

NOVÉ TRENDY EVROPSKÉ RODINNÉ POLITIKY

GABRIELA MUNKOVÁ

1. ÚVOD

Rodinná politika nikdy netvořila jeden z hlavních zájmů v rámci sociální legislativy a nestala se ani prioritním předmětem zájmu Evropské unie. Prvotním zájmem vždy bylo prosazování práv, spojených s pracovním statutem zaměstnanců. Dalším důvodem této situace je jistě také fakt, že rodinu a rodinnou politiku je velmi obtížné definovat či taxativně vymezit. Rodiny totiž netvoří nějakou unifikovanou skupinu spojenou společnými zájmy, je tedy velmi obtížné vystupovat jako „prosazovatel zájmů rodiny“. Takovýmto rodinným mluvčím, kterému bylo vždy vše jasné, byl v době zcela nedávné socialistický stát, který měl cíle rodinné politiky jasně definované a hlavně ideologicky zdůvodněné (jak výstižně popsal např. Ivo Možný v úvodní kapitole své knihy „Proč tak snadno“).¹ V současné době však se zájem o rodinu a rodinnou politiku zvyšuje. Všechny evropské státy jsou totiž konfrontovány s důsledky procesů modernizace na podobu rodin. Jak píše Antony Giddens, rodina je dnes „skořápková instituce“,² naplněná zcela jiným (a velmi variabilním) obsahem. Tato změněná situace je výzvou pro jednotlivé vlády, které si dnes musí nově definovat či ujasnit případné cíle svých rodinných a sociálních politik.

Předmětem následujícího textu bude nejprve stručný popis základních změn, ke kterým v rodinách došlo (tzn. změn v demografickém chování a v jejich sociologickém zdůvodnění), dále se budu věnovat současným prioritám rodinných politik podle dokumentů Evropské unie a konečně se zaměřím na rozbor nových trendů v evropských rodinných politikách a příkladům jejich implementace do právních nástrojů v jednotlivých evropských státech.

2. ZMĚNY V RODINÁCH

A JEJICH SOCIOLOGICKÁ INTERPRETACE

Již od 60. let 20. století dochází postupně k transformaci evropských společností směrem k individualizaci, přičemž ke kulminaci těchto procesů dochází v jednotlivých evropských státech zejména v 70. až 90. letech. Reflexi těchto procesů na

¹ Srovnej Možný, 1990: Čertovo kopýtko funkční analýzy rodiny, in: Proč tak snadno, SLON.

² Giddens, 2000, Unikající svět, s. 9.

chážíme nejprve v rámci demografie, která tyto procesy interpretuje jako důsledek druhé demografické tranzice, která je provázána zpomalováním vysokých měr sňatečnosti a porodnosti a snižováním úmrtnosti. Plodnost se tak dostává hluboko pod úroveň přirozené reprodukce, odkládá se rodičovství, klesá počet sňatků, roste věk narození prvního dítěte, a porodnost se stále častěji realizuje mimo manželství. Za těmito všeobecně známými procesy, jejichž analýza je předmětem řady odborných prací,³ se skrývá celá řada procesů, souvisejících s přeměnou tradičních společností na společnosti moderní. Sullerotová začátek těchto procesů datuje do období po druhé světové válce, kdy význam rodiny byl deklarován v řadě poválečných ústav, kdy manželství bylo módou a sňatkový boom byl splouprovázen baby boomem. Druhé dějství ve vývoji rodiny spojuje Sullerotová s koncem 60. let, kdy dominovaly generační konflikty, které předznamenávaly postupnou změnu hodnot ve společnosti. Sexuální revoluce z konce 60. let znamená začátek období růstu individualismu, vyrůstajícího ze sekularizace manželství a ze změn v postavení žen ve společnosti, jejichž součástí byla i možnost sexuální svobody, daná antikoncepcí.⁴ V tomto období se zvyšuje rozvodovost, klesá porodnost a sňatečnost. Důsledkem těchto procesů je odchod otců z rodin a také vznik nesezdaných soužití, která (i když se nejprve vyskytovala zejména v Dánsku a Švédsku) se postupně stávají jednou z běžných forem soužití v páru. Podle Sullerotové či Giddense⁵ výsledkem těchto procesů je změna hodnot, kdy dvojice (pár) má přednost před rodinou a sexuální pouto před rodovou kontinuitou. Aktuální rozměr rodiny ve smyslu konkrétního životního prostoru nahradil rozměr časový, kterému dominovalo vědomí rodinné kontinuity. Sullerotová svou vizi sice ukončila vyslovením očekávání, že možná začátek 90. let znamená znovuvzkříšení rodiny, což vysuzovala ze švédského demografického vývoje, její odhad se ale zatím nepotvrzuje. Naopak, rychlost, s jakou byly všechny tyto trendy následovány postkomunistickými evropskými státy, dává za pravdu skutečnosti, že příčiny tohoto vývoje je třeba hledat ve faktorech společenských: je důsledkem poklesu ekonomické role rodiny a naopak důsledkem růstu faktoru lásky a sexuální přitažlivosti.⁶ Giddens dále říká, že dnes jádrem toho, co se vydává za rodinu je pár (a je jedno, zda manželský či jiný). Důvodem vzniku a trvání páru je podle něho vztah, založený na emocionální komunikaci. Tyto změny jsou doprovázeny změněnou pozicí dítěte. Jestliže v tradiční rodině znamenala existence dětí ekonomický přínos pro rodinu, v dnešní době je dítě spíše finančním břemenem a důvodem narození dítěte je především potřeba realizace psychických a citových potřeb. Takto chápané vztahy jsou pak podle Giddense základem trendu vedoucího ke stírání rozdílů mezi formální úpravou i vnímáním heterosexuálních a homosexuálních vztahů.

Tyto procesy se následně odrážejí i ve strukturaci životního cyklu, ve kterém dnes nacházíme dvě nové fáze ve srovnání s životním cyklem v tradiční rodině. Podle Cuyverse⁷ v rámci tradiční rodiny obsahoval životní cyklus dvě rodinně orientované fáze:

³ Za všechny např. Sullerotová 1998, Rabušic 2001.

⁴ Rabušic 2001, s. 184.

⁵ Giddens 2000, s. 77, Sullerotová 1998, s. 58.

⁶ Giddens 2003, s. 77.

⁷ Cuyvers, 2000.

rodinu, do které se narodíme a rodinu, kterou si vytvoříme. Důsledkem procesu modernizace v rámci životního cyklu se ukazuje, že partnerství, manželství a rodičovství netvoří triádu, kterou dříve tvořilo, ale tyto tři instituce se stávají oddělenými a ne nutně navazujícími momenty životního cyklu. Tuto segmentaci moderního životního cyklu vidí autor jako potenciální hrozbu pro mezigenerační komunikaci a solidaritu. Autor provedl výzkum, ve kterém srovnává strukturu životního cyklu v letech 1977 a 1997. Tvrdí, že během tohoto (vlastně velmi krátkého) období lze pozorovat rozvoj dvou nových fází životního cyklu. Fáze „liberia“ znamená fázi svobody, ve které jedinec žije v období před jakoukoli podobou rodinné fáze. Jedinec má v tomto období vlastní příjem, žije samostatně nebo v partnerství a většinou s vysokým životním standardem. Tato fáze podle autora může trvat až 10 let. Druhou novou fází nazývá „consumptia“, která začíná po odchodu dětí a trvá do doby odchodu do důchodu. Tato fáze je podle něj druhým zlatým obdobím životního cyklu. Muži jsou na vrcholu kariéry, ženy také často participují na trhu práce. Autor dokládá, že ve sledovaném období poklesl počet let označujících rodinnou fází („familia“) o 8–10 let. To ostře kontrastuje s prodlužováním fází liberia a comsumptia. Rodina tedy v relativním smyslu ztrácí své pozice, a proto je třeba největší společenskou podporu zaměřit do fáze familia a seniora (která tvoří poslední část životního cyklu), které trpí poklesem sociální podpory. Autor uzavírá, že dnes tedy být dospělým občanem nutně nesouvisí se stadiem budování vlastní rodiny a založení rodiny již není synonymem „postavení se na vlastní nohy“ a být seniorem již dávno neznamená respekt a moudrost. Naopak – obě tyto fáze jsou podle Cuyverse interpretovány spíše jako ztráta něčeho než jako dosažení něčeho.

Změny v segmentaci životního cyklu i podobách rodiny zároveň vypovídají o něčem velmi důležitém: a to o hlubokém vlivu společenských změn na utváření způsobů života rodin, který se stále více diferencuje. Z řady důsledků těchto změn můžeme jmenovat změnu obsahu termínu rodina (kterou nelze redukcionisticky interpretovat jako manželství) i relativní pokles jejího významu v rámci životních strategií jedinců. Jejich rozhodování je daleko více důsledkem osobní a emotivní volby⁸ než vzorů chování vyrůstajících z tradice. Významnou roli zde hraje rovněž změněné postavení žen a růst jejich aspirací uplatnit své vzdělání na trhu práce. Je tedy otázkou, nakolik je možno souborem více či méně unifikovaných právních nástrojů zásadním způsobem zasáhnout do těchto procesů, o jejichž univerzálním výskytu v rámci Evropy není pochyb. I naše republika vykazuje v poslední dekádě demografické ukazatele, které jsou signálem toho, že u nás probíhá druhá demografická transice se všemi výše uvedenými důsledky.⁹

Jak současné změny v podobách rodiny, tak změny v životním cyklu jsou základem pro tvorbu určitých sociologických konceptů rodiny. Porozumění těmto změnám znamenalo také zásadní náhradu normativního konceptu (či pohledu na rodinu) konceptem relativistickým. Normativní koncept rodiny byl spojen s definováním tzv. „normální“ rodiny, která byla většinou ztotožňována s partnery spojenými manželským svazkem a závislými dětmi. Ostatní typy rodin či jiných soužití jsou v rámci tohoto konceptu vnímány spíše jako odchylky od normy a to často znamená jakési „menší“ oprávnění

⁸ Rabušic, 2001, s. 237.

⁹ Viz např. Rabušic 2001.

k dávkám či sociálním službám. 60. léta 20. století jsou spojována s postupnou náhradou tohoto konceptu pohledem relativistickým, který naopak rovnocenně pracuje s různými typy rodin a snaží se akcentovat spíše rodičovství než manželství. Sjednocuje se postupně nárok na dávky pro sezdané i nesezdané páry, pro legitimně i nelegitimně narozené děti, pro muže a ženy, atd. Znalost těchto konceptů (ale i rodinné reality) by měla vždy být jedním z předpokladů pro jakékoli úvahy o změnách ve strukturaci statistických ukazatelů i úvahy o změnách v legislativních nástrojích. A i když je zřejmé, že dopad těchto opatření má své limity, neznamená to, že bychom na jejich zlepšování a spjatost s realitou měli rezignovat.

3. SOUČASNÉ PRIORITY RODINNÝCH POLITIK PODLE DOKUMENTŮ EVROPSKÉ UNIE

První dokument, týkající se rodinných politik, byl publikován v říjnu 1989 a začal být postupně přijímán od roku 1990. Jednalo se o dokument vzniklý pod patronací Evropské komise „Komunikace o rodinných politikách“.¹⁰ V rámci tohoto dokumentu je vůbec poprvé zmíněn význam rodiny a její citlivosti na ekonomickou a sociální situaci ve státě. Je zde řečeno, že politiky sociální ochrany by měly dávat větší důraz na prorodinnou dimenzi jednotlivých přijímaných opatření:

- věnovat speciální pozornost ochraně dětí
- napomáhat sladění práce a rodinného života prostřednictvím „férového“ sdílení povinností v rámci péče o děti
- zaměřit pozornost na určité kategorie ohrožených rodin: neúplné rodiny, velké rodiny a rodiny s nízkými příjmy.

Tyto priority byly následně potvrzeny i Radou ministrů zodpovědných za rodinné záležitosti.¹¹ Dalším krokem, dokumentujícím vzrůstající potřebu sociální ochrany rodiny, bylo v roce 1989 vytvoření Evropské observatoře národních rodinných politik, která dostala za úkol monitorovat trendy a vývoj rodinných politik v jednotlivých členských státech. Tato komise byla v roce 1999 přejmenována na „Evropskou observatoř pro rodinné záležitosti“ a začali v ní pracovat nezávislí experti.¹² Zároveň byla v roce 1990 vytvořena pracovní skupina pro vnitřní služby složená z představitelů Evropské komise zodpovědných za politiky s možným vlivem na rodiny.

V roce 1996 byl publikován další materiál, týkající se rodinné politiky, a to doporučení komise ministrů Rady Evropy č. R(94)14 „O koherentních a integrovaných rodinných politikách“,¹³ ve kterém jsou poněkud rozvedeny a specifikovány výše zmíněné priority. Jednak je to sladění práce a rodinného života (zejména prostřednictvím zapojování otců do výchovy dětí, prostřednictvím úprav v rodičovských dovolených a prostřednictvím úprav v oblasti pracovně právní legislativy). Dále se dokument zmiňuje o významu podpory plurality rodinných forem a jejich přístupu k dávkám

¹⁰ COM (89) 363, z. 8. 8. 1989, cit. podle Family Benefits and Family Policies in Europe, Employment and Social Affairs, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs Unit E. 2, June 2002.

¹¹ 89/C 277/02, OJEC C 277 z 31. 10. 89, str. 2 an.

¹² Zpracováno podle materiálu Family Benefits and Family Policy in Europe, cit. d., str. 3–4.

¹³ Srv. Munková, G., 2000, Vývoj rodinné politiky ve vztahu k Evropské unii, AUC-Iuridica, s. 73–85.

a konečně zdůrazňuje nutnost přihlížet ke specifickým potřebám v jednotlivých fázích životního cyklu, jejichž cílem by měla být podpora solidarity mezi generacemi. Konkrétně to znamená třeba zaměření na děti a jejich sociálně právní ochranu, ale i zaměření na péči o seniory v rámci rodin. Podle tohoto dokumentu by se rodinná politika měla v rámci svých nástrojů snažit překonat ekonomický přístup a dát přednost hodnotovému hledisku. To znamená, že jednotlivá opatření by se neměla řídit ekonomickou efektivitou, ale především mírou realizace vytyčených hodnot a priorit.

V tomto kontextu je možno konstatovat, že vliv těchto evropských snah na jednotlivé národní rodinné politiky není nevýznamný. Konkrétním dokladem tohoto vlivu je dvoudílný sborník národních zpráv o rodinné politice, který byl předmětem konference evropských ministrů, zodpovědných za rodinné záležitosti, která se odehrála ve Stockholmu v roce 1999. Společným tématem jednotlivých národních zpráv (či monografií) bylo vytvoření společnosti, příznivé pro rozvoj dítěte¹⁴ prostřednictvím přímých nástrojů rodinných politik (dávký, služby), ale i prostřednictvím speciálních zákonů a institucí, zabezpečujících práva dětí proti zneužívání a týrání (např. Francie¹⁵), prostřednictvím sociálně právní ochrany dětí (např. Německo, Irsko¹⁶), ale i díky fungování dalších oblastí sociální politiky a veřejných služeb (politika v oblasti vzdělání, přístupu ke zdraví, nezaměstnanosti mladých lidí, apod.).

První evropská direktiva, přímo se dotýkající rodinné politiky, byla direktiva o rodičovské dovolené z roku 1996.¹⁷ Rodičovská dovolená je nástroj k realizaci jedné z evropských sociálně politických priorit, kterou je nutnost vytvářet taková opatření, která by umožňovala mužům i ženám sladit jejich pracovní i rodinné závazky. Tato priorita již vyplývá z Charty základních sociálních práv zaměstnanců z roku 1989. Přijetí direktivy komplikovala předchozí britská konzervativní vláda, ale i ta nakonec uzákonila rodičovskou dovolenou jako jeden z posledních států Evropské unie. Téma sladění práce a rodinného života je od té doby stále na pořadu dne a nacházíme jej v rámci celé řady dokumentů, zaměřených na sociální ochranu a sociální politiku a to nejméně ze dvou důvodů: není jen nástrojem realizace principu rovnosti pohlaví v soukromé i veřejné sféře, ale zároveň se od něj očekává zlepšování nástrojů, jejichž cílem je usnadnit rodičovství, a doufá se, že by to mohlo alespoň částečně pozitivně ovlivnit nepříznivý demografický vývoj v Evropě.

V roce 2001 byl vydán pracovní dokument Evropské komise, který se týká posílení rodičovské zodpovědnosti směrem k dítěti,¹⁸ která by se měla odrazit v úpravách rodinného práva.

Celkově je možno shrnout, že rodinná politika se v rámci Evropské unie pomalu dostává do popředí, a to jednak jako samostatná oblast zájmu, ale situace rodin se také stává úhlem pohledu, či referenčním rámcem, kterým jsou jednotlivá doporučení či direktivy poměřovány. Tato evropská dimenze či směřování rodinné politiky je příčinou

¹⁴ Towards a Child-Friendly Society, MMF-XXVI(99) Collection, part I, II, 1999.

¹⁵ Child-Friendly Society, 1999, s. 153.

¹⁶ Child-Friendly Society, 1999, s. 192, 267.

¹⁷ Directive 96/34CE z 3. 6. 1996, OJEC L 145 z 19. 6. 96.

¹⁸ COM (2001)166 final of 27. 3. 01.

určitého sladování přístupů k rodině a to dokonce i ve státech, kde intervence do rodin byla považována za nepřijatelné vměšování se do rodinné sféry.

Jednou z odborných autorit, zabývajících se evropskou rodinnou politikou, je nepochybně Max Wingen,¹⁹ který v otázce směřování Evropy ke společné rodinné politice apeluje na naši trpělivost a zdůrazňuje, že zvýraznění občanských či sociálních aspektů ve vztahu k ekonomickým povede i k většímu významu rodiny, protože rodina je přese všechno základem evropské společnosti.

4. NOVÉ TRENDY V EVROPSKÝCH RODINNÝCH POLITIKÁCH

Na základě studia historického vývoje i současné podoby jednotlivých rodinných politik v evropských státech je možno konstatovat, že rodinná politika je oblastí, ke které každá země přistupuje svým specifickým způsobem. Roli zde hraje především celkový historický vývoj státu, ale i vývoj sociální politiky a existence (či neexistence) populačních problémů. Přes všechny odlišnosti je možno v evropských státech vysledovat celou řadu společných vývojových trendů v oblasti rodinné politiky, které budou předmětem dalšího textu:

- a) průřezový charakter rodinné politiky
- b) variabilita rodinných forem jako norma
- c) výkon rodin a jeho ekonomické vyjádření
- d) respektování průběhu životního cyklu
- e) od univerzalizmu k testovaným dávkám?
- f) daňové nástroje a růst jejich významu
- g) flexibilita a rovnost přístupu podle pohlaví v konstrukcích nástrojů.

Základním společným východiskem současných rodinných politik je přesvědčení, že rodinná politika by měla nutně mít průřezový charakter jako politika, probíhající napříč společností. To konkrétně znamená, že jakékoli opatření sociální politiky je nutno hodnotit prizmatem rodiny a jejích potřeb. Jinými slovy je třeba prozkoumat, zda příslušné opatření má prorodinnou dimenzi. Prorodinnou dimenzi může mít kterékoli opatření sociální politiky – např. oblast pojištění v nezaměstnanosti. Konkrétním příkladem může být Německo, kde nezaměstnaní s dětmi dostanou více než bezdětní, nebo příspěvek při ošetřování člena rodiny, který přihlíží nejen k věku a počtu dětí, ale i k úplnosti rodiny.²⁰ Dalším zajímavým příkladem prorodinné dimenze sociální politiky je politika „rotace pracovních míst“ v Dánsku, jejíž součástí je rodičovská dovolená. Ta je pak chápána jako součást politiky zaměstnanosti a vyplácí se dávka ve výši 60 % podpory v nezaměstnanosti. Tato konstrukce umožňuje na uvolněné místo přijmout nezaměstnanou osobu.²¹ Podobných příkladů opatření s prorodinnou dimenzí bychom jistě našli celou řadu.

Existuje vztah mezi trendy ve vývoji populačního chování a postupnou úpravou nástrojů rodinné politiky, která se musí s těmito trendy nějakým způsobem konfrontovat.

¹⁹ Wingen, M., 1997, Směřuje Evropa ke společné rodinné politice, Bulletin OI, č. 72.

²⁰ Child-Friendly Society, 1999, s. 177.

²¹ Munková, G., 2001, Parlamentní zpravodaj č. 3.

Takovouto výzvou je posledních dejme tomu 40 let růst variability rodinných forem. První velkou výzvou znamenal růst neúplných rodin, který je důsledkem lineárně se zvyšující rozvodovosti. Ta je zase důsledkem sekularizace manželství a liberalizace legislativy upravující rozvod. Typ neúplných rodin, vzniklých rozvodem, byl vyjádřen konceptem „lone parent family“ a status neúplné rodiny se postupně stal předmětem samostatných dávek. Nejdříve se tento koncept ujal ve Švédsku, kde dokonce byl cíl dávek pro neúplné rodiny definován jako snaha o vyrovnání životního standardu mezi neúplnými a úplnými rodinami. Samostatnými dávkami pro neúplné rodiny dnes disponuje většina evropských zemí. Dalším příkladem postupné akceptace rostoucí variability rodinných forem je postoj k nesezdanému soužití. K jednoznačnému sjednocení legislativy došlo v případě statusu legitimně a nelegitimně narozených dětí. U nesezdaného soužití²² je důležitým předpokladem přihlášení se k otcovství (uznání rodičovství). Přesto však zatím existuje snaha, aby páry, které neuzavřely klasické manželství, nebyly zvýhodněny proti manželům (např. dávky nemocenského pojištění se vztahují pouze na rodinné příslušníky – příkladem může být Německo). Další rozdíl mezi sezdanými a nesezdanými páry se v současné době činí zejména v případě společného zdanění manželů. Výhody společného zdanění manželů (splitting) přiznává např. Německo či Belgie, výhody splittingu jsou pro manžele připraveny i v České republice. Zajímavostí je, že společné zdanění mohou podat v Německu i homosexuální páry, protože registrovanému životnímu partnerství náleží práva srovnatelná s manželstvím. Daňové zvýhodnění partnerů, srovnatelné s výhodami pro manžele, přiznává i Norsko. V Německu se dokonce do budoucna uvažuje i o společném zdanění rodiny.²³ Ve Francii bylo až do roku 1996 výhodnější z hlediska daní neuzavření sňatku, to však bylo změnou zákona odstraněno, takže se situace sezdaných a nesezdaných párů zhruba vyrovnala. Velmi viditelným evropským trendem je právní úprava nesezdaných soužití, která může tvořit mezičlánek mezi partnery v neformálním nesezdaném soužití a manželstvím. Zároveň je však jejím důvodem úprava vztahů v rámci soužití osob stejného pohlaví a definování právních důsledků, plynoucích z těchto vztahů. Tento trend úprav také přichází ze severovýchodních států, kde velmi liberální postoj k variabilitě forem mezilidských vztahů vedl až k defamilizaci, tedy situaci, že převládajícím uspořádáním není manželská rodina, ale nesezdané soužití (Švédsko, Island). První zákony, které upravovaly soužití osob stejného pohlaví vznikly v Dánsku (1989), Norsku (1993), Švédsku (1994) a na Islandu (1996). Následovalo Nizozemsko a Belgie (1998). Tato právní úprava může mít formu legální kohabitace (Belgie), registrovaného partnerství (Dánsko), paktu solidarity či konkubinátu (Francie). Pro téma článku mají význam především důsledky těchto úprav do systému sociálního zabezpečení či rodinné politiky. Právní důsledky, dotýkající se rodinné politiky se promítají např. do institutu adopce dětí partnera v případě soužití osob stejného pohlaví. Jednotlivé instituty (např. rodičovská dovolená) totiž status adoptovaných a narozených dětí považují za identický. Na druhé straně pouze minimum států umožňuje adopci a výchovu dětí homosexuálními páry a tudíž ji jen málo států považuje za přijatelnou. Je to pouze Dánsko

²² Matějková, B. – Palonciová, J., 2003.

²³ Wilutzki 2001.

a Nizozemsko (jehož právní úprava je zřejmě nejliberálnější v celé Evropě). Od roku 2002 zde platí tzv. „společná odpovědnost za dítě“, která není redukována na institut manželství. Adopci dítěte partnera stejného pohlaví dále umožňuje legislativa v Norsku, kde od roku 2002 může partner adoptovat dítě svého druha a ve Švédsku, kde registrované páry stejného pohlaví mohou adoptovat děti od roku 2003. Jako jediní také mohou adoptovat děti z ciziny.

Je tedy možno shrnout, že evropským trendem (a nejen evropským – podobný směr úprav nacházíme i v jednotlivých amerických státech a i zde má důsledky i do systémů sociálního zabezpečení) je rozšíření variability rodinných forem i na soužití osob téhož pohlaví, a i když je tato legislativa poměrně dost různorodá, směr jejího vývoje je jednoznačný. I náš stát brzy podlehne morálnímu i politickému tlaku a přijme určitou variantu této legislativy.

Velmi frekventovaným termínem, který nacházíme v teoretické bázi i v praxi rodinné politiky je termín „výkon rodin“.²⁴ Výkon rodin je termín, kterým se označuje přínos rodin pro společnost v jakémisi ekonomickém vyjádření. Zdůrazňuje se nutnost zohlednit výkon rodin v rámci rodinné (sociální) politiky. Tento výkon rodin se nevztahuje pouze k výchově dětí, ale i k mezigeneračním vztahům. Evropská priorita, kterou je posílení mezigeneračních vazeb v rodině by zde mohla nalézt svou konkrétní realizaci. Rakouští a němečtí odborníci na rodinnou politiku navrhuji ekonomické vyjádření výkonu rodin, např. průměrným příjmem. Podle Schattovitse²⁵ má rodina nezastupitelný význam v rámci generační smlouvy a nemůže být adekvátně nahrazena trhem. Připomíná, že v procesu globalizace, který narušuje vztahy založené na mezigenerační solidaritě, je instituce rodiny stále významnější a honorování jejich výkonů může být významným prostředkem, který odbourává „strukturní bezohlednost“ vůči rodině.

S těmito otázkami bezprostředně souvisí další trend, nazvaný respektování průběhu životního cyklu. Různá intenzita problémů a tedy různá potřeba intervence do rodiny v rámci životního cyklu byla popsána v předešlé části textu. Nicméně na potřebě koncipovat rodinnou politiku jako politiku jdoucí průběhem celého životního cyklu se shoduje řada odborníků. Důvodem je také rozpad vícegeneračního soužití, a pokles počtu sourozenců v rodinách. Tento proces sice vede ke zvýšení intimity a svobody jedinců, zároveň však vede k možnostem oslabení vzájemné schopnosti si pomáhat v rámci generačních vztahů. Podle Schattovitse by rodinná politika měla vycházet z třígenerační smlouvy (prarodiče, rodiče, děti) a podporovat zejména přirozené pečovatele v rodinách a snažit se jejich kapacity maximálně využít. Tato péče by měla být včleněna do systému sociální ochrany a hodnocena jako určitý „participační příjem“,²⁶ což je příklad dávky, vztahující se k životní fázi. Příkladem může být v Německu pečovatelský příspěvek (příspěvek na domácí péči/na dlouhodobou domácí péči), který byl uzákoněn v roce 1993. Diskutuje se však o výši těchto dávek a o tom, zda by výše pečova-

²⁴ Schattovits, 2000, s. 7.

²⁵ Téma výkonu rodin a jeho ekonomického vyjádření dominovalo mezinárodní konferenci „Končí éra rodiny nebo je rodina budoucností společnosti.“ 16.–17. 11. 1999.

²⁶ Schattovits 2000, s. 7an.

telských dávek neměla být rovna alespoň minimální mzdě. Tytéž úvahy se mohou vztáhnout na některé rodičovské dávky (rodičovský příspěvek). Naším ekvivalentem by byla třeba konstrukce dávky při „péči o osobu blízkou“. Zde je třeba aplikovat přístup, který zargumentuje, co je efektivnější: zda peníze v rukou státu, který je rozděluje směrem k potřebným, či peníze v rukou klientů, kteří sami rozhodnou o své potřebě péče.

V současné době je zejména u nás módní záležitostí posilovat trend adresnosti dávek pro rodiny, který se prosadil jako reakce na často kritizovaný plošný přístup, upřednostňovaný u nás v období socialismu. V rámci testovaných dávek státní sociální podpory to byly především přídavky na děti, které se staly z univerzální dávky testovanou státní sociální podporou. Vznikla tak testovaná dávka, kterou však pobírá více než 80 % populace. Její výše je ale velmi nízká, představuje pouhých 2–3 % čistého příjmu rodin.²⁷ Podle odborníků celá konstrukce systému státní sociální podpory zvýhodňuje vícedětné rodiny, protože tyto patří zároveň k nízkopříjmovým a zabraňuje jim v propadu sociální sítě. Systém tak může působit nemotivačně pro střední třídy, kterým mnoho nepřináší, a zároveň některé typy nízkopříjmových rodin může vést k závislosti na dávkách. Systém tak funguje jako oblast sociální pomoci, bez její nejdůležitější složky, kterou je sociální práce. Jen ta se totiž může zaměřovat na odstranění příčin nízkých příjmů či nezaměstnanosti.

Uvedený příklad může ilustrovat obtíže, spojené s paušálním hodnocením větší výhodnosti jednoho z obou typů dávek. Při pohledu na situaci v evropských státech je možno říci, že většina z nich kombinuje oba typy dávek. Příkladem převažujících testovaných dávek pro rodiny může být Velká Británie. Ta se řadila klasicky k „liberálnímu“ modelu sociálního státu s ideologií neinterventovat do soukromé rodinné sféry. Univerzální (a ne příliš štedré) přídavky na děti byly kombinovány s dávkami pro nízkopříjmové rodiny a sociální pomoci. Jedním z největších britských problémů jsou neúplné rodiny, protože Británie má jednu z nejvyšších rozvodovostí. Současná vláda přistoupila k reformě rodinné politiky, která je určena pro nízkopříjmové a neúplné rodiny. Zdrojem těchto dávek je progresivní zdanění populace. Na rozdíl od našeho systému však se v Británii nyní zaměřují na balíčky pomoci, jejichž cílem je podporovat participaci rodičů na trhu práce před pasivním pobíráním dávek.²⁸ Součástí tohoto balíčku je poradenství (k získání zaměstnání či rekvalifikace) a také nabídka na zajištění péče v předškolních zařízeních. Ty jsou také nově bezplatně poskytovány rodičům zaměstnaných čtyř a pětiletých dětí. Pro ostatní rodiče je nově možnost odpočtu nákladů na předškolní zařízení z daní. I samotné dávky pro nízkopříjmové rodiny, vyplácené z daní, jsou konstruovány tak, že zvýhodňují pracující osoby.

Příkladem převahy plošných dávek je Švédsko, které je však takto konstruuje záměrně již od 30. let 20. století. Testované dávky jsou vnímány jako stigmatizující a odporují všeobecné představě, že sociální dávky by měly být konstruovány jako univerzální právo a ne jako charita.

²⁷ Kotýnková, M. 2002. „Podpora rodin v 90. letech a její možný vývoj“. Sociální politika 5, s. 8.

²⁸ Munková, G. (editor). Sociální politika v evropských zemích, Karolinum, v tisku, s. 66.

Matějková, B. – Poloncová: 2003. Rodinná politika ve vybraných evropských zemích I., VUPSV, s. 221.

Závěrem těchto úvah je třeba říci, že v současné době otázka volby mezi testovanými a plošnými dávkami je velmi často řešena prostřednictvím daňového přerozdělování. Zaměstnanci s nízkými příjmy jsou tak třeba osvobozeni z placení příspěvků na národní pojištění (Británie), nebo může být vytvořen duální systém výplaty přídatků na děti pro nízkopříjmové rodiny jako dávky a pro ostatní formou daňového odpisu (Německo). Pouhé pobírání testovaných dávek bez dalších podmínek se ukazuje jako nemotivující.

Rostoucí význam daňových nástrojů v rodinné politice je jasně patrný a prosazuje se jak formou společného zdanění manželů (partnerů), tak formou snížení daňového základu o odpočitatelné položky. Můžeme být potěšeni, že i naše vláda přijala opatření společného zdanění manželů. Rozvoji těchto nástrojů patří podle mého názoru budoucnost.

Flexibilita v konstrukci nástrojů rodinné politiky a rovnost přístupu podle pohlaví je dalším (a posledním ze zde zmiňovaných) trendů vývoje rodinné politiky. Jsou to trendy, jimiž se v posledních letech jednotlivé státy snaží o realizaci významných evropských priorit, kterými jsou sladění práce a rodinného života pro obě pohlaví. Příkladem takovéhoto konstrukcí může být rodičovská dovolená. Právě rodičovská dovolená je výrazem snahy o přizpůsobení přežitých schémat sociální ochrany změněné realitě v oblasti zaměstnanosti (rostoucí participace žen na trhu práce) i v oblasti rodinných vztahů (reflexe změn ve vztazích mezi pohlavími).

Prvními zeměmi, které zavedly tento institut bylo Maďarsko (1967) a Švédsko (1974).²⁹ Postupně byla rodičovská dovolená zaváděna i v dalších zemích, a to zejména po přijetí evropské direktivy v roce 1996. V současné době existuje legislativa upravující rodičovskou dovolenou prakticky ve všech státech Evropské unie. Jednou z posledních zemí byla Velká Británie, která ji zavedla od roku 2003.

Většina současných rodičovských dovolených obsahuje následující atributy:

- délka trvání a termín, do kdy je ji možno čerpat
- přenosnost
- flexibilita
- rozšíření oprávnění i na adopci
- různé způsoby financování

Délka rodičovské dovolené se pohybuje od tří měsíců³⁰ (Belgie – individuální nepřenosné právo, může být čerpáno až do 4. narozenin dítěte), přes 6 měsíců (Itálie), 480 dnů (Švédsko) nebo do tří let věku dítěte (Německo, Francie). Rodičovská dovolená může být vybírána jedním rodičem, ale jsou též možné jiné varianty. Např. v Rakousku může být čerpána buď jedním z rodičů nebo se o ni mohou oba rodiče podělit až do dvou let věku dítěte. Další variantou rakouské rodičovské dovolené je práce na částečný úvazek a její kombinace s péčí o dítě. V takovém případě je možno rodičovskou dovolenou čerpat až do čtyř let věku dítěte. Poslední variantou je situace, že oba

²⁹ Parental Leave, International Labour Review. 1997. Vol. 136, No. 1 (Spring).

³⁰ K tomuto viz: www.eiro.eurofound.eu.int/1998/01/study/tn9801201s.html

Munková, G. 2001, Parlamentní zpravodaj 3, str. 36.

Matějková, B. – Palonciová, J. 2003. „Rodinná politika ve vybraných evropských zemích I.“, VUPSV.

rodiče současně budou částečně pracovat a částečně čerpat rodičovskou dovolenou do dvou let věku dítěte. Další pomalu se prosazující tendencí je její přenosnost z matky na otce, i když ve většině zemí je vázána na individuální právo. V řadě států je upravena možnost střídání obou rodičů, někde dokonce mohou určitou část čerpat oba rodiče současně (Švédsko, Německo, Rakousko). To má svůj výraz např. v otcovských dnech (daddy days) ve Švédsku, dokonce i v Británii může otec čerpat jeden nebo dva týdny otcovské dovolené.

Existuje obecná tendence v úpravách rodičovské dovolené a to poskytovat buď vyšší dávku v kratším období nebo nižší dávku během delšího období. Všechny tyto formy úprav jsou dokladem vysoké míry flexibility, která zakládá pro jednotlivé rodiny možnost volby konkrétního uspořádání péče o dítě. Výrazem flexibility je také možnost čerpání plně či částečně rodičovské dovolené a její kombinace s prací, ale i možnost čerpat ji rozdrobeně třeba až do 8 let věku dítěte (Německo, Švédsko). Dalším společným prvkem těchto úprav je jejich rozšíření i na adopci. Dále nutno připomenout obecnou tendenci, která zrovnoprávňuje manžely, kohabituující páry i nevlastní rodiče při pobírání rodičovského příspěvku (v případě nesezdaných partnerů nově např. v Německu od roku 2001).

Velká variabilita přístupu existuje i v případě financování rodičovské dovolené. Bývá financována ze státního rozpočtu, ze zdravotního či sociálního pojištění, z pojištění v nezaměstnanosti nebo její plnění vyplývá z kolektivních smluv. Příkladem hodně variabilní rodičovské dovolené je Dánsko, kde existuje mateřská, otcovská (v trvání dvou týdnů) a rodičovská dovolená, přičemž její poslední část je financována ve výši 60 % příspěvku v nezaměstnanosti a může tvořit součást tzv. rotace pracovních míst.

Závěrem je třeba upozornit, že přes tyto velmi liberální snahy o velkou možnost volby konkrétního uspořádání v rámci rodin je stále rodičovská dovolená čerpána převážně ženami. Jednou z příčin je otázka výše dávky, ale i obavy z přerušení pracovní kariéry. Jednou z nejúspěšnějších zemí je v tomto ohledu Švédsko, kterému se daří udržet relativně vysokou porodnost a zároveň vytvářet podmínky pro dvoukariérovou (i když většinou nesezdanou) rodinu. Švédsko ale má velmi dlouhou tradici ve vytváření těchto podmínek (rodičovská dovolená je pouze jedním z mnoha opatření), které jsou odrazem tolerantních postojů lidí k variabilitě rodinných forem i odrazem relativně nejvyšší rovnosti obou pohlaví v péči o děti. Tyto liberální postoje se například odrážejí i v toleranci k právům homosexuálních párů. Ale jak upozorňuje E. Sullerotová,³¹ latentním důsledkem těchto postojů je proces defamilizace, protože nesezdaná soužití jsou ještě křehčí a nestabilnější než klasická manželství.

Zdá se tedy, že pouze při naplnění celé řady podmínek (a konstrukce dávky je pouze jednou z nich) může mít rodičovská dovolená určitý vliv na porodnost, zaměstnanost a rovnost pohlaví. V České republice je v současné době úpravě právě tohoto institutu věnována velká pozornost (došlo k výraznému uvolnění podmínek sladění práce a péče o dítě i ke zvýšení rodičovského příspěvku) s očekáváním pozitivního vlivu na nízkou porodnost. Postoje naší populace k obsahu rolí mužů a žen jsou ale velmi konzervativní a domnívám se, že uvedená změna (ale i další uvažované kroky) k výraznějším změnám

³¹ Sullerotová, E. 1997, s. 53.

nám populačního chování prozatím nepovedou. Ty lze promyšleným prosazováním hodnoty rodiny a rodičovství očekávat snad až v delším časovém horizontu.

5. ZÁVĚR

Cílem článku bylo zamyšlení nad novými trendy v evropské rodinné politice. Přesto, že jednotlivé státy nevytvářejí identickou rodinnou politiku (a v jejich právních nástrojích bychom našli řadu diferencí), je možno vysledovat řadu společných vývojových trendů. Rodinná politika dnes má spíše průřezový charakter, zrovňuje ve svém přístupu k dávkám různé typy rodinného soužití a obě pohlaví. Snaží se o vytvoření co největší svobody ve volbě způsobů péče o děti a jejího sladění s profesionálním životem. Cílem je vytvoření rovných podmínek v péči o děti pro muže i ženy jako předpokladu pro rozbití tradičních schémat. Rodinná politika by měla dále uznat ekonomický výkon rodin a finančně podpořit její pečovatelské kapacity ve vztahu k různým fázím životního cyklu. Rodinná politika by se měla zaměřit na rozvoj daňových nástrojů, kterými je možno působit na všechny sociální vrstvy a ocenit tak význam rodičovství. Sociální dávky pro nízkopříjmové rodiny je třeba kombinovat s dalšími formami pomoci s cílem odstranění příčin nízkých příjmů a závislosti na dávkách. To by mělo být úkolem rodinné politiky na úrovni obcí.

Trendy demografického vývoje (zejména nízká porodnost) jsou důsledkem hlubokých společenských změn a jednotlivé nástroje rodinné politiky mohou mít jen velmi omezené účinky. Přesto bychom však na jejich zlepšování a přizpůsobování aktuálním změnám v rodině neměli rezignovat. Měli bychom cílevědomě zvyšovat hodnotu rodiny a rodičovství ve vědomí populace.

NEW TRENDS IN THE EUROPEAN FAMILY POLICY

Summary

The purpose of the article is to present reflections on the latest development in the European family policy. In spite of the fact that the individual states do not pursue identical family policies (and a number of varieties could be observed in their legal instruments), it still is possible to trace quite a few common trends. A current family policy tends to adopt a cross-section approach. In the allowance availability, it places various models of family co-existence in equal positions. The effort is to extend freedom in pursuing individual ways of care for children and its reconciliation with professional career. The aim is to create equal conditions for men as well as women who look after children. Further on, the family policy should recognize the economic potential of a family and it should financially express the family capacity to care for its members in various phases of their life cycle. The family policy should focus on the development of tax instruments, by which all the social groups can be affected and the parents' role thus appreciated. Social benefits for the low-income families need to be combined with other forms of assistance with the purpose of eliminating the reasons for the low incomes as well as the familie's dependency on the benefits. This should be the primary target of the family policy on the community level.

The demographic trends (especially low birth rates) result from profound social changes and the individual instruments of family policy can bring about very limited effects only. However, we ought not to give up in our efforts to perfect them and accommodate to the current changes in family. We should deliberately strengthen the prestige of a family and parenthood in population and popular opinion.