući se u rasponu od skoro 0%, u pojedinim zemljama, do 2,2%, u Danskoj. Nordijske zemlje se ističu u pogledu izdataka za beneficije u naturi, koji su daleko viši u poređenju sa drugim članicama Unije.¹⁴

Porodične naknade predstavljaju način da se nadoknade troškovi koji se odnose na podizanje dece. Sa jedne strane, porodice imaju povećane troškove u odnosu na ostala domaćinstva dok je, sa druge, mogućnost zarade ograničena zbog brige o deci. Stoga, porodice sa decom predstavljaju ekonomski ranjivu kategoriju. U mnogim zemljama, porodice sa dvoje i više dece, kao i jednoroditeljske porodice, izložene su većem riziku od siromaštva nego ostala domaćinstva. Stoga, porodične beneficije mogu imati ključnu ulogu u ograničavanju ekonomske ugroženosti porodice.

Porodično odsustvo – postojanje različitih oblika porodičnog odsustva jedno je od centralnih pitanja Unije. Program odsustva predstavlja sastavni deo mera koje se odnose na „uspostavljanje ravnoteže i pomirenja porodičnog i profesionalnog života“.¹⁵ Oni, takođe, predstavljaju jedan od nači-

¹³ Ibidem, p. 57.

¹⁴ Ibidem, p. 44.

¹⁵ Ibidem, p. 47.

na na koji roditelji, naročito majke, pokušavaju da se nose sa indirektnim troškovima podizanja i brige o deci, nastojeći tako da vreme koje posvećuju podizanju i vaspitanju svoje dece ne predstavlja prepreku za njihovo napredovanje u karijeri. Iako je prvobitno razvijeno kao mera podrške roditeljima sa ciljem da im se olakša povratak na posao ili ponovno uključenje u proces rada, roditeljsko odsustvo predstavlja i meru podsticanja ravnopravnosti polova. Međutim, odsustvo može i intenzivirati teškoće sa kojima se pojedini roditelji, uglavnom majke, suočavaju prilikom pokušaja da zadrže posao ili se ponovo uključe u proces rada.

Politika odsustva ima za cilj da zaštiti majku pre rođenja deteta, kao i da joj omogući da se u potpunosti oporavi (fizički i psihički) nakon porođaja, ne zanemarujući u isto vreme i potrebu deteta za negom i uspostavljanjem bliskog odnosa sa oba roditelja. Takođe, ona prepoznaje i potrebu oca da uspostavi blizak odnos sa tek rođenim detetom, te stoga podržava ravnopravnu podelu roditeljskih dužnosti i uloga između polova.

Postojeće šeme odsustva (*porodiljsko odsustvo*, *odsustvo za očeve*, *roditeljsko odsustvo* i *odsustvo radi posebne brige o detetu*) obuhvataju vremenski period u kojem roditelji odsustvuju sa posla zbog brige i nege deteta, i u većini zemalja podrazumevaju novčana davanja kao kompenzaciju za izostanak zarade za period odsustva. Ove naknade u proseku čine 0,3% BDP-a, a kreću se u rasponu od 0% u pojedinim zemljama do 0,7% u Švedskoj i Estoniji. Nordijske zemlje, zajedno sa Estonijom, Češkom, Letonijom, Mađarskom i Rumunijom izdvajaju najveći deo svog BDP-a upravo za ovu meru porodične politike.¹⁶

Porodiljsko odsustvo – predstavlja period zaštićenog odsustva (u smislu očuvanja radnog mesta) za zaposlene žene, i uglavnom obuhvata poslednjih nekoliko nedelja trudnoće pre rođenja deteta (ili čak usvojenja, što je slučaj u nekim zemljama). Cilj je da se majci obezbedi odmor pre porođaja, kao i da joj se omogući da se u potpunosti oporavi nakon rođenja deteta i da provede što više vremena sa novorođenčecom. U posebnim okolnostima, kao što su bolest majke ili njena smrt, ovo pravo može biti preneto na oca deteta. Većina zemalja obezbeđuje finansijsku pomoć majkama na porodiljskom odsustvu.

Dužina porodiljskog odsustva se razlikuje od zemlje do zemlje. Ona varira od najmanje 14 nedelja u Nemačkoj, do skoro šest meseci u Mađarskoj, Irskoj, Velikoj Britaniji i Slovačkoj. U Velikoj Britaniji plaćeno porodiljsko odsustvo od 26 nedelja može biti produženo za dodatnih 26 nedelja neplaćenog odsustva. Na taj način, dužina porodiljskog odsustva iznosila bi

¹⁶ Henning Lohmann, Frauke H. Peter, Tine Rostgaard and Katharina Spiess, *Towards a Framework for assessing family policies in the EU*, 2009, Available from: <http://thefamilywatch.org/doc/doc-0077-es.pdf>, pp. 56–57.

čitavih godinu dana. U pojedinim zemljama, porodijsko odsustvo može biti duže za drugo, treće i svako naredno dete.¹⁷

U većini zemalja, naknade za porodijsko odsustvo isplaćuju se na osnovu zdravstvenog osiguranja ili od strane socijalnih fondova (odnosno fonda za slučaj nezaposlenosti u Holandiji). U Irskoj, Norveškoj, Portugalu, Sloveniji, Španiji i Švedskoj naknade se isplaćuju od strane države, dok u Danskoj naknadu pokrivaju poslodavci. Zakonodavstvo u Grčkoj, Poljskoj i Nemačkoj predviđa i dopunu naknada koje obezbeđuju poslodavci, a koje pokriva osiguranje za slučaj bolesti.

Odsustvo za očeve – predstavlja meru zaštićenog odsustva za zaposlene očeve, uglavnom neposredno nakon rođenja deteta, sa ciljem da se provede što više vremena sa novorođenčeta i pruži podrška majci i drugoj deci u porodici. Trajanje zakonskog odsustva za očeve se, takođe, razlikuje značajno između zemalja, od nekoliko dana do najviše tri nedelje.¹⁸ Takođe, treba istaći da, kao i kod porodijskog odsustva, trajanje odsustva za očeve može biti produženo preko roditeljskog odsustva.

Roditeljsko odsustvo – zakonska mera zaštićenog odsustva sa posla sa ciljem da omogući roditeljima da se brinu o detetu u prvim godinama nakon rođenja. To je individualno pravo koje imaju i majka i otac deteta, a na njima je da odluče ko će to pravo iskoristiti. U pojedinim zemljama uvedena je i tzv. „kvota za očeve (daddy's quota)“¹⁹, koja treba da podstakne očeve da uzimaju roditeljsko odsustvo. Dužina zakonskog roditeljskog odsustva varira od zemlje do zemlje, od najmanje tri meseca (13 nedelja) u Velikoj Britaniji i Belgiji, pa do tri godine u Finskoj, Francuskoj, Nemačkoj, Mađarskoj, Poljskoj, Španiji i Slovačkoj.²⁰ U poslednjih nekoliko godina trajanje roditeljskog odsustva je produženo u Italiji, Španiji i Švedskoj, dok su Irska i Velika Britanija uvele zakonsko odsustvo tek nedavno, krajem 90-ih godina prošlog veka.

Zakonsko roditeljsko odsustvo neplaćeno je u Grčkoj, Irskoj, Holandiji, Portugalu, Španiji i Velikoj Britaniji. U Austriji, Belgiji, Francuskoj, Luksemburgu, Slovačkoj i Poljskoj postoji izvesna paušalna naknada, dok je u preostalim zemljama naknada proporcionalna gubitku zarade. Ovakva proporcionalna naknada je izuzetno niska u Italiji, dok u Mađarskoj i Finskoj

¹⁷ Antoine Math, Christèle Meilland, *Family-related leave and industrial relations*, EIRO, 2004, Available from: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/pdf/eo04-6.pdf>, p.14.

¹⁸ Ibidem, p. 15.

¹⁹ Direktiva o roditeljskom odsustvu iz 1996. godine zahteva postojanje minimalnog individualnog prava oba roditelja, odnosno neprenosivost prava na roditeljsko odsustvo, u cilju promovisanja jednakih mogućnosti i jednakog tretmana muškaraca i žena.

²⁰ Antoine Math, Christèle Meilland, *Family-related leave and industrial relations*, op.cit., p.18.

iznosi između 60 i 70% zarade (stopa zavisi od nivoa primanja zaposlenog). U Danskoj i Švedskoj naknada se kreće oko 80–90% zarade, pa čak može iznositi i 100% zarade, što je slučaj u Sloveniji i Norveškoj.

Pravo na roditeljsko odsustvo može se koristiti sve do osme godine života deteta. Međutim, u praksi je mali broj zemalja koje predviđaju korišćenje ovog prava nakon navršene treće, odnosno četvrte godine života deteta. Takođe, postoje pokušaji da se zakonsko roditeljsko odsustvo učini fleksibilnijim, na taj način što bi se podelilo u više odvojenih blokova. Ipak, većina zemalja ne podržava ovakvu podelu odsustva. U Irskoj, na primer, 14 nedelja neplaćenog roditeljskog odsustva mora se iskoristiti odjednom, dok u Švedskoj postoji maksimalna fleksibilnost u pogledu korišćenja 480 dana roditeljskog odsustva.

EKONOMSKA KRIZA I POLITIKE PORODICE

Ekonomski kriza imala je i još uvek ima veliki uticaj na blagostanje i dobrobit porodice u zemljama Unije. Ozbiljnost krize, sposobnost vlada da na nju adekvatno odgovore, kao i aktuelni odgovori značajno variraju između država članica. Odgovori vlada na ekonomsku krizu zavisili su kako od vremenskog perioda i ozbiljnosti same krize, tako i od budžetskih kapaciteta svake zemlje pojedinačno. Kao neizbežna implikacija aktuelne recesije javila se potreba za opsežnim strukturalnim reformama u oblasti porodične politike zemalja članica. Pojedine zemlje su uvele dodatne (uglavnom privremene) mere, kako bi pomogle porodicama da se nose sa krizom, dok su druge bile prinuđene da ograniče ili čak smanje davanja i usluge za porodice.

U oblasti novčanih transfera namenjenih porodici, naročito kada je reč o novčanim davanjima i poreskim olakšicama za porodice sa decom, došlo je do najvećih i najznačajnijih promena od početka krize. Sa jedne strane, promene su bile strukturalne i ticale su se povećanja nivoa podrške porodicama, dok su, sa druge strane, preduzete promene predstavljale direktan odgovor na ekonomsku krizu i obuhvatale su kako pozitivne, tako i negativne mere. U tom procesu izdvojile su se dve grupe zemalja. Prvu čine zemlje poput Francuske, Velike Britanije i Italije, koje su usvojile brojne privremene olakšice kao mere pomoći i podrške porodici. Za razliku od prve, drugu grupu čine zemlje čiji je direktan odgovor na krizu bilo smanjenje nivoa podrške porodicama. To je bio slučaj u Estoniji, Mađarskoj i Letoniji. Reč je o zemljama koje su naročito bile pogođene recesijom, koje, po svemu sudeći, nisu bile u stanju da prošire i prodube svoju podršku porodicama, uprkos njihovim rastućim potrebama.²¹

²¹ European Commission, *The Impact of the Economic Crisis on Family Policies in the European Union*, 2010, Available from: http://europa.eu/epic/docs/final_revised.pdf (Accessed 7 December 2012), p. 12.

Pored oblasti novčanih transfera, brojne promene su se dogodile i u sferi porodiljskog i roditeljskog odsustva, kao i u ostalim beneficijama iz ove oblasti. U najvećem broju slučajeva reč je o strukturnim i pozitivnim promenama, koje su dovele do povećanja državne pomoći porodicama. Međutim, u pojedinim slučajevima došlo je i do smanjenja podrške koju je država obezbeđivala porodicama. I promene u ovoj oblasti dovele su do izdvajanja dve grupe zemalja. Sa jedne strane, imamo zemlje poput Finske, Nemačke, Holandije, Rumunije, Slovačke, Švedske i Velike Britanije, koje su sprovele strukturne i pozitivne reforme svojih porodičnih politika. Promene su se uglavnom odnosile na produžetak porodiljskog ili roditeljskog odsustva, povećanje pokrivenosti ovim pravima, kao i povećanje naknada tokom perioda odsustva. Ovoj grupi treba dodati još i Češku, Grčku i Poljsku, gde je uveden obiman paket podrške kako bi se porodicama pomoglo da usklade porodične i profesionalne obaveze. Sa druge strane, tu su one zemlje u kojima su sprovedeni drastični rezovi u sferi porodiljskog i roditeljskog odsustva. Rezovi su bili veliki u Češkoj, Estoniji, Letoniji i Litvaniji, gde je došlo do skraćivanja perioda plaćenog odsustva, kao i obima plaćenih beneficija. I u jednom i u drugom slučaju, ove promene predstavljale su direktan odgovor na krizu.²²

Budući da većina odgovora država članica na ekonomsku krizu nisu samo rezultat promena u porodičnoj politici, već sveobuhvatnih promena u različitim oblastima socijalne politike, teško je pouzdano govoriti o uticaju koji je kriza imala na porodicu. U različitoj stručnoj i naučnoj literaturi može se naići na stanovište da ekonomska recesija nije uticala samo na nisko dohodovane porodice, već i na one sa srednjim prihodima. U onim porodicama koje su i pre krize bile siromašne situacija se još više pogoršala, ali kriza je nesumnjivo imala uticaja i na visokodohodovane porodice. U pojedinim slučajevima, porodice su direktno bile pogođene krizom kroz gubitak posla nekog od članova, skraćivanja radnog vremena i/ili ukidanja bonusa ili 13. plate. Budući da je ovde fokus bio isključivo na merama koje su deo porodične politike zemalja članica, procena reperkusija koje je ekonomska kriza imala, i dalje ima, na porodicu svakako zahteva detaljniju analizu.

²² Ibidem, pp. 12–13.

ZAKLJUČAK

Politike porodice predstavljaju deo šireg sociopolitičkog konteksta, koji je najčešće izuzetno normativan i ideološki obojen: politike porodice su povezane sa osnovnim pretpostavkama o ulozi porodice u društvu i određenjima pojma porodice ili toga šta bi ona trebalo da bude.²³

Značaj postojanja politika orijentisanih ka porodici istaknut je na evropskom nivou, budući da su one prvenstveno orijentisane na socijalnu inkluziju siromašne dece i povećanje participacije roditelja na tržištu rada. Postojanje kontinuuuma podrške tokom ranog detinjstva predstavlja ključnu karakteristiku zemalja koje za cilj imaju podizanje stope fertiliteta, povećanje učešća žena na tržištu rada i stope zaposlenosti samohranih roditelja, zajedno sa smanjenjem rizika od siromaštva.

U skladu sa tim, države članice su svesne potrebe za aktivnim pristupom u sferi porodične politike. Njihova budućnost upravo zavisi od povećanja stope nataliteta, odrastanju dece u adekvatnom socijalnom okruženju i obrazovanju u odgovorne pojedince sposobne da žive u društvu. Države su na različitim nivoima razvile takve koncepte porodične politike koji kombinuju tradicionalne obrasce i aktuelne životne potrebe. Stoga, one predstavljaju odraz raznovrsnosti i nacionalnih specifičnosti.

Dakle, nesumnjivo je da Unija uzima sve aktivnije učešće u sferi porodične politike. Njene aktivnosti su sve brojnije i obimnije, a tiču se: prikupljanja informacija o zakonskoj regulativi država članica i razvoju monitoringa, intenziviranju koordinacije i harmonizacije nacionalnih zakonodavstava, finansiranju projekata država članica iz oblasti porodične politike i donošenju obaveznih standarda koji se tiču politike porodice ili na neki način na nju utiču. Takođe, aktivnosti Unije u ovoj oblasti usmerene su i na podsticanje ravnopravnosti polova i zabrani diskriminacije, jednakosti na tržištu rada, zaštiti majki, roditeljskom odsustvu, dečijoj zaštiti, socijalnim transferima, borbi protiv siromaštva dece, kontinuiranom obezbeđivanju finansijskih subvencija u pogledu demografskih promena...

Danas su politike porodice postale glavna oblast reformi u većini članica Unije. Institucije, norme i regulatorni okvir ograničavaju prostor za delovanje i oblikovanje budućih politika. Nesumnjivo je da EU svojim propisima utiče na nacionalne politike, ali realno je govoriti o diverzifikovanosti evropskih politika porodice. Veći deo naučne i stručne javnosti se slaže da se danas najveće razlike u pogledu politika porodice mogu naći između severnih i južnih delova Evrope. Međutim, postoje jasni pokazatelji da države članice postaju

²³ Uwe Uhlenndorff, Marina Rupp, Matthias Euteneuer, *Wellbeing of Families in Future Europe – Challenges for Research and Policy*, FamilyPlatform, 2011, Available from http://europa.eu/epic/docs/family_platform_book1.pdf (Accessed 7 December 2012), p. 71.

međusobno sve sličnije u pogledu nacionalnih porodičnih politika, kao i problema u vezi sa njima. Ipak, u skladu sa principom evropskog jedinstva sadržanog u osnivačkim ugovorima, moraju se poštovati nacionalne specifičnosti porodičnih politika država članica Unije.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] European Commission, *Communication from the Commission: Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, 2005, Available from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0014:FIN:EN:PDF> (Accessed 21 November 2012).
- [2] European Commission, *Communication from the Commission: Promoting solidarity between the Generations*, Available from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0244:FIN:EN:PDF> (Accessed 17 October 2012).
- [3] European Commission, *Council Directive 96/34/EC of 3 June 1996 on framework agreement on parental leave concluded by UNICE, CEEP and ETUC*, Available from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:145:0004:0009:EN:PDF> (Accessed 5 May 2013).
- [4] European Commission, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, 2008*, Available from: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=113&type=2&furtherPubs=yes> (Accessed 23 October 2012).
- [5] European Commission, *The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: a Literature Review 2009*, Available from: http://europa.eu/epic/docs/eu_report_cost_of_children_final_11-05-2009.pdf (Accessed 23 November 2012).
- [6] European Commission, *The Impact of the Economic Crisis on Family Policies in the European Union*, 2010, Available from: http://europa.eu/epic/docs/final_revised.pdf (Accessed 23 October 2012).
- [7] Hantrais, Linda, *Social policy in the European Union – Third Edition*, Palgrave Macmillan, New York, 2007.
- [8] Lohmann, Henning, Frauke, Peter H., Rostgaard, Tine and Spiess C., Katharina, *Towards a Framework for assessing family policies in the EU*, 2009, Available from: <http://thefamilywatch.org/doc/doc-0077-es.pdf> (Accessed 16 November 2012).
- [9] Math, Antoine, Meilland, Christèle, *Family-related leave and industrial relations*, EIRO, 2004, Available from: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/pdf/eo04-6.pdf> (Accessed 7 December 2012).
- [10] Uhlendorff, Uwe, Rupp, Marina, Euteneuer, Matthias, *Wellbeing of Families in Future Europe – Challenges for Research and Policy*, Family Platform, 2011, Available from http://europa.eu/epic/docs/family_platform_book1.pdf (Accessed 2 December 2012).

Marina Pantelić and Anita Burgund

SUPPORT PROGRAMS FOR FAMILIES
AND CHILDREN IN EUROPEAN UNION

Abstract

Outline of the support programs for families and children in European Union, its context, underlying objectives and measures, is the aim of this paper. Given the diversity of European family policies, this overview offers insight into current situation in the area of family policy and highlights the need for greater harmonization and better coordination of national legislation in this area. One part is dedicated to the impact of economic crises on the family and repercussions that it had on the family policies of the member states.

Key words:

child, family, family policy, benefits, crises