

RODINNÁ POLITIKA V ZORNÉM POLI (NEJEN) DEMOGRAFŮ

Téma rodinné politiky není v časopise Demografie nové, připomeňme například nedávno publikované články V. Kuchařové (2006: 229–240), L. Rabušice (2007: 262–272) a J. Kourkové (2008: 240–249) zabývající se mimo jiné významem rodinné politiky v České republice. Současně s tím byla diskutována potřeba pronatalitní populační politiky v ČR. Jejími zastánci byli především V. Srb a M. Kučera, kteří své příspěvky publikovali zpravidla v návaznosti na detailní analýzy vývoje plodnosti J. Rychtařkové. Je to pochopitelné, neboť demografové zkoumají opatření státu na podporu rodin s dětmi z hlediska jejich vlivu na reprodukční chování dané populace. Vzhledem k tomu, že nelze jednoznačně odlišit rodinnou politiku od pronatalitní populační politiky, nebyla v 90. letech role rodinné politiky v ČR adekvátně posouzena. Nicméně v posledním desetiletí došlo jak na politické scéně, tak v odborných kruzích k posunu. O významu rodinné politiky se již nepochybuje, spíše se diskutuje její obsah.

Důležitost státní podpory rodin s dětmi narůstá především v dobách méně příznivé ekonomické situace. V souvislosti se schvalováním úsporných opatření tzv. Janotova balíčku v září 2009 byla v ČR obdobně jako v 90. letech znovu nastolena otázka, do jaké míry je únosné, aby náklady krize nesly na svých bedrech především rodiny s dětmi. Navržené snížení porodného z 13 na 10 tisíc Kč a rodičovského příspěvku o 10 % našťastí v Poslanecké sněmovně neprošlo, avšak poslanci otevřeně nevystoupili proti plánovanému snížení tzv. mateřské, které se nejvíce dotkne žen se středními a vyššími příjmy. Od 1. 1. 2010 bude peněžitá pomoc v mateřství pro ženy se středními příjmy měsíčně dosahovat výše mezi 8 a 10 tisíci Kč, tj. o 2–3 tisíce Kč méně než v roce 2009. Z hlediska dlouhodobého rozvoje rodinné politiky v ČR lze tento krok vnímat jako nekoncepční, narušující stabilitu finanční podpory rodin. Ukazuje se, že politická reprezentace ČR má stále tendenci podceňovat skutečnost, že ve vývoji populačního klimatu se negativně odráží jak časté změny, tak omezování státní podpory rodin.

Série příspěvků věnovaná problematice rodinné politiky začíná proslavem Vladimíra Špidly, který přednesl v Praze v rámci českého předsednictví EU na mezinárodní konferenci **Rodičovská péče o děti a politika zaměstnanosti**. Dotýká se velmi aktuálního tématu – rozvoje zařízení péče o děti jako jednoho z barcelonských cílů. Barcelonské cíle je potřeba chápat jako snahu o modernizaci společnosti v celé EU, jejíž nezpochybnitelnou součástí se stalo zlepšování životních podmínek rodin s dětmi. Zdůrazňuje, že je v zájmu každé rodiny a každého dítěte, aby členské státy investovaly do rozvoje kvalitních specializovaných služeb, které by přispěly ke vzdělání a osobnímu růstu dětí. Následuje příspěvek Gerdy Neyer, jenž rozebírá vztahy mezi politikami na podporu porodnosti, zaměstnanosti, péče o děti a genderové rovnosti. Aktuálně se lze poučit ze situace v 90. letech, kdy Švédsko a Finsko za-

sáhla ekonomická krize. Neyer připomíná, že na rozdíl od Švédska nastavení rodinné politiky ve Finsku zabránilo poklesu úrovně plodnosti.

Olivier Thévenon využil dat z nově vytvořené databáze OECD shromažďující informace o opatřeních rodinné politiky v jednotlivých státech a ve svém příspěvku se pokusil o aktualizovanou typologii vyspělých států. Potvrzuje především výjimečné postavení Francie, kde různé formy státní podpory směřují ke všem rodinám bez ohledu na jejich příjem. Autor mimo jiné dokládá, že ve Francii nedošlo v rámci rodinné politiky od 70. let k odklonu od dlouhodobého cíle, kterým je podpora porodnosti. Naproti tomu *Wendy Sigle-Rushton* na příkladu Anglie a Walesu upozorňuje na to, že vyšší úroveň plodnosti nemusí být výsledkem štedré rodinné politiky. Argumentuje, že velkorysá rodinná politika ve skandinávských zemích stimuluje nejen vyšší plodnost žen, ale také odklad plodnosti do staršího věku žen. Méně rozvinutá liberální rodinná politika ve Velké Británii orientovaná na podporu tradiční rodiny nevytváří pro ženy s nižším vzděláním a nízkými příjmy podněty k odkladu plodnosti a tím přispívá k jejich vyšší plodnosti. Nepříznivým důsledkem jsou však značné rozdíly v úrovni plodnosti z hlediska vzdělání či společenského postavení. *W. Sigle-Rushton* shrnuje, že ve Velké Británii náklady na reprodukci příští generace nadměrně nesou ti, kdo mají nejmenší zdroje.

V dalším příspěvku *Marta Korintus* rozebírá vývoj služeb péče o děti v Maďarsku. Ukazuje se, že v oblasti rodinné politiky sdílela Česká republika s Maďarskem obdobnou historii nejen před rokem 1989, ale i posléze. Stejně jako v České republice byl po roce 1990 v Maďarsku upřednostněn rozvoj systému dlouhé placené dovolené, aby byla zajištěna rodičovská péče o malé děti. Výsledkem bylo, že počet míst v jeslích v Maďarsku poklesl za posledních 25 let o 60 %. Většina dětí do 3 let je tedy stejně jako v České republice doma s matkou. Otázka prosazení genderové rovnosti a dosažení rovnováhy mezi prací a rodinou byla do značné míry opomenuta. Autorka se snaží podrobněji objasnit příčiny dosavadního neúspěchu realizace barcelonských cílů v Maďarsku. Zajímavé je i zjištění, že v roce 1993 byla v Maďarsku zavedena nová forma péče o děti, tzv. denní péče v rámci rodiny. Toto opatření nápadně připomíná u nás nově prosazovanou tzv. péči nerodičovskou osobou neboli institut vzájemné rodičovské výpomoci v Prorodinném balíčku Topolánkovy vlády z roku 2008.

Rodinné politice v České republice jsou věnovány dva příspěvky. *Milan Kučera* připomíná význam populační a rodinné politiky pro budoucí demografický vývoj v České republice a specifikuje okruhy problémů života rodin s dětmi, které by široce koncipovaná rodinná politika měla pokrývat. Vyjadřuje své zklamání nad dosud promarněnými šancemi, avšak stále věří, že je možné demograficko-sociální zadlužování budoucích generací zmírnit. V posledním příspěvku se *Kateřina Jirková* zamýšlí nad charakterem současné rodinné politiky v České republice. Hlavní nedostatek spatřuje v neexistenci kontinuity rodinné politiky, do níž se promítla dlouhodobá politická neshoda na její základní orientaci. Vychází z posledního schváleného koncepčního materiálu Topolánkovy vlády tzv. Prorodinného balíčku, jehož realizace však s pádem vlády vzala za své, a dokumentuje obtížnost prosazení bytí dílčích opatření v oblasti podpory rodin. Tato neutěšená situace podle jejího názoru vyplývá jak z nedostatečných pravomocí, tak z nedostatečné odborné kompetence ministerstva práce a sociálních věcí. Domnívá se, že řešením by bylo zřízení Rady vlády pro rodinnou politiku složené z ministrů vybraných resortů.

Jak naznačují příspěvky zahraničních autorů téma rodinné politiky zaujalo v mezinárodní demografické literatuře důležité místo. V současné době již nelze zpochybňovat, že stát může prostřednictvím přijímaných opatření významně ovlivnit životní podmínky rodin s dětmi a nepřímo tím působit na rozhodování lidí o své reprodukci. Nedávný vývoj v ČR dokumentuje, že je důležité věnovat těmto otázkám náležitou pozornost.

Jiřina Kocourková

PROJEV VLADIMÍRA ŠPIDLY, EVROPSKÉHO KOMISAŘE PRO ZAMĚSTNANOST, SOCIÁLNÍ VĚCI A ROVNÉ PŘÍLEŽITOSTI*)

Vážené dámy, vážení pánové,
je mi potěšením vystoupit na tomto fóru. Jsem velice hrdý na to, že se má vlast ujala vedení EU a českému předsednictví přeji mnoho úspěchů. Věřím, že úspěšné české předsednictví bude v této náročné době také úspěchem pro Unii.

Tato konference se zabývá zásadní otázkou pro naši společnost: jak nejlépe podpořit rodiny a vytvořit co nejlepší podmínky pro naše děti?

Všichni rodiče si přejí, aby jejich děti byly co nejlépe připraveny na úkoly, jež na ně v dospělosti čekají. Evropská unie i její členské státy to při několika příležitostech během posledních let rovněž jasně označily za svou prioritu.

Jedním ze způsobů, jak rodinám a zejména dětem nejlépe prospět, je podněcovat rozvoj zařízení pro péči o děti, aby se každá rodina mohla rozhodnout, zda se postará o své děti sama, nebo zda bude sdílet tento úkol s přístupnými a vysoce kvalitními specializovanými službami. Je to úkol pro pokrok a pro blaho našich dětí, a nelze před ním uhýbat.

Průzkumy provedené Komisí¹⁾, organizacemi OECD²⁾ a UNICEF³⁾ shledaly, že rozvoj zařízení pro péči o děti výrazně přispívá ke vzdělání dětí a k jejich osobnímu růstu. K tomuto bodu se za okamžik vrátím (kap. **Zřízení pro péči o děti – přínosná nejen pro děti**).

Evropská unie a členské státy v posledních letech opakovaně vyjádřily ochotu ke společnému úsilí v tomto směru. Přijetí barcelonských cílů a jejich uskutečňování daly tomuto politickému závazku podobu. K tomu se posléze vrátím (kap. **EU a členské státy: trvalé úsilí o rozvoj péče o děti**).

Dnešní konference představuje vynikající příležitost shrnout pokrok, jehož bylo dosaženo při uskutečňování barcelonských cílů, a zjistit, kde můžeme svou činnost zlepšit, abychom (kap. **Barcelonské cíle vyzývají k rozvoji péče o děti a politik zaměstnanosti**):

- pomohli rodinám sladit práci a rodinný život;
- a vyvinuli účinnější politiky zaměstnanosti.

Zařízení pro péči o děti – přínosná nejen pro děti

Nejprve mi dovolu zduraznit přínosy, jež ze zařízení pro péči o děti plynou pro každou rodinu a každé dítě.

Nejde o ideologii nebo ekonomickou výkonnost. Na tuto záležitost musíme nahlížet z perspektivy dětí a jejich rozvoje, a samozřejmě také z perspektivy rodičů, kteří pro své děti chtějí to nejlepší.

Prvním přínosem, který zařízení pro péči o děti z perspektivy dětí mají, je větší rovnost.

*) Projev přednesl Vladimír Špidla při příležitosti mezinárodní konference *Rodičovská péče o děti a politika zaměstnanosti*, která se konala ve dnech 5. – 6. 2. 2009 v Praze. Konferenci uspořádalo České předsednictví v radě EU spolu s Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR za podpory Evropské komise (blíže o konferenci: Demografie, 2009, 51, s. 139–141; Kamila S-vobodová. Reportáž: Rodičovská péče a politika zaměstnanosti. Dostupné z: http://www.demografie.info/?cz_detail_clanku&artclID=606).

¹⁾ *The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: A Literature Review*. A report European Commission by Marie-Thérèse Letablier, Angela Luci, Antoin Math, Olivier Thévenon. European Communities, 2009. Dostupné z: http://www.ined.fr/fichier/t_publication/1436/publi_pdf1_158bis.pdf

²⁾ *Early childhood services in the OECD countries: review of the literature and current policy in the early childhood field*. John Bennett. Innocenti Research Centre. UNICEF, 2008.

³⁾ *La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant*. Bilan Innocenti 8. Centre de recherche Innocenti. UNICEF, 2008.

Služby péče o děti poskytují podporu na stejné úrovni všem rodinám a představují velkou pomoc, zejména pro chudé děti a pro děti cizinců. Otevírají dveře k úspěšnému vzdělávání a k větším šancím na dobré zaměstnání v budoucnosti. Rozvoj těchto služeb je jednou z nejlepších investic, jaké může společnost pro budoucnost uskutečnit.

Služby péče o dítě mohou rovněž pomoci překonat sociální nerovnosti. Jak poznamenal profesor *Esping-Andersen*, „soutěž“ ve vzdělání je ve chvíli, kdy děti nastupují do školy, už ve své polovině⁴⁾.

Děti, jejichž rodiče nemohou vynahradit kvalifikované vychovatele a pedagogy, nebudou schopny překlenout propast, která je odděluje od jejich vrstevníků z prostředí střední a vyšší společenské vrstvy. Cenově dostupná a univerzální péče o děti je proto pro zachování soudržnosti v naší společnosti a pro zajištění rovných příležitostí pro všechny nezbytná.

Pro děti přistěhovačů je vzdělání nejen prostředkem společenského vzestupu, ale také možností úspěšného začlenění v hostitelské zemi, což je hledisko, jehož význam v Evropě stoupá, jelikož podle číselných údajů budeme v zájmu zachování demografické udržitelnosti naší společnosti na přistěhovalectví závislí.

Dalším přínosem je významná úloha, kterou péče o děti sehrává při předcházení chudobě dětí. Práce Výboru pro sociální ochranu to jasně odráží⁵⁾: všechny členské státy, které v této oblasti dosáhly pokroku, zlepšily poskytování péče o děti. To dává rodičům více příležitostí pracovat a zvýšit svůj příjem. Není tajemstvím, že doba je těžká, a toto je jediný způsob, jak mohou rodiče zlepšit životní úroveň svou i svých dětí.

Pro rozvoj zařízení pro péči o děti existují také další důvody, odhlédneme-li od perspektivy dětí:

- Péče o děti je přínosná z hlediska jednotlivce i z hlediska společnosti. Šance jednotlivce v životě se zlepšují dosažením lepšího vzdělání a díky lépe rozvinutým sociálním dovednostem: obojí získá ze zkušenosti jakožto člen skupiny vrstevníků v raném dětství. A společnosti jako celku prospívá, pokud jsou její členové vzděláni a dobře integrováni.
- Péče o děti je nezbytná pro zajištění rovnosti mezi muži a ženami. Dává oběma rodičům stejné šance nalézt a udržet si zaměstnání a budovat kariéru. Pokud opravdu chceme, aby měly ženy možnost volby, zda budou pracovat, či nikoli, je třeba, aby mohly spoléhat na kvalitní a cenově dostupná zařízení.

EU a členské státy: trvalé úsilí o rozvoj péče o děti

Evropská unie se zasazuje o obranu zájmů dětí po celou řadu let. Rozhodnutí českého předsednictví zařadit péči o děti na pořad jednání dnešní konference podporuje činnosti Komise a úsilí všech členských států v posledních několika letech.

V roce 1992 Rada přijala doporučení o péči o děti⁶⁾, v němž zdůraznila význam rozvoje takových zařízení pro péči o děti, která jsou přístupná, cenově dostupná a vysoce kvalitní.

Rada rovněž přijala hlavní směry zaměstnanosti na období 2005 až 2008 a 2008 až 2010, v nichž opět vyzvala k rozvoji těchto služeb⁷⁾.

⁴⁾ Esping-Andersen, 2005: „Pokud je soutěž ve své polovině ještě před tím, než děti nastoupí do školy, potom je jasné, že musíme zkoumat, co se děje v letech, které tomu předcházejí“.

⁵⁾ Tyto práce, zejména zpráva z roku 2008 věnovaná chudobě a dobrým životním podmínkám dětí, byly započaty v roce 2007, v návaznosti na zasedání Rady v březnu roku 2006, kde byly členské státy vyzvány, aby přijaly opatření ke snížení chudoby dětí.

⁶⁾ Doporučení 92/241/EHS.

⁷⁾ Pokud jde o závazky ohledně barcelonských cílů, Rada členské státy v hlavních směrech zaměstnanosti na období 2005–2008 i 2008–2010 žádá o „lepší sladění pracovního a soukromého života a zajištění přístupných a cenově dostupných zařízení pro péči o dítě a jiné závislé osoby“ (hlavní směr č. 18). Rada členské státy rovněž žádá o „zlepšení celoživotního přístupu k práci a o podporu sladění pracovního a rodinného života, pro nějž je nutné zajistit péči o děti. Jako vhodný referenční ukazatel slouží zajištění péče o dítě do roku 2010 nejméně pro 90 % dětí ve věku od 3 let až do doby zahájení školní docházky a nejméně pro 33 % dětí mladších 3 let věku“.

Obnovená sociální agenda je nejaktuálnějším příkladem závazku, jenž sdílí všechny členské státy. Obnovená sociální agenda byla loňského roku na zasedání Rady v Chantilly vřele přijata a učinila z investic do dětí a mládeže prioritu.

Barcelonské cíle vyzývají k rozvoji péče o děti a politik zaměstnanosti

Před téměř sedmi lety se členské státy v Barceloně shodly na významu péče o děti a stanovily si ambiciózní cíle. Dohodly se, že do roku 2010 zajistí, aby byla formální péče poskytována nejméně 90 % všech dětí od tří let do věku zahájení školní docházky a nejméně 33 % všech dětí mladších tří let.

Uvedená lhůta vyprší za rok a většina členských států již dosáhla velkého pokroku, a to především ve prospěch dětí. Přestože pro mnohé členské státy bude náročné dosáhnout cílů stanovených v roce 2002, počet a kvalita zařízení péče o děti a jejich dostupnost se v celé EU výrazně zvýšily⁸⁾.

Již je jasné, že díky barcelonským cílům zintenzívnily členské státy své strategie, které mají rodičům poskytnout lepší služby péče o dítě.

- Barcelonské cíle jasně napomáhají lepšímu přístupu k zaměstnání pro oba rodiče, a to v souladu s lisabonskými cíli, mezi něž patří zvyšování míry zaměstnanosti obecně a zaměstnanosti žen zvláště. Je třeba vysvětlit, že tyto dva strategické cíle nejsou v rozporu. Můžeme dosáhnout vysoké míry zaměstnanosti, větší rovnosti mužů a žen a současně mít děti, které mohou plně rozvíjet svůj potenciál. Některé členské státy to dokázaly: dva z nich, Francie a Švédsko, jsou společně s Českou republikou součástí trojky.
- Barcelonské cíle dávají ženám větší šanci vstoupit na trh práce, a zmírňují tak propast mezi muži a ženami v tomto ohledu. Upozornila na to v březnu 2006 Evropská rada v Evropském paktu pro rovnost žen a mužů⁹⁾.
- Přispívají též k řešení demografických problémů tím, že Evropanům umožňují vychovávat děti a současně chodit do zaměstnání, což jim přináší výdělek a vede k dobrému fungování společnosti¹⁰⁾.

Tyto cíle vypracovaly a schválily všechny členské státy a nyní je provádějí. Evropská unie nemá přímé pravomoci v této oblasti, ale reagovala na požadavek členských států a poskytla podporu prostřednictvím:

- Evropského sociálního fondu,
- společného sledování pokroku členských států při plnění barcelonských cílů,
- aktivní podpory při výměně osvědčených postupů mezi členskými státy.

Více než barcelonské cíle

Barcelonské cíle jsou jedním aspektem modernizace společnosti v celé EU, avšak musíme je podpořit ucelenou strategií. Dovolte mi, abych stručně shrnul, zda jsou strategie předložené Komisí zaměřeny správným směrem.

- Děti potřebují v prvních letech života co možná nejvíce péče svých rodičů. Komise navrhla prodloužení mateřské dovolené, což by umožnilo matkám, aby si svobodněji vybraly, kolik

⁸⁾ V průměru 26 % dětí mladších tří let je poskytována péče podle formálních ustanovení. Ve vyšší věkové skupině se jedná o 84 % dětí. Podíváme-li se na údaje za jednotlivé členské státy, obou cílů dosáhlo pouze pět členských států. Tři poskytují péči více než 90 % dětí od tří let do věku zahájení školní docházky, ale nikoli mladším dětem. Dva členské státy poskytovaly dostatečnou péči nejmladším dětem, ale nikoli dětem starším tří let. Sedmnáct zemí – včetně všech nových členských států – nedosáhlo žádného z cílů. V České republice se jedná o pouhých 2 % u skupiny mladších dětí a o 67 % u starších dětí.

⁹⁾ Závěry předsednictví, 7775/1/06/ REV 1.

¹⁰⁾ Evropské cíle v oblasti lepšího sladění pracovního a rodinného života byly tedy znovu potvrzeny ve sdělení ze dne 12. října 2006 o demografické budoucnosti Evropy. Toto sdělení zdůrazňuje zejména potřebu vytvářet příznivější podmínky pro demografickou obnovu Evropy.

volna chtějí mít před porodem a jak dlouho zůstanou doma s dítětem. Na úrovni EU se bude rovněž poprvé řešit problém dávek v průběhu mateřské dovolené, což může posílit účinnost těchto práv.

- O úpravě otcovské dovolené právním předpisem se zatím neuvažuje, ale může se o ní jednat během diskusí o rodičovské dovolené, které byly nedávno zahájeny se sociálními partnery. Otcovská dovolená je nesmírně důležitá: jakýkoli konflikt, k němuž dochází mezi svobodou ženy a jejím zapojením do pracovní síly na jedné straně a zájmy dítěte na straně druhé, vzniká ne proto, že žena opouští své dítě, ale protože muž odmítá spravedlivě se o péči o dítě podělit.

Závěry

Tato konference je vítanou iniciativou. Přispívá k debatě, kterou jsme zahájili před mnoha lety a jež je tolik potřebná. Naše politiky budou i nadále zaměřeny na zájmy dětí. Budeme přihlížet k prospěchu péče o děti a budeme přemýšlet o tom, jak nejlépe mohou být tyto služby nastaveny pro všechny rodiny v EU.

Všechny členské státy již mnohokrát náš společný záměr vyslovily. Jsem rád, že máme společný cíl, a tím je dát každé rodině šanci pracovat **a současně** vychovávat děti. Jsem rovněž potěšen, že barcelonské cíle již přispěly k jistému pokroku v této oblasti.

Dnešní konference je příležitostí k hledání nových způsobů uskutečňování barcelonských cílů a k rozvoji doplňkových strategií zajišťujících dětem i jejich rodičům co nejlepší podmínky.

Bylo by tragické, kdyby pouze znovu otevřela staré spory mezi bojovníky za práva žen a zastánci tradičních rodinných modelů, místo aby nám umožnila pokročit vpřed.

Dnes žijeme v jiném světě: pro tento nový svět, v němž ženy i muži dosahují stejné úrovně vzdělání a mají stejné touhy po naplnění života, musíme nalézt ty správné strategie.

Je to ale také svět, v němž může přenos sociálních nerovností z jedné generace na druhou stále ještě dělit společnost, upírat mnoha lidem příležitosti, které naše moderní hospodářství nabízí, ochuzovat nás z dlouhodobého hlediska a zakládat na závažnou sociální nestabilitu.

Učiňme z této konference příležitost k rozvaze o lepší společnosti pro všechny.

RODINNÁ POLITIKA A PLODNOST V EVROPĚ: PRONATALITNÍ POLITIKA V SOUVISLOSTI S POLITIKOU GENDEROVOU, POLITIKOU ZAMĚSTNANOSTI A OPATŘENÍMI TÝKAJÍCÍMI SE PÉČE O DĚTI*)

GERDA NEYER

Family Policies and Fertility in Europe: Fertility Policies at the Intersection of Gender Policies, Employment Policies and Care Policies

This article explores the relationship between family policies, fertility, employment and care. It suggests that similar family policies are likely to exert different effects in different contexts. It argues that a proper assessment of effects of family policies needs to take the combined spectrum of gender relations, welfare-state structures, and labor-market development into account. (The study is a translation from the MPIDR Working Paper WP-2006-010 (2006) Max Planck Institute for Demographic Research.)

Demografie, 2009, 51: 235–251

V současné době se rodinná politika dostala znovu do centra evropské politiky, když bylo na summitu EU v Barceloně schváleno doporučení, aby do roku 2010 členské státy zajistily péči nejméně pro 33 % dětí ve věku do 3 let a nejméně pro 90 % dětí ve věku od 3 let do doby nástupu povinné školní docházky (*European Council 2002*, 12). Cílem této iniciativy bylo zvýšit míru ekonomické aktivity žen v členských zemích na 60 %. Jen o několik let dříve schválila EU směrnici, která požadovala, aby vlády začlenily do národních legislativ propojení rodinné politiky s politikou zaměstnanosti tak, aby to umožnilo mužům a ženám sladit jejich pracovní a rodinné povinnosti a aby to podpořilo rovnost pohlaví v EU. Směrnice o rodičovské dovolené (*Směrnice Rady 96/34/ES*)¹⁾ přiznává mužům a ženám individuální právo na rodičovskou dovolenou z důvodu narození nebo osvojení dítěte, aby mohli o toto dítě pečovat po dobu nejméně tří měsíců do dosažení stanoveného věku, nejvýše 8 let. Tím EU stanovila společný minimální standard v těch oblastech rodinné politiky v západní Evropě, které spojují otázky genderu, zaměstnanosti, reprodukce a péče o děti. Tato iniciativa EU se časově shodovala s růstem obav evropských zemí z nízké úrovně plodnosti a udržitelnosti systému sociálního státu. Tyto obavy oživily diskuse o rodinné politice jakožto léku na pokles úrovně plodnosti a jeho předpokládaných důsledcích.

Na tomto pozadí se článek snaží objasnit vazby mezi rodinnou politikou a pronatalitní politikou, politikou zaměstnanosti a péče o děti. Dokládá, že vztah mezi rodinnou politikou a úrovní plodnosti je zapotřebí zasadit do rámce genderově citlivého sociálního státu. Ukazuje, že účinek

*) Článek je překladem autorčiny studie *Family policies and fertility in Europe: fertility policies at the intersection of gender policies, employment policies and care policies*, kterou vydal Max Planck Institute for Demographic Research jako MPIDR Working Paper WP-2006-010 (2006). Dostupné z: <http://www.demogr.mpg.de/papers/working/wp-2006-010.pdf>. Příspěvek byl přednesen na každoroční konferenci Americké populační asociace (Population Association of America) v Los Angeles, 30. března – 1. dubna 2006. Autorka děkuje Janu M. Hoemovi za připomínky k dřívější verzi tohoto příspěvku.

Kratší verze studie byla publikována v *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)* 34 (1), p. 91–102. Redakce *Demografie* děkuje autorce za laskavé svolení k publikování článku.

¹⁾ Směrnice Rady 96/34/ES ze dne 3. června 1996, o rámcové dohodě o rodičovské dovolené uzavřené UNICE, CEEP a EKOS (OJL 145, 19. 6. 1996, p. 4–9).

rodinné politiky na plodnost nezávisí pouze na nastavení rodinné politiky, ale také na vztahu mezi rodinnou politikou, pohlavím a trhem práce. Článek má následující strukturu: nejprve obsahuje stručný přehled výsledků výzkumu, z nichž jsou odvozeny možné vazby mezi rodinnou politikou, úrovní plodnosti a zaměstnaností a seznamuje s hlavními okruhy srovnání. Následuje popis typů rodičovské dovolené a dovolené určené na péči o dítě v jednotlivých evropských zemích s cílem nalézt jejich společné prvky a rozdílnosti. Závěrem je uvedeno několik konkrétních příkladů, pomocí nichž je zdůrazněna potřeba komplexnějšího politického přístupu ke vzájemným vztahům mezi rodinnou politikou, propagační politikou a politikou zaměstnanosti.

Existují souvislosti mezi rodinnou politikou, úrovní plodnosti a zaměstnaností žen?

Od 60. let 20. století prožívá Evropa značný pokles úrovně plodnosti. Úhrnná plodnost (úp) klesla na bezprecedentně nízkou hodnotu, když na přelomu století dosahovala v zemích EU-15 v průměru 1,45. Úroveň plodnosti se v evropských zemích značně liší. V jižní Evropě (Itálie, Řecko, Španělsko), ve východní Evropě a v německy mluvících zemích (Rakousko a Německo) klesla plodnost na úroveň tzv. extrémně nízké plodnosti (pod 1,35 úp), zatímco Irsko (1,96 úp), Francie (1,89 úp), skandinávské státy (Norsko: 1,78 úp, Dánsko: 1,74 úp, Finsko: 1,73 úp, avšak nikoliv Švédsko: 1,57 úp) jakož i Nizozemsko (1,71 úp) a Belgie (1,64 úp) patří mezi země s nejvyšší úhrnnou plodností v Evropě (data podle Rady Evropy). Badatelé připisují rozdíly v úrovni plodnosti v jednotlivých západoevropských zemích zejména demografickým²⁾ a společensko-ekonomickým faktorům a mezi nimi především změně v účasti žen na trhu práce. Od 70. let 20. století míry zaměstnanosti žen vzrůstaly ve všech evropských zemích. Ve většině zemí rostly míry účasti žen na trhu práce od zhruba 50 % v polovině 70. let 20. století na přibližně 60 % v polovině 90. let (Schmidt, 2000: 271). V jižní Evropě (Itálie, Řecko a Španělsko) byla zaměstnanost asi o deset procentních bodů nižší, ve Skandinávii asi o patnáct až dvacet procentních bodů vyšší (Schmidt, 2000: 257). Východoevropské země měly míry účasti žen na trhu práce kolem 80-90 %, ale tyto míry od té doby značně klesly (s výjimkou Maďarska).

Při průřezovém srovnání nebo při srovnání časových řad na makroúrovni se vztah mezi úrovní úhrnné plodnosti a mírou účasti žen na trhu práce v západních zemích změnil během tohoto období z negativních hodnot na pozitivní. V polovině 70. let 20. století země, které měly vysokou míru účasti žen na trhu práce, vykazovaly nízkou úroveň plodnosti. V polovině 90. let země s nízkou mírou účasti žen na trhu práce měly nízkou úroveň plodnosti, zatímco země, které měly vysokou míru zaměstnanosti žen, měly vysokou úroveň plodnosti. Ve východoevropských zemích byla tato vazba odlišná. Během komunistické éry se vysoká míra účasti žen na trhu práce pojila s vysokou úhrnnou plodností. Od pádu komunistických režimů úhrnná plodnost i míra zaměstnanosti žen dramaticky klesly. Badatelé připisují rozdíly a vývojové trendy plodnosti v západoevropských zemích dvěma faktorům; jmenovitě institucionálním faktorům, zvláště těm odlišnostem v rodinné politice jednotlivých zemí, které propojují zaměstnanost žen a rození dětí, a rozdílným důsledkům, které může mít tato politika na úroveň plodnosti a na účast žen na trhu práce (Engelhardt – Prskawetz, 2002). Ve východní Evropě ovlivňují vývoj hlavně ekonomické změny a rozpad systémů sociálního zabezpečení.

Avšak studie, které zkoumají účinky opatření rodinné politiky na úroveň úhrnné plodnosti, zpravidla nepřinesly jednoznačné výsledky. Pokud jde o západní Evropu, komparativní studie a studie o jednotlivých zemích nezjistily žádné nebo našly jen slabé a nevýznamné účinky rodinné politiky na úroveň plodnosti (Wennemo, 1994; Hantrais, 1997; Gauthier, 2002;

²⁾ Za jeden z hlavních faktorů poklesu úhrnné plodnosti je považováno zvýšení průměrného věku při narození prvního dítěte a tedy odkládání plodnosti do vyššího věku, což je možné nazvat demografickým faktorem. Někteří demografové se domnívají, že rozdíly v úrovni plodnosti jsou odrazem úrovně plodnosti žen nad 30 let (Lesthaeghe – Moors, 2000: 167).

Castles, 2003; Neyer, 2003). Studie, které zkoumají dopad opatření rodinné politiky na celkovou účast žen na trhu práce také nenalezly průkazné výsledky (Daly, 2000; Castles, 2003). Pokud jde o východní Evropu před rokem 1989, jsou doklady, že opatření rodinné politiky východoevropských zemí vedly ke zvýšení úrovně plodnosti, i když jejich účinky byly pouze dočasné (Kantorová, 2004; Kreyenfeld, 2004).

Zdá se, že větší konzistenci mají závěry studií, které zkoumají účinky opatření rodinné politiky, pokud jde o návrat žen po narození dítěte na pracovní trh. Komparativní studie stejně jako studie v jednotlivých zemích ukazují, že krátká nebo nepříliš dlouhá rodičovská dovolená souvisí s nárůstem zaměstnanosti žen, zatímco delší dovolená nebo prodloužení rodičovské dovolené se s účastí ženy na trhu práce po narození dítěte pojí negativně. Na rozdíl od těchto spíše homogenních výsledků studie ale také ukazují, že se modely návratu značně liší – nejen mezi různými skupinami žen v jedné zemi, ale také pokud jde o podobné skupiny žen v různých zemích (Ruhm, 1998; Ruhm – Teague, 1997; Gustafsson et al., 1996; Saurel-Cubizolles et al., 1999; Rønsen – Sundström, 2002; Neyer, 1998; Ilmakunas, 1997; Ondrich – Spiess – Yang – Wagner, 2003; Ziefle, 2004).

Při celkovém pohledu zjistíme určité indikace vzájemné propojenosti rodinné politiky, úrovně plodnosti a účasti žen na trhu práce. Zatím nám ale chybí jasné pochopení toho, jak a do jaké míry rodinná politika ovlivňuje reprodukci a zaměstnanost. Mohly by se na tom podílet tři faktory. Za prvé, rodinná politika může ovlivňovat tento problém pouze nepřímo, protože působí spíše na další okolnosti, zejména – jak ukázaly výzkumy feministů – na genderové vztahy a ty mohou postupně vést k určitému chování nebo takové chování brzdit. Za druhé, v zemích, které si jsou podobné, mohou rodinné politiky obsahovat prvky, ke kterým se sice nepřihlíželo, ale které vytvářejí rozdíly jak v úrovni plodnosti, tak v účasti žen na trhu práce. Za třetí, ani úhrnná plodnost ani celková míra účasti žen na trhu práce nejsou adekvátními důkazy dopadu rodinné politiky na úroveň plodnosti a zaměstnanosti žen. Jak víme, úhrnná plodnost je citlivá k časování narození dítěte. Pokud ženy odloží narození dítěte na nějaké pozdější období svého života, potom úhrnná plodnost klesá téměř bez ohledu na změny v rodinné politice nebo politice zaměstnanosti. Podobné problémy nastávají v souvislosti s mírou účasti žen na trhu práce, která závisí na definici zaměstnání. Jestliže jsou např. při výpočtu míry účasti žen na trhu práce ženy na rodičovské dovolené počítány mezi zaměstnané, potom jakékoliv prodloužení rodičovské dovolené (s odpovídajícím nárůstem počtu žen, které jsou na rodičovské dovolené) povede ke zvýšení míry účasti žen na trhu práce, přestože podíl skutečně zaměstnaných žen klesá (Neyer, 1998).

Tyto tři faktory naznačují, že je zapotřebí přehodnotit rodinnou politiku jednotlivých zemí tak, (i) aby se braly v úvahu její případné dopady na další faktory a (ii) aby se podrobně posoudila její jednotlivá ustanovení a provádění. Následující kapitola aplikuje feministický výzkum sociálního státu pro nastínění takového přístupu.

Rodinná politika jako součást politiky sociálního státu

Rodinná politika tvoří ústřední část politiky sociálního státu³⁾. Její dopad na úroveň plodnosti a zaměstnanosti je tudíž také ovlivňován uspořádáním sociálního státu, ve kterém funguje. Důležitou klasifikaci uspořádání sociálních států poskytuje *Esping-Andersenovo* (1990) rozdělení sociálních států na režimy liberální, konzervativně-korporativní a univerzálně-sociálně-demokratické. Toto rozdělení vychází z principů, kterými se politika příslušného sociálního státu

³⁾ Existují také zákony týkající se rodiny, které obvykle nejsou klasifikovány jako součást politiky sociálního státu, např. rodinné právo. V minulosti byla tato zákonodárství důležitými nástroji regulace zaměstnanosti a péče o děti a fungovala např. tak, že zaměstnání vdané ženy záviselo na souhlasu jejího manžela. Novelty rodinného práva ve druhé polovině 20. století však taková ustanovení odstranily. Od 70. let 20. století se zákony týkající se zaměstnanosti a péče o děti staly v rámci rodinné politiky dominantními.

vyrovnává s problémy pracovního trhu a se sociální stratifikací, a ze systému sociálních dávek a tak zdůrazňuje souvislost mezi zaměstnáním, rodinou a státem. Nicméně feministický výzkum sociálního státu ukázal, že zásady, kterými se řídí rodinná politika, v žádné zemi neodpovídají obecným zásadám sociálního státu. Modely sociálního státu jsou různorodější, pokud se zaměříme na způsob, jakým rodinná politika strukturuje genderové vztahy v rodině a ve společnosti. Toto strukturování je možné pomocí takových sociálních konstruktů, jako je rodičovství, zaměstnání a péče o rodinu z hlediska genderu (Lewis, 1992; Meyers et al., 1999; Anttonen – Sipilä, 1996; Sainsbury, 1999; Knijn – Kremer, 1997). Tento přístup napomohl k osvětlení některých rysů rodinné politiky, které jsou důležité k hodnocení jejich případných účinků na úroveň plodnosti.

Za prvé, stejně jako zaměstnání a péče o děti nemohou být považovány za dvě oddělené sféry života, tak i rodinná politika musí být studována pouze z hlediska jejího propojení zaměstnání s rodinou a s péčí o děti. Rodinné politiky jsou propleteny se zaměstnaností a s péčí o děti způsobem, který přesahuje pouhé „sladění práce a péče o děti“. Význam rodinné politiky z hlediska zaměstnanosti spočívá v rozsahu, v němž tato politika zajišťuje přístup žen k placené práci a k příjmu, jenž jim umožňuje spravovat svou vlastní domácnost nezávisle na příjmu partnera nebo příjmu dalších členů rodiny (Orloff, 1993). Takto koncipovaná rodinná politika musí splňovat tři podmínky: a) stimulovat zaměstnanost žen a umožňovat jejich zaměstnání bez ohledu na jejich povinnosti v rodině, b) rodinná politika musí být nastavena tak, aby si ženy udržely takové zaměstnání, které jim poskytuje sociální zabezpečení a příjem dostatečný pro provoz domácnosti a c) rodinná politika musí poskytovat dávky, které kompenzují ztrátu příjmu a garantují životní minimum během období, kdy povinnosti vyplývající z péče o děti brání ženě vykonávat placenou práci.

Za druhé, protože ve všech západních společnostech je soukromá péče o děti v první řadě úkolem žen, klíčovým aspektem rodinné politiky je rozsah takových opatření, která ulehčí ženám od neplacené pečovatelské práce. Jde o organizaci sociální péče, tj. její rozdělení mezi veřejný sektor, soukromý sektor (trh), muže a ženy. Stát a trh do značné míry určují dostupnost těchto služeb poskytovaných mimo rodinu a mimo soukromou sféru. To, zda jsou pečovatelské služby poskytovány státem nebo trhem, může mít rozhodující dopad na jejich dostupnost, dosažitelnost a kvalitu. Pro úroveň plodnosti stejně jako zaměstnanosti je důležité, zda rodinná politika poskytuje všem dětem příslušné služby tak, aby byly dostupné, dosažitelné a v požadované kvalitě nezávisle na osobních poměrech rodičů a jejich ekonomických možnostech. Pokud jde o dělbu neplacené péče z hlediska genderu, hlavní otázkou je, zda rodinná politika propaguje rovnoprávné rozdělení neplacené pečovatelské práce mezi ženy a muže. Vzhledem ke stávajícím rozdílům mezi pohlavími v zaměstnání, v příjmech a v péči o děti, nebude genderově neutrální nastavení rodinné politiky možná stačit na změnu struktury genderových vztahů. Potřebujeme zjistit, jak dalece jsou opatření rodinné politiky nastavena tak, aby změnila převládající vztahy mezi muži a ženami, ať už prostřednictvím obecných proklamací nebo pomocí aktivních opatření, jejichž cílem je zapojení mužů do péče o děti.

Za třetí, základním problémem genderově orientované politiky související s rodinou je vztah rodinné politiky k reprodukci, protože to je klíčové pro vytváření buď závislosti nebo nezávislosti žen. To zároveň vyžaduje odpovědět na otázku, zda rodinná politika oslovuje ženy jako jednotlivce (s rodičovskými povinnostmi) nebo jako osoby vyživované muži. Otázkou je, zda nárok na dávky a přístup k pečovatelským službám jsou pojímány jako sociální práva jednotlivce nebo zda jsou vázány na existenci a možnosti dalších dospělých členů rodiny.

Na základě těchto aspektů věnujeme následující kapitolu diskusi o nastavení a hlavních rysech rodinné politiky nejvíce spjatých s úrovní plodnosti, zaměstnanosti a s péčí o děti, zejména vzhledem k rodičovské dovolesnosti a opatřením, jež se týkají péče o děti. Budeme srovnávat, jak se jednotlivé země zhostily výše nastíněných problémů a jak se vypořádávají s problematikou dostupnosti

Tab. 1 Rodičovské dovolené a dovolené na péči o dítě v západní Evropě (1999–2002) a ve východní Evropě (2002–2005) (Parental leaves and childcare leaves in Western Europe (1999–2002) and in Eastern Europe (2002–2005))

Země	Délka trvání	Příspěvek (% ze mzdy nebo jiný)	Max. věk dítěte	Částečný uväzek	Otec
Norsko	42 až 52 týdnů (včetně mateřské dovolené) + 1 rok „peníze na péči“	100 % po dobu 42 týdnů 80 % po dobu 52 týdnů paušální sazba	2	ano	1 měsíc „co nevybereš, ztratíš“
Švédsko	15 měsíců + 3 měsíce neplacené	80 % (1 rok; paušální sazba na zbytek)	8	ano	1 měsíc „co nevybereš, ztratíš“
Finsko	26 týdnů + příspěvek na domácí péči do 3 let věku dítěte	43 % – 82 % paušální sazba + příspěvek/dítě	3	ano	ano
Dánsko	13 týdnů každý z rodičů nebo 26 pokud je dítě do 1 roku	paušální sazba (60 % z max. podpory v nezaměstnanosti)	8	ano	ano
Rakousko	2 roky	paušální sazba (30 měsíců + 6 měsíců pro otce)	3; 3 měsíce neplacené do 7 let věku dítěte	ano	6 měsíců „co nevybereš, ztratíš“
Francie	3 roky	paušální sazba pokud je 2 a více dětí	3	ano	ano
Německo	3 roky	paušální sazba 2 roky, zjištění potřeby	3; 1 rok placený do 8 let věku dítěte	ano	ano
Belgie	3 měsíce + kariéři pauza na 5 let	paušální sazba	8	ano	ano
Itálie	10 měsíců celkem	30 % měsíčního výdělku	4; 10 veřejný sektor	ano	ano, plus 1 měsíc, pokud si otec bere 3 měsíce
Španělsko	3 roky	nevyplácen	3; 6 státní zaměstnanci na částečný uväzek	ano	ano
Lucembursko	6 měsíců	paušální sazba	5	ano	ano
Nizozemsko	6 měsíců každý z rodičů	nevyplácen	8	ano	ano
Portugalsko	6 měsíců každý z rodičů; 2–3 roky u 3. a dalších porodů	nevyplácen	3	ano	ano
Irsko	14 týdnů	nevyplácen	5	ano	ano
Spojené království	13 týdnů každý z rodičů	nevyplácen	5	ano	ano
Řecko	3,5 měsíců každý z rodičů	nevyplácen	31/2; 8 veřejný sektor	ano	ano
Slovensko	260 dní; 75 z nich lze vybrat do 8 let věku dítěte	100 %	8	ano	90 dní navíc (15 když je matka na mateřské dovolené); 75 do 8 let věku dítěte
Rumunsko	2 roky	85 %	2	ne	ano
Litva	1 rok	60 %	1		ano
	2 roky	75 % minimální mzdy	1 ≤ 3		

(dokončení)

Země	Délka trvání	Příspěvek (% ze mzdy nebo jiný)	Max. věk dítěte	Částečný úvazek	Otec
Bulharsko	2 roky 1 rok	pausační sazba (minimální mzda) 50 % pausační sazby, pokud není na dovolené nevyplácen	2 3	ano	ano
Maďarsko	2 roky	pausační sazba (ve výši minimálního důchodu)	1 ≤ 3	ne	ano
Slovensko	3 roky	pausační sazba (50 % minimální mzdy) dítě není v mateřské škole	3	ano	ano
Lotyšsko	3 roky	pausační sazba 25 % pausační sazby	18 měsíců 18 měsíců ≤ 3 26 měsíců	20 h/tyden 34 h/tyden	ano
Polsko	24 měsíců (60 dní dovolené na péči o nemocné dítě)	pausační sazba (zjištění potřebnosti) 80 % mzdy			ano
Česká republika	4	pausační sazba (minimální sociální podpora) možnosti její jen na několik hodin měsíčně	4	minimální	ano
Estonsko	3 roky 8 let, pokud jedno dítě je ≤ 3 8 let při více než 3 dětech	50 % pausační sazby 50 % pausační sazby za každé dítě ≤ 3 25 % pausační sazby za každé dítě 3-8 50 % sazby za každé dítě ≤ 3 25 % pausační sazby za každé dítě 3 ≤ 8	3 8 8	ne	ano

Prameny: Pro západní Evropu – Moss and Deven 1999; OECD 2001a; The Clearinghouse on International Child, Youth and Family Policies at Columbia University 2000; Leira 2002. Pro východní Evropu – MISSESC 2005; The Clearinghouse at Columbia University 2004.

placené práce, zajištění živobytí, uhájení nezávislosti a s možností péče o děti.

Rodičovská dovolená, dovolená na péči o dítě a služby péče o děti v západní Evropě – regulace zaměstnanosti, péče a reprodukce

Tabulky 1 a 2 obsahují parametry rodičovské dovolené, dovolené určené na péči o dítě a služeb péče o děti v západní Evropě a částečně také ve východní Evropě na začátku 21. století. Data v zásadě potvrzují zavedený model rodinné politiky v západní Evropě, pokud jde o péči o děti a strukturu dávek. Skandinávské země se od ostatních evropských zemí jasně odlišují tím, že poskytují rodičovské dovolené s vysokými dávkami, které činí až 80 % (nebo dokonce více) předchozího výdělku, a srovnatelně dobré pokrytí péče o děti všech věkových skupin. Poměrně vysoká míra dostupnosti pečovatelských služeb o děti ve Francii a Belgii odlišuje tyto země od ostatních evropských zemí, zejména jihoevropských, kde je zabezpečení péče o děti jen nepatrné a dovolené nejsou placené. Nizozemsko, Irsko a Spojené království se od těchto skupin zemí odlišují v tom, že v nich rodičovská dovolená není oficiálně placena, ale dávky jsou často poskytovány prostřednictvím kolektivních smluv nebo smluvních ujednání.

Méně jasné je rozdělení, pokud jde o délku dovolených. Německo, Rakousko, Finsko, Norsko a Francie (pro matky s více než jedním dítětem) zavedly prodloužené dovolené na

Tab. 2 Děti, jejichž péče je financována z veřejných prostředků: západní Evropa (1993–1994 a 1998–2000) a východní Evropa (1989 a 1997–2000), v % (Percent of children in publicly funded childcare in Western Europe: 1993/1994 and 1998/2000 and in Eastern Europe: 1989 and 1997/2000)

Země	Děti (0 – <3) v péči financované z veřejných prostředků		Garantovaná péče o děti (0 – <3)	Děti (3–6) v péči financované z veřejných prostředků		Garantovaná péče o děti (3–6)	Děti (6–10) v péči financované z veřej. prostř. (družiny)
	1993/1994	1998/2000		1993/1994	1998/2000		1993/1994
Dánsko	48	64	ano	82	91	ano	80
Švédsko	33	48	>18 měsíců	72	80	ano	64
Norsko	31	40	ne	72	80	ne	31
východní Německo	41	36		117	111	ano	34
Belgie	30	30	>2,5	95	97	ano	
Spojené království	2	34 ²⁾	ne	60	60(1)	ano	5
Francie	23	29	>2	99	99	ano	65
Finsko	32	22	ano	59	66	ano	65
Portugalsko	12	12		48	75	>5	10
Německo (sjednocené)	2	10	ne	85	78	ano	
Itálie	6	6	ne	91	95	ano	7
Nizozemsko	8	6	ne	71	98	>4	5
západní Německo	2	3		85	87	ano	5
Španělsko	2	5		84	84		
Rakousko	3	4	ne	75	79	ne	6
Řecko	3	3		70	70		
Irsko	2	38 ¹⁾		55	56	ne	
Lucembursko	2			58		ne	
Děti (0 – <3) v péči financované z veřejných prostředků				Děti (3–6) v péči financované z veřejných prostředků			
	1989	1997/2000		1989	1997/1998		
Estonsko		18			85		
Lotyšsko	40	12			50		
Bulharsko	12	10			65		
Maďarsko		10			85		
Polsko	5–10	2		70–90	33–50		
Česká republika	16	1			85		
Rumunsko	6	1			65–70		

Pozn.: ¹⁾ děti do 5 let

²⁾ jen Anglie

Prameny: Pro západní Evropu – Daly, 2000; Gornick et al., 1977; OECD 2001a; OECD 2001b; pro východní Evropu – Rostgaard 2004.

péči až do 3 let věku dítěte. (Podrobná diskuse o dovolených na péči o děti viz *Morgan – Zippel*, 2003.) Nicméně cíle rodinné politiky v těchto zemích se vzájemně značně liší. Německo a Rakousko se zaměřují na podporu genderové segregace na trhu práce a v péči o děti prostřednictvím restrikcí v zaměstnání a na kombinaci systémů rodičovské dovolené a dovolené na péči o děti, v nichž ale opatření týkající se rodičovské dovolené (kdy je zabezpečeno pracovní místo) a délky vyplacení dávek nejsou vzájemně kompatibilní. Dávky jsou paušální a v Německu závisí na příjmu partnera. Francouzský systém rodičovské dovolené kombinuje opatření týkající se trhu práce a pronatalitní cíle státu orientované na dvou a vícedětné rodiny pomocí systému příspěvků, ve kterém výše dávek závisí na počtu dětí (*Fagnani*, 1999). Finsko a Norsko doplňují své systémy rodičovské dovolené o možnost rozšířené dovolené určené na péči o dítě jako o určitou alternativu k využívání veřejných zařízení péče o děti, ze-

jména vyplácením přídavků na dovolenou na péči o dítě těm rodičům, kteří se starají o své dítě (dětí) sami doma nebo využívají soukromá zařízení péče o děti, místo aby dávali děti do veřejných zařízení (Ilmakunas, 1997; Simonen – Kovalainen, 1998). Ve Finsku a Norsku tedy tato opatření neomezuji možnosti zaměstnání, jako je tomu v Německu a v Rakousku. To je přibližuje k zemím, které podporují prostřednictvím rodičovské dovolené zaměstnanost, zejména Švédsku, Dánsku, Belgii, Nizozemsku a Francii. Dánsko podporuje brzký návrat na pracovní trh formou krátké rodičovské dovolené, Švédsko dělá to samé pomocí delší značně flexibilní dovolené; Nizozemsko to řeší prostřednictvím politiky částečných pracovních úvazků. Belgie má tříměsíční rodičovskou dovolenou (v souladu s požadavky EU). Nabízí rovněž (celodenní nebo částečnou) dovolenou až do celkové výše pěti let za život pro všechny zaměstnance jako součást své politiky pracovního trhu (Deven – Nuelant, 1999; Deven – Moss, 2005).

Zdá se, že pokud jde o rodinnou politiku, lze východoevropské země rozdělit do dvou rozdílných skupin, a to podle typu rodičovské dovolené a dovolené na péči o děti. Většina zemí podporuje spíše soukromou péči matek formou dlouhé rodičovské dovolené a dovolené na péči o dítě většinou do tří let věku dítěte. Česká republika poskytuje dovolenou na péči o dítě do čtyř let věku dítěte⁴⁾ a Estonsko dokonce do 8 let věku dítěte (pro rodiny s několika dětmi). Dávky jsou obvykle paušální, na úrovni minimální mzdy, minimálního důchodu nebo minimální sociální podpory. Pouze Slovinsko, Rumunsko a Litva mají dávky, jež tvoří 60 % až 100 % předchozího příjmu. Bulharsko platí 50 % dávky na dovolenou na péči o děti rodičům, kteří dovolenou nečerpají.

V legislativách evropských zemí se stala běžným prvkem opatření určená k odlehčení péče o děti formou částečných nebo postupně vybíraných dovolených. Avšak často nejsou tato opatření zaručena tak jako např. sociální práva, jsou podmíněna souhlasem zaměstnavatele nebo postavením v zaměstnání a často jsou omezena, pokud jde o jejich délku, načasování, maximální příjem nebo samotné poskytování dávky. Následkem toho se praktické důsledky flexibilních uspořádání rodičovských dovolených mohou lišit nejen mezi zeměmi ale i uvnitř těchto zemí. Pouze Švédsko a Polsko přidaly k systému rodičovských dovolených ještě flexibilní „dočasné dovolené na péči o dítě“ (dávka tvoří 80 % průměrného příjmu před porodem). Pokud dítě potřebuje speciální péči, mají jeho rodiče ve Švédsku nárok na dovolenou až do výše 120 dnů na rok a dítě, a z toho může být 60 dnů použito, pokud „obvyklý pečovatel“ (tj. osoba nebo zařízení, které obvykle pečuje o dítě) není schopen se o dítě postarat. Polsko zaručuje „dočasné dovolené na péči“ až do výše 60 dnů v roce.

Zásluhou příslušné směrnice ES zaručují všechny země právo na rodičovskou dovolenou otcům; některé země také poskytují otcům část rodičovské dovolené; Slovinsko zaručuje otcům 90 dnů dodatečné dovolené. Přesto úroveň dávek vyplácených v rámci rodičovských dovolených, pracovní omezení během rodičovské dovolené nebo dovolené na péči o děti, rozdíly v příjmech žen a mužů a genderové normy týkající se zaměstnání a péče o děti nedovolují otcům, aby si rodičovskou dovolenou vybírali. Dokonce je tomu tak i ve skandinávských zemích, ačkoliv v těchto zemích se opatření rodinné politiky vytvářela s ohledem na rovnost obou pohlaví, jak pokud jde o zaměstnání, tak péči o děti. (O míře účasti otců na rodičovské dovolené blíže Bruning – Plantenga, 1999.)

Různé koncepce péče o děti, z nichž vycházejí koncepce rodičovských dovolených a dovolených na péči o děti v Evropě, také určují rozsah poskytování služeb péče o děti. Ačkoliv přesné srovnání je problematické vzhledem k odlišnému sběru dat a metodám výpočtu⁵⁾, vi-

⁴⁾ Nesprávně uvedeno, má být do 3 let věku dítěte (pozn. red.).

⁵⁾ Je to zčásti kvůli způsobu, jakým se pokrytí zařízeními péče o děti vypočítává. Jak poznamenal Korpi (2000: 145), není vždy jasné, zda dostupná data představují procenta dětí, jež zařízení navštěvují, dětí s nárokem na místo anebo místa, jež jsou v zařízeních k dispozici. Navíc děti, které využívají individualizovanější formy péče o děti (např. chůvy), nemusejí být vždy do dat zahrnuty.

díme rozdíl mezi skandinávskými zeměmi, Belgií a Francií na jedné straně a ostatními evropskými zeměmi na straně druhé. Ve skandinávských zemích je péče o děti součástí těch opatření, která usilují o zajištění účasti žen na trhu práce, o poskytování všestranných služeb, o sociální a genderovou rovnost a o zajištění sociálních práv občanů (včetně dětí). Tyto státy mají systém, který zahrnuje celodenní veřejnou péči o děti všech věkových kategorií včetně školního věku. Dokonce i zavedení dovolené na péči o děti ve Finsku a Norsku v 90. letech 20. století nenahradilo právo dítěte na místo v zařízeních denní péče (*Sipilä et al.*, 1997: 33 a násl.; *Waerness*, 1998; *Simonen – Kovalainen*, 1998; *Leira*, 2002: 113 a násl.). Francie a Belgie také nabízejí základní služby péče o předškolní děti, ale od skandinávských zemí se liší jejich administrativním a organizačním zajištěním. Francie zavedla diverzifikovaný systém umožňující volit různý typ péče o děti, včetně různých veřejných služeb a např. i podpory pro registrované soukromé chůvy a slevy na daních těm, kteří je využívají. V Belgii je péče o děti založena hlavně na kombinaci možnosti využívání veřejných zařízení a služeb péče o děti, které poskytují nezávislí pečovatelé, kteří jsou často dotováni státem (*Bussemaker – van Kersbergen*, 1999: 37).

Ve Středomoří a v německy a anglicky mluvících zemích jsou kromě Anglie a východního Německa veřejná zařízení pro děti do tří let těžko dostupná. Pro děti od tří let do věku nástupu do školy jsou možnosti zaopatření dětí poměrně různorodé. V některých zemích, např. v Rakousku, v Itálii a ve východním Německu, je péče o děti většinou poskytována veřejným sektorem (státem nebo obcí). V západním Německu hrají významnou roli neziskové organizace. Nizozemsko nabízí péči o děti na základě „smíšené ekonomiky“ se službami poskytovanými veřejnými a soukromými (tržními) institucemi a prostřednictvím veřejně dotované péče sjednané zaměstnavatelem (*Hemerijck*, 2002: 198 a násl.; *Knijn*, 1998: 91 a násl.; *Bussemaker*, 1998; *Hemerijck – Schludi*, 2000). Velká Británie začala podporovat služby péče o děti založené na trhu formou daňové úlevy pro pracující rodinu (*Land – Lewis*, 1998; *OECD*, 2001b: 179; *Randall*, 2000). Ve všech těchto zemích je institucionální péče považována spíše za doplněk rodinné péče než za náhradu alternativy k péči poskytované nebo sjednané rodiči. Důsledkem toho je, že institucionální péče v Německu, Nizozemsku, Rakousku a Spojeném království je do značné míry poskytována pouze na zkrácený úvazek (*Neyer*, nepublikovaný rukopis; *Ostner*, 1998: 130; *The Clearinghouse*, 2000, tab. 1.24).

Východoevropské země uskutečnily politiku re-institucionalizace rodinné péče a redukovaly finanční zajištění veřejné péče o děti. Lotyšsko, Slovensko a Česká republika restrukturalizovaly svá opatření týkající se péče o děti již během několika prvních let po pádu komunismu a drasticky snížily nabídky péče o děti, zejména pro děti do tří let. Ostatní země se přidaly o něco později s poněkud méně dramatickými omezeními (*Rostgaard*, 2004; *Fodor et al.*, 2002). V porovnání s ostatními evropskými zeměmi nabízejí východoevropské země průměrné až nízké pokrytí péče o děti a je tam dokonce méně projektů na rozšíření a zabezpečení veřejných zařízení, než je tomu v konzervativních zemích západní Evropy.

Pokud hodnotíme tato opatření ve světle problémů nastíněných v předchozí kapitole, vidíme několik výrazných rysů: vytváření systémů rodičovské dovolené v Evropě signalizuje uznání faktu (ze strany státu), že zaměstnanost a péče o děti jsou v zásadě neslučitelné. Většina zemí to řeší tak, že se snaží umožnit matkám, aby o děti pečovaly raději samy, než aby jim umožnily účast na pracovním trhu (za stejných podmínek jako mají muži, tj. na plný úvazek a bez dlouhodobých přerušení v zaměstnání). Tento přístup byl zvláště razantně prosazován ve východoevropských zemích, kde re-institucionalizace modelu genderové segregace (znevýhodnění) trhu práce a péče o děti bylo považováno za prostředek ke snížení nezaměstnanosti. Tendence směřující k tomu umožnit matkám péči o děti se také často odráží v tendenci vyplácet dávky bez zřetele k předchozímu příjmu, ačkoliv předchozí zaměstnání matky může být stále předpokladem pro vznik nároku na dávky. Pouze skandinávské země a Slovinsko přijaly opatření, která podporují účast na trhu práce a zachování příjmu, ačkoliv Finsko a Norsko se začaly od

tohoto cíle odchylovat. V ostatních zemích se opatření týkající se dovolených značně liší a pohybují se od aktivní podpory dlouhodobého přerušení zaměstnání matky (s částečným omezením práva na návrat do zaměstnání), až k individuálním smluvním ujednáním, což ovšem neznamená, že uvedené možnosti jsou přijatelné pro každou ženu.

Pokud jde o péči o děti, vidíme podobnou situaci. Zařízení péče o děti byla sice v některých západoevropských zemích rozšířena, ale ne vždy v dostatečné míře, zejména pokud jde o zařízení pro děti do tří let. Je tu stejná tendence k decentralizaci a privatizaci služeb péče o děti a k převedení těchto služeb na tržní systém, zejména v konzervativních sociálních státech a ve východní Evropě. Taková opatření prohlubují nerovnosti v dostupnosti, dosažitelnosti a kvalitě péče o děti různých skupin žen a přispívají k prohloubení dělby práce podle pohlaví (Mahon, 2002; Illmakunas, 1997; Leira, 2002).

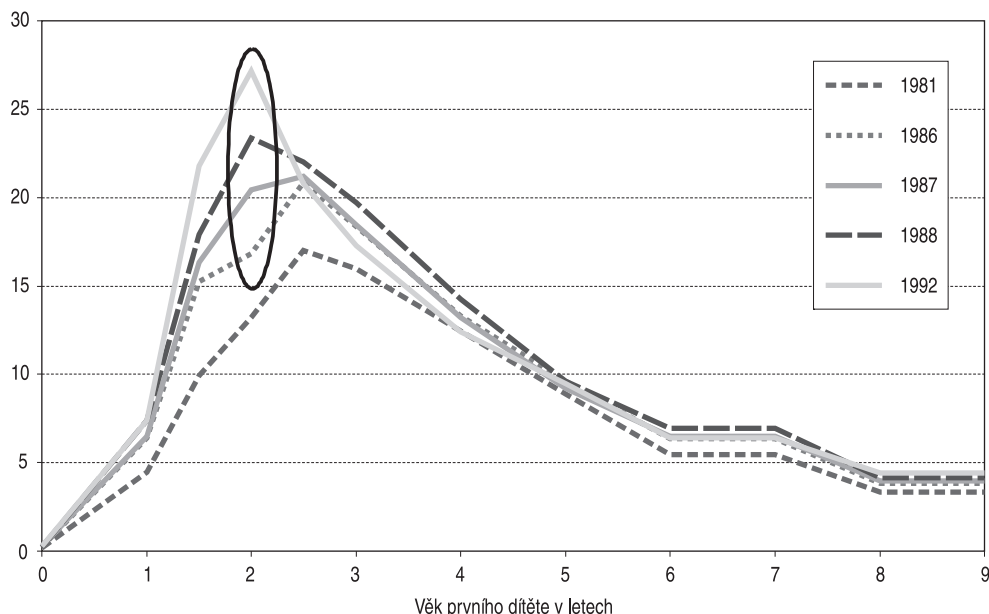
Rodinná politika – lék na nízkou plodnost?

Uvedený přehled ukazuje, že obdobně jako existují mezi jednotlivými zeměmi rozdíly v charakteru rodinné politiky, jsou mezi nimi značné rozdíly v typech opatření a ve způsobech jejich poskytování. Jakákoliv kategorizace by tudíž setřela aspekty specifické pro nějakou zemi, které mohou být důležité z hlediska úrovně plodnosti a zaměstnanosti žen. To ještě více znehodnocuje výzkumy, které se snaží propojit modely rodinné politiky s jednoduchými ukazateli, jako jsou míra úhrnné plodnosti a míra účasti žen na trhu práce. Jak jsme již zmínili, pro sledování účinků jednotlivých opatření nejsou tyto míry vhodné. Z toho důvodu předkládáme některé výzkumné závěry založené na přístupech a mírách vhodnějších k zachycení účinku opatření rodinné politiky a genderových vztahů na úroveň plodnosti a zaměstnanosti žen. Jako příklad uvádíme data pro Švédsko a Finsko, státy s podobným sociálním systémem a podobnými genderovými vztahy, mírou účasti žen na trhu práce a ekonomickým vývojem v 90. letech 20. století, ale s rozdílnou koncepcí rodičovské dovolené. Dále uvádíme Rakousko, zemi, která má odlišné nastavení sociálního státu, nicméně charakter její koncepce rodičovské dovolené je podobný jednomu z možných typů švédské rodičovské dovolené. Dále uvádíme výsledky výzkumu o vlivu služeb péče o děti a výše výdělků žen a mužů na úroveň plodnosti. Tyto příklady slouží jako ilustrace „jemné vyváženosti“ (Daly, 2000) mezi opatřeními rodinné politiky, genderovými vztahy, plodností a zaměstnaností žen⁶⁾.

Výzkum vývoje plodnosti ve Švédsku za posledních dvacet let, Hoem (1990, 1993), Andersson (2000, 2002, 2004) a Andersson et al. (2006) ukazuje, že změna v systému rodičovské dovolené v polovině 80. let 20. století, která umožnila, aby ženy dostávaly v případě, že mají druhé nebo další dítě do zákonem stanovené doby, dávky v původní výši, vedla ke zkrácení meziporodních intervalů (graf 1). V 80. letech 20. století tato okolnost ve Švédsku přispěla ke zvýšení míry plodnosti druhých (graf 2) a dalších pořadí a z toho pak vyplývající zvýšení úhrnné plodnosti (z 1,74 v roce 1985 na 2,13 v roce 1990). Avšak když v první polovině 90. let 20. století zasáhla Švédsko ekonomická krize, míra úhrnné plodnosti dramaticky klesla (na 1,50 v letech 1998–1999) navzdory skutečnosti, že se délka meziporodních intervalů nezměnila. Pokles byl do značné míry způsoben nárůstem počtu nezaměstnaných žen a žen, které studovaly. Protože ve Švédsku jsou dávky poskytované v rámci rodičovské dovolené vázány na předchozí výdělky, je plodnost obecně mezi nezaměstnanými ženami mnohem nižší. Ekonomická krize snížila pravděpodobnost narození dítěte a snížení výše dávek poskytovaných během rodičovské dovolené (z 90 % na 75 %) přispělo k tomuto „procyklickému“ poklesu (Andersson, 2000, 2002; Neyer et al., 2006).

⁶⁾ Studie aplikují analýzy event-history na dlouhodobá data na individuální úrovni. My se soustředíme především na plodnost, protože chybějí studie s takovým výzkumným zaměřením, které by dovolovalo systematické srovnávání dopadu opatření na zaměstnanost žen. Výsledky studií za jednotlivé země o vlivu rodičovské dovolené na opětovný návrat žen na trh práce po narození dítěte jsou shrnuty v kapitole *Existují souvislosti mezi rodinnou politikou, úrovní plodnosti a zaměstnaností žen?*

Graf 1 Míry narození dítěte druhého pořadí podle doby uplynulé od narození prvního dítěte. Matky s jedním dítětem ve Švédsku (1981, 1986–1988, 1992); standardizováno podle věku matky (Second-birth rates, by time since first birth. One-child mothers in Sweden, 1981, 1986–1988, 1992; standardized for age of mother)

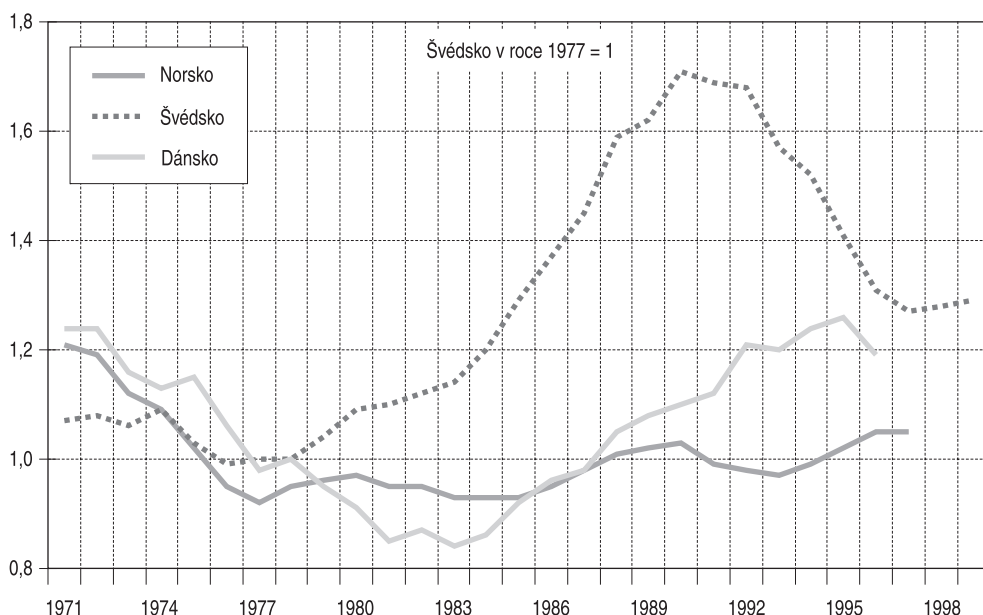


Pramen: Andersson, G. – J. Hoem – A.-Z. Duvander. 2006. Social differentials in speed-premium effects in childbearing in Sweden. *Demographic Research* 14 (4): 51–70. Dostupné z: <http://www.demographic-research.org/Volumes/Vol14/4>.

Finsko bylo podobně jako Švédsko v 90. letech také zasaženo ekonomickou krizí. Ale na rozdíl od Švédska tam míry plodnosti neklesly. *Vikat* (2004) to připisuje částečně finskému systému příspěvků na domácí péči o děti, který vyplácel dávku na dovolenou na péči těm rodičům, kteří nevyužívali veřejná zařízení. Dávka, která byla na počátku 90. let vyplácena k dávkám v nezaměstnanosti, umožnila nezaměstnaným ženám překlenout období, po které měly omezené možnosti zaměstnání. Dávka nevedla ke zvýšení počtu narozených dětí, ale možná pomohla udržet úroveň plodnosti. Příjem dávky v rámci čerpané rodičovské dovolené měl ale opačný účinek na návrat žen do zaměstnání. Vedl k celkovému snížení účasti žen na trhu práce a jejich zaměstnání na plný úvazek, zejména u žen z nižších příjmových skupin (*Rønsen – Sundström*, 2002).

Rakousko v roce 1990 prodloužilo rodičovskou dovolenou a zvýhodnilo ženy, které měly druhé nebo další dítě do dvou let po narození předchozího dítěte. Podobně jako ve Švédsku mělo toto opatření vliv na časování narození dětí druhého a vyššího pořadí (*Hoem et al.*, 2001; *Prskawetz – Zagaglia*, 2005) (graf 3, 4). Ale na rozdíl od Švédska toto opatření nepřispělo ke změnám v úrovni plodnosti. Pravděpodobně to ovlivnily tři skutečnosti: za prvé, jako ve Švédsku tak i v Rakousku příslušné změny využily hlavně ženy, které byly zaměstnány a nárok na dávku získaly před narozením prvního dítěte, ale v Rakousku byl podíl takových žen mnohem menší než ve Švédsku, za druhé, výše dávek a nedostatek zařízení péče o děti nepodněcovaly k narození dalšího dítěte tak jako ve Švédsku a za třetí, nebyla tu žádná obecná tendence ke zvyšování plodnosti, k níž by opatření bezprostředně přispěla. Stejně jako ve Finsku i v Rakousku prodloužení rodičovské dovolené vedlo k poklesu návratu žen po porodu do zaměstnání, zejména mezi manuálně pracujícími (*Neyer*, 1998).

Graf 2 Index měr plodnosti druhého pořadí. Matky s jedním dítětem ve Švédsku, Norsku a Dánsku (1971–1999); standardizováno podle věku matky a doby narození prvního dítěte (Annual index of second-birth rates. One-child mothers in Sweden, Norway, and Denmark, 1971–1999; standardized for age of mother and time since first birth)



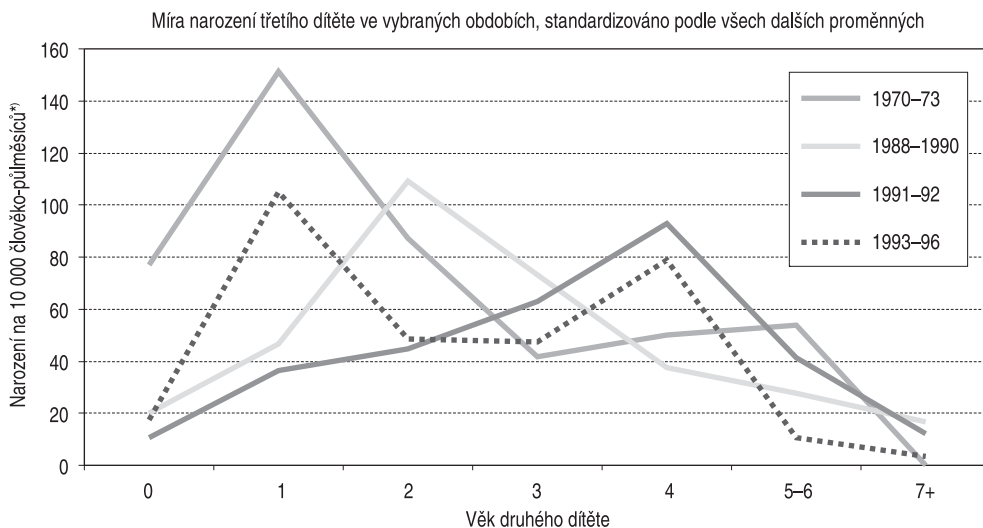
Pramen: Andersson, G. 2004. Childbearing developments in Denmark, Norway, and Sweden from the 1970s to the 1990s: A comparison. In Andersson, G. – G. Neyer (eds.). *Contemporary Research on European Fertility: Perspectives and Developments*. Demographic Research, Special Collection 3 (7): 155–176. Dostupné z: <http://www.demographic-research.org>.

Kupodivu výsledky studií, které zkoumají účinky výše dávek pro péči o děti (ve Švédsku, Norsku a Německu) na reprodukční chování, nejsou signifikantní. Úroveň plodnosti v zemích, kde jsou dávky vysoké a zahrnují velkou část péče o děti, se příliš neodlišují od zemí, kde jsou tyto dávky nízké (Hank *et al.*, 2004; Kravdal, 1996).

Studie o dopadu genderové rovnosti na příjem a péči o děti vykazují překvapující výsledky, jež se liší napříč sociálními státy. Švédské výzkumy odhalují, že na velikost rodiny má větší vliv spíše příjem ženy než příjem jejího partnera. Čím vyšší jsou výdělky ženy a čím menší je genderový rozdíl v příjmu mezi partnery, tím je pravděpodobnější, že pár bude mít další dítě (Andersson *et al.*, 2004). Jednou z hlavních příčin je silné propojení úrovně individuálních výdělků a dávek poskytované během rodičovské dovolené. Dalším důvodem je dostupnost péče o dítě, což snižuje nepříznivý dopad přerušování zaměstnání nástupem na rodičovskou dovolenou, pokud jde o výši příjmu. Naopak v Rakousku více ovlivňuje narození druhého nebo třetího dítěte příjem partnera (měřený úrovní jeho vzdělání) než příjem ženy (měřeno úrovní jejího vzdělání a postavením v zaměstnání) (Hoem *et al.*, 2001; Prskawetz – Zagaglia, 2005). Podobně jako v jiných sociálních státech s konzervativním modelem rodiny nízká dávka rodičovské dovolené a nedostatek zařízení péče o děti do tří let způsobují, že možnosti žen mít dítě jsou závislé na partnerově příjmu a tak oslabují rozhodování zaměstnaných žen, pokud jde o narození dalšího dítěte.

Pokud jde o podílení se obou rodičů na rodičovské dovolené, má v Evropě genderová rovnost daleko k realizaci. Ale přijímání (nějaké) rodičovské dovolené ze strany otců zvyšuje sklon párů mít další dítě (Oláh, 2003; Duvander – Andersson, 2006) (graf 5).

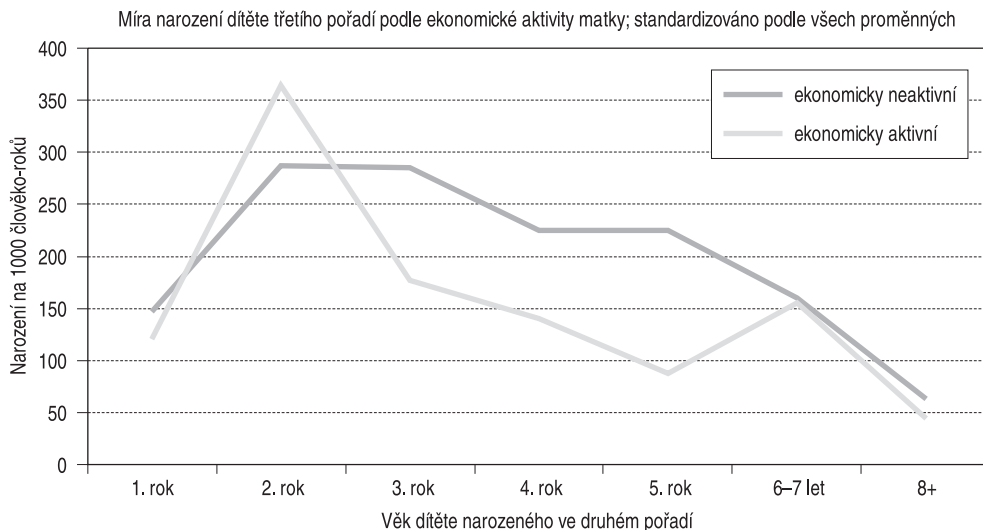
Graf 3 Vliv prodloužených rodičovských dovolených na délku meziporodních intervalů v Rakousku (Impact of parental-leaves extension in Austria on the spacing of births)



Pozn.: *) Časovou jednotkou je polovina měsíce, nikoliv rok.

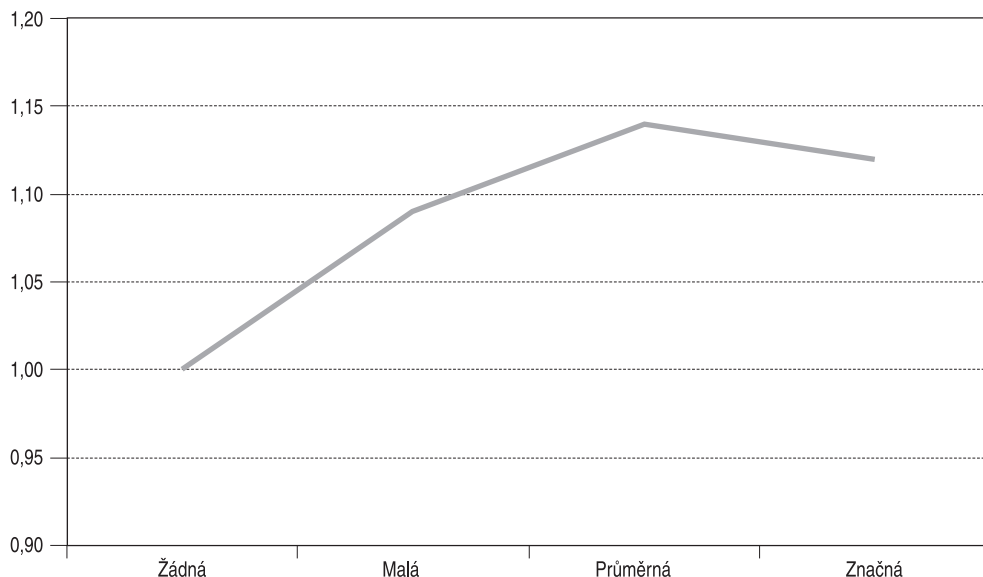
Pramen: Hoem, J. – A. Prskawetz – G. Neyer. 2001. Autonomy or conservative adjustment? The effect of public policies and educational attainment on third births in Austria, 1975–96. *Population Studies*, 55: 249–261. V rozšířené verzi: <http://www.demogr.mpg.de/papers/Working/wp-2001-016.pdf>

Graf 4 Vliv prodloužených rodičovských dovolených v Rakousku (Impact of parental-leaves extension in Austria)



Pramen: Hoem, J. – A. Prskawetz – G. Neyer. 2001. Autonomy or conservative adjustment? The effect of public policies and educational attainment on third births in Austria, 1975–96. *Population Studies*, 55: 249–261. V rozšířené verzi: <http://www.demogr.mpg.de/papers/Working/wp-2001-016.pdf>

Graf 5 Pravděpodobnost narození dítěte druhého pořadí podle využívání rodičovské dovolené otcem. Švédští rodiče s jedním dítětem v letech 1988–1999; standardizováno podle věku matky, věkového rozdílu rodičů, doby od narození prvního dítěte, využívání rodičovské dovolené matkou, výdělku rodičů, jejich vzdělání a kalendářního roku (Relative risk of second birth, by father's uptake of parental leave. Swedish one-child parents in 1988–1999; standardized for age of mother, age difference between parents, time since first birth, mother's uptake of parental leave, couple earning, parents' education, and calendar year)



Pozn.: „Malá“ odpovídá situaci, kde dávky rodičovské dovolené činí méně než 3 % výdělku otce během prvních dvou let následujících po narození 1. dítěte; „Průměrnou“ se míní, že 3–10 % výdělku pochází z dávek rodičovské dovolené; „Značnou“, že více než 10 % výdělku bylo z tohoto pojištění.

Pramen: Duvander, A. – Z.; Andersson, G. 2006. Gender equality and fertility in Sweden: a study on the impact of the father's uptake of parental leave on continued childbearing. *Marriage and Family Review*, 39 (1–2), 121–142. Dostupné z: <http://www.demogr.mpg.de/cgi-bin/publications/paper.plx?pubid=2462>.

Tyto příklady poskytují určitý pohled na rozmanitost vzájemných vazeb mezi rodinnou politikou, genderovými vztahy, úrovní plodnosti a zaměstnaností žen. Za prvé, i když rodinná politika ovlivňuje reprodukční chování, nemusí vést ke zvýšení míry úhrnné plodnosti a nemá dlouhodobý účinek na úroveň plodnosti. Srovnání Švédska a Finska ukázalo, že pro vývoj plodnosti může být důležitější situace na trhu práce a dostupnost pracovních příležitostí pro ženy než specifická opatření rodinné politiky. Za druhé, ve většině případů jsou předpokladem pro to, aby žena zvažovala možnost narození dalšího dítěte (dětí), taková opatření, která podporují přístup ženy k práci, umožňují jí návrat do původního zaměstnání a zajišťují dostatečný příjem. Podstatou je, aby se tato opatření zaměřila na integraci matky do pracovního procesu. Za třetí, rozdíly v úrovních celkové plodnosti mezi zeměmi s málo rozšířeným poskytováním péče o dítě, jako je Rakousko nebo Německo, a státy s vysokou úrovní zabezpečení této péče, jako jsou skandinávské země, také naznačují, že tato opatření fungují spíše symbolicky. Nedostatek zařízení péče o dítě, nízké úrovně dávek, dlouhé rodičovské dovolené nebo dovolené pro péči a genderová segregace ženě signalizují, že to může být dost složité, ne-li nemožné, aby mohla kombinovat zaměstnání a mateřství, mohla se opět po rodičovské dovolené či po letech věnovaných péči o dítě vrátit do zaměstnání a krátkodobě i dlouhodobě si udržet životní úroveň. To pravděpodobně vede k nízké úrovni plodnosti. Přiměřená nabídka zařízení péče o děti, vysoká úroveň dávek, rodičovské dovolené s možností vybrat si do-

volenou průměrné délky postupně a flexibilně a opatření zaměřená na zajištění rovných příležitostí mužů a žen mohou snížit obavy ze skloubení zaměstnání a péče o dítě, z opětovného návratu do zaměstnání a udržení si příjmové úrovně a mohou tak usnadnit rozhodnutí mít (další) dítě⁷⁾.

Závěrem lze říci, že tato zjištění ukazují, že výzkumy o vlivu opatření rodinné politiky na úroveň plodnost a na zapojení žen na trhu práce musí brát v úvahu vzájemné souvislosti mezi sociálním státem, genderovými vztahy a pracovním trhem. Longitudinální analýzy studující chování jednotlivců metodou event-history zachycují v podstatě důsledky trendů makroúrovně na chování na mikroúrovni, jsou předpokladem správného pochopení krátkodobých a dlouhodobých účinků opatření zaměřených na podporu plodnosti. Výsledkem je zjištění, že ke zvýšení úrovně plodnosti v Evropě mohou vést spíše opatření zaměřená na zaměstnanost žen a udržení jejich příjmové úrovně, na genderovou rovnost a podporu péče o děti než opatření výlučně zaměřená na podporu plodnosti.

GERDA NEYER je politologem, obor studovala na Vídeňské univerzitě (Universität Wien), kde získala titul PhD. Nyní pracuje v Oddělení demografie, katedry sociologie Stockholmské univerzity (Stockholm University, Department Sociology, Demography Unit – SUDA), předtím byla ředitelkou Laboratoře obyvatelstva a politiky při Max Planckově institutu demografického výzkumu v Rostocku v Německu (Laboratory of Population and Policy at the Max Planck Institute for Demographic Research in Rostock, Germany).

Literatura

- Andersson, Gunnar. 2000. The impact of labor-force participation on childbearing behavior. Pro-cyclical fertility in Sweden during the 1980s and the 1990s. In *European Journal of Population* 16, 293–333.
- Andersson, Gunnar. 2002. Fertility development in Norway and Sweden since the early 1960s. In *Demographic Research* 6(4), 67–86, dostupné z: <http://www.demographic-research.org/Volumes/Vol6/4/>
- Andersson, Gunnar. 2004. Childbearing developments in Denmark, Norway, and Sweden from the 1970s to the 1990s: A comparison. In Andersson, Gunnar – Gerda Neyer (eds.). *Contemporary Research on European Fertility: Perspectives and Developments. Demographic Research Special Collection* 3(7), 155–176, dostupné z: <http://www.demographic-research.org>
- Andersson, Gunnar – Ann-Zofie Duvander – Karsten Hank. 2004. Erwerbsstatus und Familienentwicklung in Schweden in paarbezogener Perspektive. In Angelika Tölke – Karsten Hank (Hg.): Männer – Das „vernachlässigte“ Geschlecht in der Familienforschung (*Sonderheft 4 der Zeitschrift für Familienforschung*), Wiesbaden, 220–234.
- Andersson, Gunnar – Jan Hoem – Ann-Zofie Duvander. 2006. Social differentials in speed-premium effects in childbearing in Sweden. In *Demographic Research* 14(4), 51–70. Dostupné z: <http://www.demographicresearch.org/Volumes/Vol14/4>.
- Anttonen, Anneli – Jorma Sipilä. 1996. European social care services: Is it possible to identify models? In *Journal of European Social Policy*, 6(2), 87–100.
- Bruning, Gwenaelle – Janneke Platenga. 1999. Parental leave and equal opportunities: experiences in eight European countries. In *Journal of European Social Policy* 9(3), 195–209.
- Bussemaker, Jet. 1998. Rationales of care in contemporary welfare states: The case of childcare in the Netherlands. In *Social Politics* 5(1), 70–96.
- Bussemaker, Jet – Kees van Kersbergen. 1999. Contemporary social-capitalist welfare states and gender inequality. In Diane Sainsbury (Hg.). 1999. *Gender and welfare state regimes*, 15–46.
- Castles, Francis, G. 2003. The world turned upside down: Below replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OECD countries. In *Journal of European Social Policy* 13(3), 209–227.
- Council of Europe. 2001. Recent demographic developments in Europe 2000, Strasbourg.
- Daly, Mary. 2000. A fine balance. Women's labor market participation in international comparison. In Fritz Scharpf – Vivien A. Schmidt (Hg.). *Welfare and work in the open economy*. Vol. II. Diverse responses to common challenges, Oxford, 467–510.
- Deven, Fred – Tanja Nuelant. 1999. Parental leave and career breaks in Belgium. In Peter Moss – Fred Deven (Hg.). *Parental leave: Progress or pitfall? Research and policy issues in Europe*, Brussels, 141–154.
- Deven, Fred – Peter Moss (eds.). 2005. Leave policies and research. *Reviews and country notes*. CBGS-Werkdocument 3.
- Duvander, Ann-Zofie – Gunnar Andersson. 2006. Gender equality and fertility in Sweden: A study on the impact of the father's uptake of parental leave on continued childbearing. In *Marriage and Family Review*, 39, 121–142.
- Engelhardt, Henriette – Alexia Prskawetz. 2002. *On the changing correlation between fertility and female employ-*

⁷⁾ To částečně vysvětluje závěry o vlivu péče o děti na individuální reprodukční chování ve studiích provedených v jednotlivých zemích a příklad Rakouska, kde prodloužení rodičovské dovolené nevedlo ke změnám úhrnné plodnosti.

- ment over space and time. MPIDR Working Paper WP-2002-052, dostupné z: <http://www.demogr.mpg.de/papers/working/wp-2002-052.pdf>
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1999. *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford.
- European Council. 2002. Presidency Conclusions. Barcelona European Council 15 and 16 March 2002. Dostupné z: <http://europa.eu.int/council/off/conclu/>.
- Fagnani, Jeanne. 1999. Parental leave in France. In Moss, Peter – Fred Deven. 1999. Parental leave: Progress or pit-fall? *Research and policy issues in Europe*. NIDI/CBGS Publications 35: Brussels, 69–83.
- Fodor, Eva – Christy Glass – Janette Kawachi – Livia Popescu. 2002. Family policies and gender in Hungary, Poland, and Romania. In *Communist and Post-Communist Studies*, 35, 475–490.
- Gauthier, Anne, H. 2002. Family policies in industrialized countries. Is there a convergence? In *Population*, 57(3), 447–474.
- Gornick, Janet C. – Marcia K. Meyers – Katherin E. Ross. 1997. Supporting the employment of mothers: Policy variation across fourteen welfare states. In *Journal of European Social Policy*, 7(1), 45–70.
- Gustafsson, Siv – Cécile Wetzels – Jan Vlasblom – Shirley Dex. 1996. Women's labor force transitions in connection with childbirth. A panel data comparison between Germany, Sweden and Great Britain. In *Journal of Population Economics*, 9(3), 223–246.
- Hank, Karsten – Gunnar Andersson – Ann-Zofie Duvander – Michaela Kreyenfeld – Katharina C. Spieß. 2004. Öffentliche Kinderbetreuung und individuelle Fertilitätsentscheidungen in Deutschland und Schweden. In Yve Ströbel-Richter – Elmar Brähler (Hg.). *Demographischer und sozialer Wandel*, Gießen, 47–57.
- Hantrais, Linda. 1997. Exploring relationships between social policy and changing family forms within the European Union. In *European Journal of Population*, 13, 339–379.
- Hemerijck, Anton, C. 2002. The self-transformation of the European social model(s). In Gøsta Esping-Andersen – Duncan Gallie – Anton C. Hemerijck – John Myles. *Why we need a new welfare state*, Oxford, 173–213.
- Hemerijck, Anton C. – Martin Schludi. 2000. Sequences of policy failures and effective policy responses. In Fritz W. Scharpf – Vivien A. Schmidt (Hg.). *Welfare and work in the open economy*. Volume I: From vulnerability to competitiveness, Oxford, 125–228.
- Hoem, Jan M. 1990. Social policy and recent fertility change in Sweden. In *Population and Development Review*, 16, 735–748.
- Hoem, Jan M. 1993. Public Policy as the fuel of fertility. Effects of a policy reform on the pace of childbearing in Sweden in the 1980s. In *Acta Sociologica*, 36, 19–31.
- Hoem, Jan M. – Alexia Prskawetz – Gerda Neyer. 2001. Autonomy or conservative adjustment? The effect of public policies and educational attainment on third births in Austria, 1975–96. In *Population Studies*, 55, 249–261. Delší verze je dostupná z: <http://www.demogr.mpg.de/Papers/Working/wp-2001-016.pdf>
- Ilmakunnas, Seija. 1999. Public policies and childcare choice. In Inga Persson – Christina Jonung (Hg.). *Economics of the family and family policies*, London, 179–193.
- Kantorová, Vladimíra (2004). Education and entry into motherhood: The Czech Republic during state socialism and the transition period (1970–1997). In Andersson, Gunnar – Gerda Neyer (eds.). *Contemporary Research on European Fertility: Perspectives and Developments*. *Demographic Research Special Collection* 3(10): 245–274, dostupné z: <http://www.demographicresearch.org>
- Knijin, Trudie. 1998. Social care in the Netherlands. In Jane Lewis (Hg.). *Gender, social care and welfare state restructuring in Europe*, Aldershot, 85–109.
- Knijin, Trudie – Monique Kremer. 1997. Gender and the caring dimension of welfare states: towards inclusive citizenship. In *Social Politics*, 4(3), 328–361.
- Korpi, Walter. 2000. Faces of inequality: Gender, class, and patterns of inequalities in different types of welfare states. In *Social Politics*, 7(2), 127–189.
- Kravdal, Øystein. 1996. How the local supply of day-care centers influences fertility in Norway: A parity-specific approach. In *Population Research and Policy Review*, 15, 201–218.
- Kreyenfeld, Michaela. 2004. Fertility decisions in the FRG and GDR: An analysis with data from the German fertility and family survey. In Andersson, Gunnar – Gerda Neyer (eds) *Contemporary Research on European Fertility: Perspectives and Developments*. *Demographic Research Special Collection* 3(11): 275–318, dostupné z: <http://www.demographicresearch.org>
- Land, Hilary – Jane Lewis. 1998. Gender, care and the changing role of the state in the UK. In Jane Lewis (Hg.). *Gender, social care and welfare state restructuring in Europe*, Aldershot, 51–84.
- Leira, Arnlau. 2002. *Working parents and the welfare state. Family change and policy reform in Scandinavia*, Cambridge.
- Lesthaeghe, Ron – Guy Moors. 2000. Recent trends in fertility and household formation in the industrialized world. In *Review of Population and Social Policy*, 9, 121–171.
- Lewis, Jane. 1992. Gender and the development of welfare regimes. In *Journal of European Social Policy*, 3, 159–173.
- Mahon, Rianne. 2002. Gender and Welfare State Restructuring: Through the Lens of Child Care. In Sonya Michel – Rianne Mahon (Hg.). *Child Care Policy at the Crossroad. Gender and Welfare State Restructuring*. New York, 1–27.
- Meyers, Marcia K. – Janet C. Gornick – Katherin E. Ross. 1999. Public childcare, parental leave, and employment. In Diane Sainsbury (Hg.). *Gender and welfare state regimes*, Oxford, 117–146.
- Missoc. 2001 and subsequent years. Social protection in the member states in the EU member states and the European economic area, dostupné z: http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/index_en.html.

- Morgan, Kimberly – Kathrin Zippel. 2003. Paid to Care. The Origins and Effects of Care Leave Policies in Western Europe. In *Social Politics*, 10(1), 49–85.
- Moss, Peter – Fred Deven (Hg.). 1999. *Parental leave: Progress or pitfall? Research and policy issues in Europe*. NIDI/CBGS Publications 35: Brussels.
- Neyer, Gerda (v tisku). Family change and family policy in Austria. In Thomas Bahle – Peter Flora (Hg.). *Family change and family policies in Europe*, Oxford.
- Neyer, Gerda – Gunnar Andersson – Marit Rønson – Andres Vikat – Lisbeth Knudsen. 2006. Fertility development and family policies in the Nordic countries (v tisku MPIDR working paper).
- Neyer, Gerda. 2003. Family policies and low fertility in Western Europe. In *Journal of Population and Social Security (Population)*, 1 (Suppl.), 46–93; Další verze je dostupná jako MPIDR-Working Paper WP 2003-021 z: <http://www.demogr.mpg.de/papers/working/wp-2003-021.pdf>
- Neyer, Gerda. 2005. Family policies in Western Europe: Fertility policies at the intersection of gender, employment and care policies. In *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)* 34(1), 91–102.
- Neyer, Gerda (Hg.). 1998. Karenzurlaub. *Forschungsbericht des Instituts für Demographie*, Wien.
- OECD. 2001a. Employment outlook. Chapter 4: *Balancing work and family life: Helping parents into paid employment*, Paris.
- OECD. 2001b. *Starting strong. Early childhood education and care*, Paris.
- Oláh, Livia S. 2003. Gendering fertility: Second births in Sweden and Hungary. In *Population Research and Policy Review*, 22, 171–200.
- Ondrich, Jan. – Katharina Spiess – Qing Yang – Gert G. Wagner. 2003. The liberalization of maternity leave policy and the return to work after childbirth in Germany. In *Review of Economics of the Household*, 1, 77–103.
- Orloff, Ann Shola. 1993. Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states. In *American Sociological Review*, 58 (3), 303–328.
- Ostner, Ilona. 1998. The politics of care policies in Germany. In Jane Lewis (Hg.). *Gender, social care and welfare state restructuring in Europe*, Ashgate, 111–137.
- Prskawetz, Alexia – Barbara Zagaglia. 2005. Second birth in Austria. In *Vienna Yearbook of Population Research*, 143–170.
- Randall, Vicky. 2002. Child care in Britain, or, how do you restructure nothing? In Sonya Michel – Rianne Mahon (Hg.). *Child care policy at the crossroads. Gender and welfare state restructuring*, New York/London, 219–238.
- Rostgaard, Tina. 2004. *Family Support Policies in Central and Eastern Europe – A Decade and a Half Transition*. UNESCO.
- Rønson, Marit – Marianne Sundström. 2002. Family policy and after-birth employment among new mothers – a comparison of Finland, Norway and Sweden. In *European Journal of Population*, 18, 121–152.
- Ruhm, Christopher J. 1998. The economic consequences of parental leave mandates: Lessons from Europe. In *Quarterly Journal of Economics*, 285–317.
- Ruhm, Christopher J. – Jacqueline L. Teague. 1997. Parental leave policies in Europe and North America. In Francine D. Blau – Ronald C. Ehrenberg (Hg.) *Gender and family issues in the workplace*, New York, 133–165.
- Sainsbury, Diane. 1999. Gender, policy regimes, and politics. In Daine Sainsbury, (Hg.). *Gender and welfare state regimes*, Oxford, 245–275.
- Saurel-Cubizolles, Marie-Josèphe – Patrizia Romito – Vicenta Escriba-Aguir – Nathalie Lelong – Rosa Mas Pons – Pierre-Yves Ancel. 1999. Returning to work after childbirth in France, Italy, and Spain. In *European Sociological Review* 15(2), 179–194.
- Schmidt, Vivien A. 2000. Values and discourse in the politics of adjustment. In Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hg.). *Welfare and work in the open economy*. Volume I: From vulnerability to competitiveness, Oxford, 229–309.
- Simonen, Leila – Anne Kovalainen. 1998. Paradoxes of social care restructuring. The Finnish case. In Jane Lewis (Hg.). *Gender, social care and welfare state restructuring in Europe*, Aldershot, 229–255.
- Sipilä, Jorma with Margit Andersson – Sten-Erik Hammarqvist – Lars Nordlander – Pirkko-Liisa Rauhala – Kåre Thomsen – Hanne Warming Nielsen. 1997. A multitude of universal public services – how and why four Scandinavian countries get their social care service model? In Jorma Sipilä, (Hg.). *Social care services. The key to the Scandinavian welfare model*, Aldershot, 27–50.
- The Clearinghouse on international development in child, youth and family policy at Columbia University* (2000), dostupné z: <http://www.childpolicyintl.org/intpublications.html> and <http://www.childpolicyintl.org/ecec.html>.
- Vikat, Andres. 2004. Women's Labor Force Attachment and Childbearing in Finland. In Gunnar Andersson – Gerda Neyer (Hg.). *Contemporary Research on European Fertility: Perspectives and Developments. Demographic Research, Special Collection* 3(8), 177–212, dostupné z: www.demographic-research.org
- Waerness, Kari. 1998. The changing 'welfare mix' in childcare and care for the frail elderly in Norway. In Jane Lewis (Hg.). *Gender, social care and welfare state restructuring in Europe*, Aldershot, 207–228.
- Wennemo, Irene. 1994. *Sharing the costs of children. Studies on the development of family support in the OECD countries*, Swedish institute for social research 25, Stockholm.
- Ziefle, Andrea. 2004. Die individuellen Kosten des Erziehungsurlaubs: Eine empirische Analyse der kurz- und längerfristigen Folgen für den Karriereverlauf von Frauen. In *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 56(2), 213–231.

RODINNÁ POLITIKA VE VYSPĚLÝCH ZEMÍCH: PROTIKLADNÉ MODELÝ

OLIVIER THÉVENON^{*)}

Family Policies in Developed Countries: Contrasting Models

Fertility – the average number of children per woman – varies by a factor of two between developed countries. These differentials may be partly due to the existence, or otherwise, of family policies, and to differences in their scope. But what are developed countries' family policies and what forms do they take? Olivier Thévenon describes existing policies using data from the OECD Family database. (The study is a translation from the *Population et Sociétés*, 448, September 2008.)

Demografie, 2009, 51: 252–257

Plodnost (průměrný počet dětí na jednu ženu) se ve vyspělých zemích pohybuje kolem dvou. Rozdíly mezi zeměmi jsou patrně částečně způsobeny existencí rodinné politiky, resp. tím, zda určitá země vůbec má nějakou rodinnou politiku, a charakterem této politiky. Ale co vlastně jsou rodinné politiky vyspělých zemí a jaké mají formy? Autor studie popisuje pomocí údajů z databáze OECD existující druhy rodinné politiky.

Populační trendy v nedávných letech přiměly většinu evropských zemí, aby zavedly nebo rozšířily opatření na podporu rodiny. Pokles plodnosti od 70. let 20. století vedl ke značnému snížení počtu narozených dětí. Tento vývoj může mít v dlouhodobém výhledu velmi neblahé následky. Počet dětí v rodině je často nižší, než jaký si lidé podle průzkumů přejí. Podpora rodiny má zmenšit rozdíl mezi plánovanou a skutečnou plodností snížením překážek, jež brání rození dětí. Také růst rozvodovosti a rozpadu partnerských svazků spolu s rostoucím počtem rekonstruovaných rodin, stoupajícím podílem dětí rozených mimo manželství a zvyšujícím se počtem dětí vyrůstajících s jedním rodičem vedly k tomu, že země zvyšovaly podporu zejména nízkopříjmových rodin. Současně se vlády snaží zvýšit zapojení žen do pracovního procesu a těmito politikami zajistit a umožnit rodičům lepší skloubení pracovního a rodinného života. Celkové investice vlád na přídatky a služby pro rodiny se v posledních letech prudce zvyšovaly: v zemích OECD dosáhly v roce 2003 v průměru 2,4 % HDP, ve srovnání s 1,6 % v roce 1980.

Jsou děti opravdu neslučitelné s pracovní kariérou?

Rodinná politika se v jednotlivých zemích přesto značně liší. Některé země mají dlouhodobou rodinnou politiku, která byla postupně aktualizována tak, aby reagovala na nové formy potřeb rodin. Jiné země zavedly podobná opatření teprve nedávno ve formě velmi různorodých sociálních dávek.

Různé země též sledují svými opatřeními různé cíle. Deklarované priority sahají od podpory plodnosti a slučitelnosti profesních a rodinných rolí, snižování nerovností v životní úrovni

^{*)} Článek je překladem autorovy studie *Les politiques familiales des pays développés: des modèles contrastés*, která vyšla v *Population et Sociétés*, N° 448, septembre 2008, bulletinu, který vydává INED.

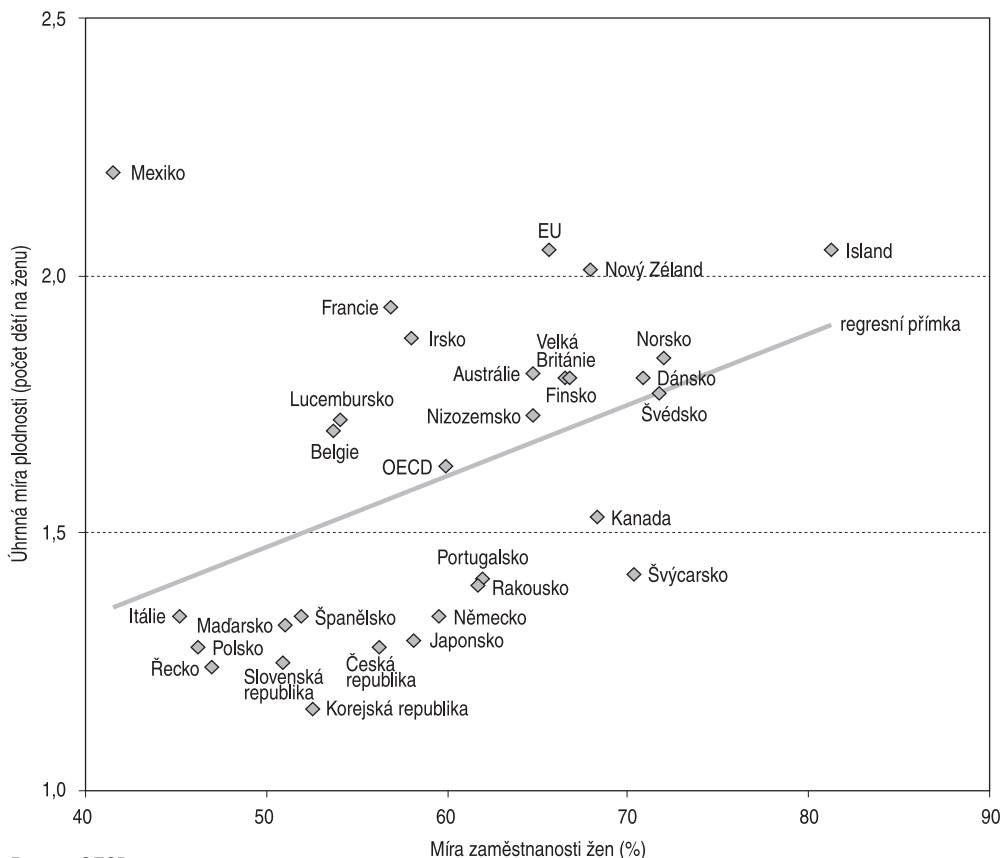
Redakce Demografie děkuje autorovi za laskavé svolení k publikování článku.

Pozn.: Názory v příspěvku odrážejí pouze stanovisko autora.

a snižování chudoby rodin, přes podporu zdravotní péče a vzdělání dětí až po podporu spravedlivějšího rozdělení domácích prací mezi mužem a ženou.

Může se zdát, že oba cíle – větší zapojení žen do pracovního procesu a zvyšování jejich plodnosti – se vzájemně vylučují. To je však mylná představa. Míry plodnosti jsou totiž nejvyšší v zemích s nejvyšší mírou zaměstnanosti žen (graf 1).

Graf 1 Úhrnná míra plodnosti a míry zaměstnanosti žen v zemích OECD v roce 2005 (Total fertility rate and female employment rates in OECD countries in 2005)



Pramen: OECD.

Skandinávské země: výrazná podpora rodin s malými dětmi

Opatření rodinné politiky různých zemí byla porovnávána pomocí údajů z databáze OECD (Family database) – údaje za tyto země byly vyneseny na dvě osy (graf 2). Na první pohled se rýsují dvě skupiny zemí: na pravé straně grafu skandinávské země a na levé jihoevropské a anglosaské. Toto rozdělení vyplývá víceméně z rozdílů v rodičovské dovolené a v počtu zařízení péče o děti určených pro děti do tří let věku pracujících rodičů. Rodičovská dovolená ve skandinávských zemích je delší než v ostatních zemích: ve Švédsku činí 53 týdnů, během nichž je nárok na dávku odpovídající průměrné mzdě na plný úvazek¹⁾, a v Dánsku 47 týdnů,

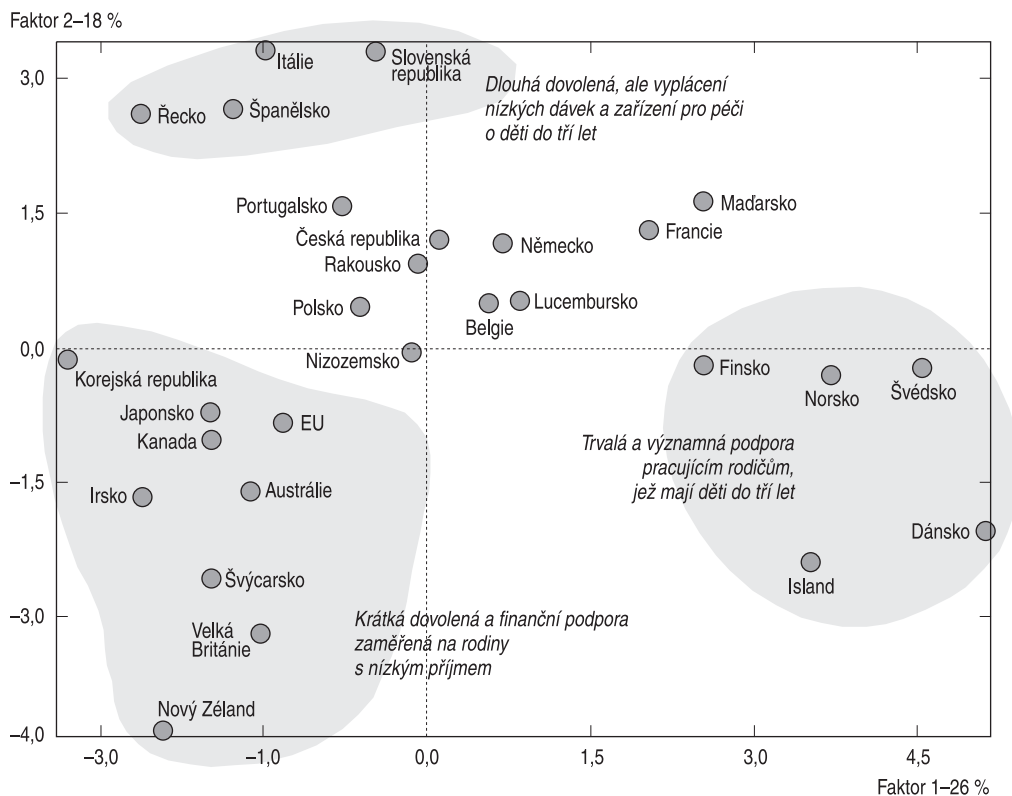
¹⁾ Pokud mateřské a rodičovské dovolené dosáhnou celkové délky, při nichž se vyplácí částka ve výši průměrné mzdy.

ve srovnání s pouhými 27 týdny, které jsou průměrem za všechny země OECD. Tento kontrast je způsoben relativně vysokou mzdovou úrovní v severských zemích, přičemž délka dovolené zůstává omezená.

Délka otcovské dovolené, při níž se pobírá ekvivalent průměrné mzdy na plný úvazek, je rovněž delší než v ostatních zemích: činí 13 týdnů na Islandu a 11 týdnů ve Švédsku, zatímco průměr zemí OECD je pouhý jeden týden. Avšak otcovská dovolená představuje jenom nepatrný zlomek celkové rodičovské dovolené, kterou si téměř vždy vybírají ženy. Celkem jsou náklady na rodičovskou dovolenou v severských zemích mnohem vyšší: průměrně dosahují na každé dítě 57 % HDP na obyvatele, ve srovnání s 25 % v jiných zemích a pouhými 5 % v anglosaských zemích.

I podíl dětí umístěných v zařízeních péče o děti je v severských zemích mnohem vyšší⁽²⁾. V těchto zařízeních je zapsána zhruba polovina všech dětí ve věku do tří let ve srovnání s ne-

Graf 2 Země OECD podle rodinné politiky (OECD countries by family policy)



Poznámka k analytické metodě: Podobnosti a rozdílnosti rodinných politik v zemích OECD jsou shrnuty pomocí analýzy hlavních komponent (Principal Component Analysis), tak je zakreslena každá země na obou osách. Vodorovná osa ukazuje jasný rozdíl, jenž se hlavně týká podpory dovolené a možnosti zařízení pro péči o děti pro rodiny s dětmi do 3 let. Svislá osa zdůrazňuje kontrast mezi zeměmi z hlediska délky rodičovské dovolené a zaměření finanční podpory na rodiny s nízkými příjmy.

²⁾ Výjimkou je však Finsko, kde je v zařízeních péče o děti zapsáno pouze přibližně 35 % dětí do tří let, ve srovnání s 40 % ve Švédsku, 44 % v Norsku, 59 % na Islandu a 62 % v Dánsku.

celou pětinou zemí OECD jako celku. Také celkové náklady na každé dítě jsou mnohem vyšší: v průměru 5758 dolarů (vyjádřeno paritou kupní síly) v severských zemích ve srovnání s 2520 dolary v průměru OECD. Naproti tomu objem rodinných příspěvků je podprůměrný a zjevně je určen pro nízkopříjmové rodiny.

V severských zemích jsou vyšší celkové investice vložené do péče o děti a na výchovu všech dětí do šesti let a činí v průměru 1,8 % HDP, kdežto v jiných zemích to je 0,7 % (a pouhých 0,6 % v anglosaských a asijských zemích a 0,7 % v jižní Evropě).

Dánsko: výrazné zásahy státu

Z rámce severských zemí se poněkud vymykají Dánsko a Island (graf 2) zčásti z těchto důvodů: podíl dětí do tří let umístěných v zařízeních péče o děti je v těchto zemích mnohem vyšší (62 % v Dánsku a 59 % na Islandu). Úroveň výdajů na zařízení péče o děti je v Dánsku rovněž vyšší (2,3 % HDP). Skutečná míra zdanění, tzn. celkový podíl daní vybraných z příjmaného příjmu, je v Dánsku – a ve všech severských státech – také mnohem vyšší než v ostatních zemích. Lze to považovat za daň, kterou je třeba platit za relativně vysokou úroveň podpory, jež je poskytována v podobě placené dovolené a institucionální péče o děti s cílem sklonit práci s rodičovstvím. Dánsko patrně představuje nejrozvinutější model založený na výrazných státních intervencích a nabízející vysokou trvalou podporu, jež rodičům umožňuje sldat práci s rodinou. Tento systém poskytuje relativně vysoké finanční zabezpečení během rodičovské dovolené. Ta je sice relativně krátká, avšak následuje po ní snadná dostupnost zařízení péče o nejmenší děti, dále pak pro děti předškolního i školního věku. Plodnost proto patří mezi nejvyšší ze zemí OECD s obzvláště vysokou mírou zaměstnanosti žen (přepočteno na plný úvazek). Nicméně vysoký podíl ženské pracovní síly vede k výrazné profesní segregaci mužů a žen.

Anglosaské země: podpora je zaměřená na děti předškolního věku a chudé rodiny

Na opačném konci spektra od severských zemí figurují anglosaské země, Japonsko, Korejská republika a jihoevropské země, které jsou si navzájem podobné: v každé z nich je obecně nižší podpora pracujících žen s dětmi do tří let. Dávka pobíraná během dovolené po narození dítěte je minimální nebo není vůbec žádná. Nabídka zařízení péče o děti a jejich výchovu je obecně rovněž nízká, avšak mezi zeměmi panují značné rozdíly. Veřejné investice jsou rovněž zjevně směřovány až na předškolní výchovu. Výdaje na jedno dítě do tří let a podíl těchto dětí v zařízeních jsou mnohem nižší než u dětí ve věku od tří do šesti let.

Anglosaské země spolu s Japonskem a Koreou se však v mnoha ohledech liší od jižní Evropy. Především je zde mnohem vyšší podpora rodin v podobě rodinných příspěvků a daňových úlev. V těchto zemích je to vlastně hlavní forma státní intervence, na kterou připadá 1,9 % HDP, ve srovnání s 1,6 % průměru za OECD (USA představují s pouhými 0,8 % výjimku). Tato podpora je také zjevně určena nízkopříjmovým rodinám a jejím cílem je omezit chudobu. Přesto je v zařízeních určených pro péči o děti, mnohdy soukromých, umístěno o něco víc než každé čtvrté dítě (28 %) ve srovnání s průměrem OECD, jenž je mírně menší (23 %).

Jinými slovy, anglosaské země jsou charakterizovány spíše skromnou státní podporou pracujících žen s dětmi do tří let. Více prostředků se zde vkládá do předškolních zařízení pro děti od tří do šesti let, kde děti tráví obvykle jenom část dne, přičemž hlavním cílem je zajistit rovné možnosti vzdělání pro všechny děti. V tomto kontextu závisí rovnováha mezi prací a rodinou především na opatřeních umožňujících pružnost pracovního trhu, tzn. možnost měnit zaměstnání, aniž by hrozila příliš dlouhá ztráta práce, a zejména rozvoj zaměstnání na částečný úvazek pro ženy s malými dětmi. Jsme tu tedy svědky silné nerovnováhy mezi postavením mužů a žen na pracovním trhu. Je zjevné, že rodiny s malými dětmi přicházejí o část příjmu, která není kompenzována státní podporou. Rodinný příjem je proto často nedostatečný a podíl chudých rodin patří v těchto zemích k nejvyšším. Naopak platí, že nastavení pracovního trhu umožňuje těmto zemím udržovat vysokou plodnost.

Jižní Evropa: omezenější podpora

V dalších zemích je jak plodnost, tak zapojení žen do pracovního procesu obecně nižší. Obzvláště nízké jsou v zemích jižní Evropy, kde je vyšší i míra chudoby. Pro tyto země je pří- značný „deficit“ rodinné politiky, ať již se věnujeme jakémukoli jejímu aspektu. Výše peněž- ních dávek pro rodiny je velmi nízká. Rodičovská dovolená je sice velmi dlouhá, ale buď je neplacená, nebo je příspěvek velmi malý. Portugalsko se od zbytku této skupiny liší tím, že má mírně kratší rodičovskou dovolenou, adresnější přídatky pro rodiny s nízkým příjmem a mnohem vyšší podíl dětí do tří let v zařízeních: 23 % v Portugalsku proti necelým 7 % v Itálii a Řecku. Ve Španělsku je v zařízeních umístěn téměř stejný podíl dětí do tří let, ale je tam mnohem delší, avšak neplacená, rodičovská dovolená.

Další země, ležící ve střední a východní Evropě, zaujímají střední pozici, ovšem až na Francii a Maďarsko, kde jsou ukazatele mnohem vyšší než průměr u všech forem podpory rodin. Délka rodičovské dovolené, vyjádřená ekvivalentem průměrné mzdy při práci na plný úvazek, je delší než ve většině evropských zemí. Především přídatky na děti jsou mnohem méně zaměřeny na nízkopříjmové rodiny než v ostatních zemích. Nadprůměrné jsou i inves- tice do zařízení péče o děti, ale podíl v nich umístěných dětí ve věku do tří let je mnohem vyšší ve Francii (29 %)³⁾ než v Maďarsku (7 %).

Francouzský model: značná podpora...

Francie tak má ve srovnání se svými evropskými sousedy zvláštní postavení (*Adema – Thé- venon*, 2008). Za prvé, celkové náklady vynakládané na pomoc rodinám jsou relativně vyso- ké: započtou-li se daňové úlevy, činí 3,8 % HDP. Francie proto figuruje na třetím místě mezi zeměmi OECD, jejichž průměr činí 2,4 %. Navíc podíl dětí do tří let umístěných v zařízeních péče o děti je mnohem vyšší než ve většině evropských zemí. Hlavně je to nutno připsat téměř úplné docházce do těchto zařízení již od věku dvou až tří let. Za druhé, pokud se zapo- čítávají i daňové úlevy na děti a na péči o ně, je celkový objem finanční podpory rodinám s dětmi vyšší než v severských zemích. Avšak z těchto finančních přesunů mají největší uží- tek bohaté rodiny. Spojení vysoké celkové finanční podpory, časně umístění dětí do předškol- ních zařízení a dlouhé doby, kterou děti denně stráví ve škole, zajišťuje plynulou podporu pra- cujících matek po celý počáteční úsek života jejich dětí. Podporu dostávají i rodiče, kteří „si zvolí“ alternativu, při níž přestávají pracovat a starají se o dítě do tří let věku.

Tyto rozsáhlé formy pomoci jsou ve Francii ukotveny v dlouholetých dějinách rodinné po- litiky, jež slouží několika cílům (*Damon*, 2006). Podpora znevýhodněných rodin a ochrana příjmů všech rodin patřily mezi hlavní cíle od doby, kdy se počátkem 20. století poprvé ro- dinná politika zaváděla. Dalším dlouhodobým cílem je podpora porodnosti. Tento cíl ospra- vedlňuje rozsáhlé přesuny peněz rodinám s více než dvěma dětmi bez ohledu na původní pří- jem rodiny. V 70. letech 20. století nastal u rodinné politiky posun, podpora rodin se zvýšila a zaměřila se na neúplné rodiny a na přídatky na bydlení v závislosti na rodinné situaci. V 80. letech 20. století se stala dominantní snaha sladit pracovní a rodinný život; to vedlo ke zvý- šení počtu míst v jeslích a finančních příspěvcích rodinám, které si zvolily soukromé opatrová- ní dětí.

...která zaměstnanost žen zvyšuje i snižuje

Avšak nyní se ve Francii systém podpor rodin ocitá ve vysoce ambivalentním prostředí, v němž rozpočtová omezení, mimořádný vzestup nezaměstnanosti a „prorodinná“ hnutí spo- lečně působí ve prospěch matek, které zůstanou doma, aby pečovaly o malé děti. V roce 1985 byl zaveden příspěvek na rodičovskou dovolenou, kterým se mělo pomoci rodičům tří dětí,

³⁾ Toto číslo nezahrnuje všechny formy péče o dítě. Třebaže nejsou k dispozici celkové údaje, odhaduje se, že teore- tická kapacita je zhruba pro 44 % dětí do tří let.

kteří přestali pracovat a starali se o nejmladší dítě do tří let (**Allocation Parentale d'Éducation** – APE). Od roku 1994 se vztahuje i na rodiče dvou dětí. V roce 2004 reforma přídatků na děti (**Prestation d'Accueil du Jeune Enfant** – PAJE) dále rozšířila rozsah předchozího příspěvku: rodičům umožnila nepracovat až půl roku po narození prvního dítěte. Tak jako v jiných zemích jako třeba ve Finsku, Norsku a Rakousku je tudíž i francouzský systém duální: podporuje nejen pracující rodiče, kteří využívají zařízení péče o děti, ale také ty matky, jež se rozhodnou odejít ze zaměstnání kvůli péči o své děti. Avšak pouze ve Francii vede sdružený efekt všech forem podpory k tomu, že matky po narození prvního dítěte zůstávají pracovat na plný úvazek a pracovat přestávají nebo pracují na zkrácený úvazek až po narození dalšího dítěte/děti. Toto ojedinělé spojení zčásti vysvětluje, proč je míra zaměstnanosti na plný úvazek u žen relativně vyšší než v ostatních evropských zemích, avšak proč tento ukazatel prudce klesá po narození dětí vyšších pořadí: zatímco na plný úvazek pracuje zhruba 50 % matek prvních dětí a vůbec nepracuje 20 % z nich, u matek s třemi a čtyřmi dětmi pracuje na plný úvazek necelých 25 % a více než 40 % nepracuje vůbec (Pailhé – Solaz, 2006). Právě toto je patrně jeden z faktorů, jež přispívají k relativně vysoké a stabilní úrovni plodnosti ve Francii (Toulemon – Pailhé – Rossier, 2008). Ve světle této skutečnosti má všeobecná reforma státní politiky dva hlavní cíle: zvýšit přínos rodinné politiky k omezování chudoby a zvýšit míru zaměstnanosti žen tím, že se sníží ty příspěvky, díky kterým si ženy mohou dovolit přestat pracovat, a že se budou rozvíjet takové způsoby péče o děti, které stojí méně než zařízení celodenní péče o ně.

Literatura

- Adema, Willem – Thévenon, Olivier. 2008. Les politiques en faveur de la conciliation entre travail et vie familiale en France au regard des autres pays de l'OCDE. *Recherches et Prévisions* (93), September.
- Damon, Julien. 2006. *Les politiques familiales. Que sais-je?* Presses Universitaires de France.
- OECD: www.oecd.org/els/social/family/database
- Pailhé, Ariane – Solaz, Anne. 2006. Employment and childbearing: women bear burden of the work-family balance. *Population et Sociétés*, 426.
- Toulemon, Laurent – Pailhé, Ariane – Rossier, Clémentine. 2008. France: High and Stable fertility. *Demographic Research*, 19 (16), p. 503–556.

OLIVIER THÉVENON je ekonomem, pracuje v INEDu (Institut national d'études démographiques) a v Divizi sociální politiky při OECD (OECD, Social Policy Division). Věnuje se především srovnávacím analýzám rodinných politik a jejich dopadu na zaměstnanost žen, reprodukční chování a sladování pracovního a rodinného života. Nyní se podílí na rozvoji Databáze rodiny při OECD poté, co se zapojil do projektu „Babies and Bosses reviews“ při OECD. Před nástupem do INEDu pracoval jako projektový manažer výzkumného oddělení Francouzského ministerstva sociálních věcí, kde se zabýval srovnávacím výzkumem zaměstnanosti a sociálních systémů.

PLODNOST V ANGLII A WALESU – NEČEKANÉ SOUVISLOSTI RODINNÉ POLITIKY?

WENDY SIGLE-RUSHTON

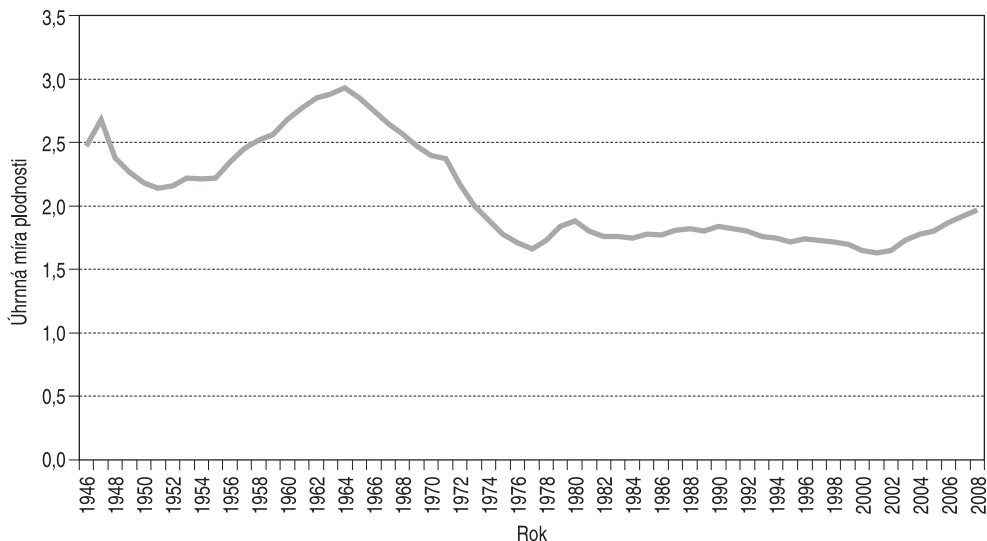
Fertility in England and Wales: A Policy Puzzle?

Relative to many other European countries, fertility in England and Wales has been maintained at moderately high levels. Other countries with similar TFRs have far more generous and universal family policies. This paper explores why that might be the case. The main argument which is sketched out in this brief note is that moderately high fertility can be sustained in different settings, but the resulting fertility profile will likely differ in predictable ways which can be linked to the family policy and the labour market.

Demografie, 2009, 51: 258–265

Plodnost, měřená úhrnnou mírou plodnosti (úp), se ve většině evropských zemích v 70. a 80. letech 20. století snížila buď pod úroveň prosté reprodukce nebo těsně nad ni (Sigle-Rushton – Kenney, 2003; Sobotka, 2004). Třebaže dnes má všech 27 členů Evropské unie úp pod úrovní prosté reprodukce, rozdíl mezi záchovnou hladinou a úp se mezi jednotlivými zeměmi značně liší. V řadě jihoevropských a východoevropských zemích se úp snížila pod 1,3 a tento jev byl nazván „extrémně nízká plodnost“ (Kohler – Billari – Ortega, 2002). V jiných zemích byl poklesl menší a udržela se v nich vyšší úroveň plodnosti, která sice zůstala pod hladinou prosté reprodukce, nicméně i tak jim umožňuje lépe čelit problémům spojeným s demografickým stárnutím. Takovou zemí je také Anglie a Wales. Jak ukazuje graf 1, v období od roku 1973 (kdy se po natalitní vlně 60. let úp snížila pod úroveň prosté reprodukce) do roku 2008 činila úp v průměru asi 1,78 a poklesla pod 1,70 jenom během čtyř let (Sigle-Rushton, 2008). Sobotka (2004) proto zařazuje v rámci Evropy Anglii a Wales spolu se severskými zeměmi (Dánskem, Finskem, Islandem, Norskem a Švédskem) a dále s Francií a Irskem do „pásu vysoké plodnosti“.

Tento pás vysoké plodnosti zahrnuje země, které představují poněkud nesourodou skupinu. Jsou v ní jak země, které reprezentují všechny tři typy Esping-Andersenových (1990) **Tří světů sociálního státu**, tak země, kde je hlavní výdělečně činnou osobou muž (Lewis, 1992). Francie, Dánsko a Švédsko byly průkopníky na poli poskytování velkorysých dětských příspěvků a jiných opatření, jako například mateřské dovolené chráněné před ztrátou zaměstnání a subvencované péče o dítě, díky nimž lze lépe skloubit placené zaměstnání s mateřstvím. Také zbylé severské země prosazovaly podobnou rodinnou politiku. Třebaže je důležité brát v úvahu širší socioekonomický kontext, v němž je určitá politika zakotvena (MacDonald, 2002; Neyer, 2006), ekonomická teorie vede severské země a Francii k uplatňování souboru opatření, která podporují plodnost (Björklund, 2007). Naproti tomu, především v minulosti, ani Irsko, ani Anglie a Wales neposkytovaly větší státní podporu rodinám a dětem. V obou zemích existovala značná institucionální podpora rodin s mužem jako hlavním živitelem a relativně slabá regulace pracovního trhu, pokud jde i práva a dávky pracujících matek. Ve srovnání s velkou částí Evropy byly ekonomiky obou zemí opravdu relativně málo regulovány a jejich pracovní trh charakterizovala sice vysoká míra zaměstnanosti, ale také vysoká úroveň často špatně placené práce na částečný úvazek, značná fluktuace a firmy poskytovaly zvláště ní dávky přímo jednotlivým pracovníkům jen v malé míře (Sigle-Rushton, 2008). Tato studie

Graf 1 Trendy úhrnné plodnosti v Anglii a Walesu po druhé světové válce (Post-World War II trends in the total fertility rate in England and Wales)

Pramen: Birth Statistics for England and Wales FM.1, Table 1.4.

zaměřená na Anglii a Wales zkoumá, jak to, že se plodnost udržela na určité úrovni navzdory nezájmu či – přinejmenším až do nedávných let – bez rodinné politiky. V úvodu i za pomoci ekonomických modelů časování plodnosti diskutují, jak velkorysá rodinná politika, například v severských zemích, stimuluje vyšší plodnost, ale zároveň i odklad plodnosti, zejména žen s nižším platem. Podle stejné logiky by skromější státní příspěvky měly znamenat také menší náklady na stimulaci žen s nižšími příjmy, aby začaly rodit dříve a měly více dětí. Účinek takových stimulů bude samozřejmě do jisté míry záviset na podmínkách pracovního trhu a na tom, jak bude určitá vláda ochotna do pracovního trhu zasáhnout. S ohledem jak na rodinnou politiku, tak na pracovní trh tvrdím, že jak předpokládá teorie, britská plodnost je sice celkem vysoká, avšak je polarizována podle vzdělanosti a společenského postavení¹⁾. Náklady na reprodukci příští generace proto nadměrně nesou ti, kdo mají nejmenší zdroje. Dále se zabývám rolí, kterou pravděpodobně sehrály migrace a změny rodinné politiky po roce 2001, kdy se úhrnná plodnost prudce zvýšila.

Ekonomické teorie optimálního časování mateřství uvádějí, že ucelená soustava opatření rodinné politiky, jež podporují skloubení zaměstnání s mateřstvím – zejména taková opatření, která jsou jednak štedrá, jednak spojená s předchozím působením na pracovním trhu, stimuluje ženy, aby odkládaly rození dětí, dokud samy nedokončí vzdělání a nezajistí si placené zaměstnání. Mateřská dovolená, v jejímž průběhu je chráněno původní zaměstnání, rodičovská dovolená s náhradou mzdy (což snižuje náklady ušlé příležitosti v důsledku dočasného odchodu z pracovního trhu) a subvencovaná péče o děti zaměstnaných matek by sice měly omezit náklady na děti, avšak odrazují od toho, aby ženy měly děti v mladším věku, přinejmenším dokud žena nezíská stálé pracovní místo (Björklund, 2007; Gustafsson, 2001). Ekonomická teorie praví, že ženy s vyšším výdělkem jsou silně motivovány k odkladu své realizované plodnosti (Gustafsson, 2001). Proto by měl balík propopulačních opatření obsahovat takové podněty, aby rození dětí odložily i ženy s průměrnými a nižšími příjmy. U žen

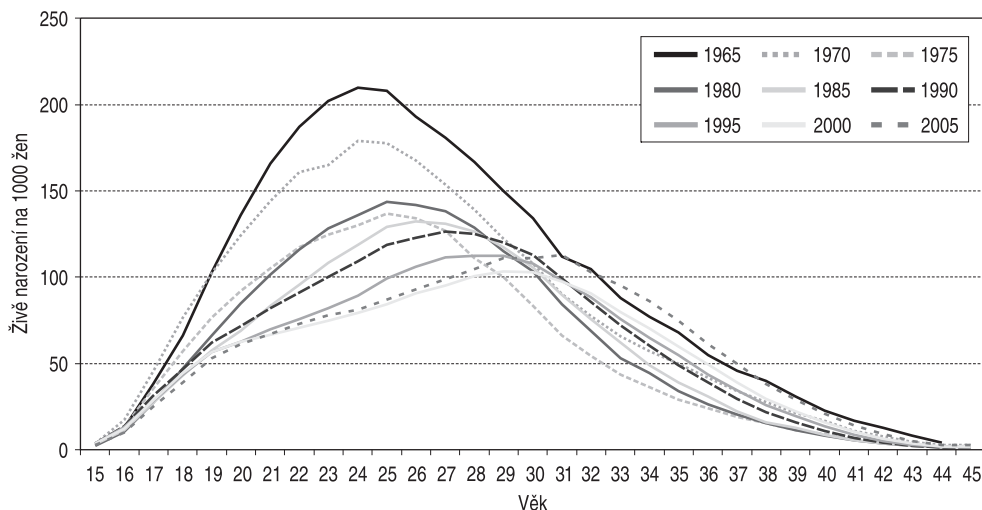
¹⁾ Tuto tezi jsem si vypůjčila ze studie od Ekerta-Jaffého a spolupracovníků (2002).

s nízkými příjmy by měl tento faktor působit tím silněji, čím širší je propast mezi úrovní mateřských dávek a úrovní příjmu.

Navíc pokud všechny matky dostanou vysoké dávky, může v soukromém sektoru vzniknout tendence raději ženy nezaměstnávat a nijak nepodporovat, protože budou pokládány za potenciální matky a tudíž lze očekávat, že z dlouhodobého hlediska bude nákladnější je zaměstnávat. Dokonce se objevily názory, že takováto statistická diskriminace vysvětluje jisté formy profesní segregace v severských zemích, kde pracuje vyšší podíl žen ve státním než v soukromém sektoru (Hakim, 2008; Shalev, 2008). Zčásti v důsledku vysoké úrovně segregace podle zaměstnání (ale také kvůli celkové užšímu mzdovému rozpětí) je rozpětí výdělků žen menší v severských než v anglosaských zemích. Úzké rozpětí mezd s relativně silnou ochranou minimální mzdy by mělo vytvořit podněty, aby i ženy z nižších zaměstnaneckých kategorií odložily realizovanou plodnost, aby tak i ony mohly posléze dostávat větší mateřské dávky, které se odvozují z výše platu. Z nižšího rozsahu příjmové nerovnosti též plyne, že výhody spojené s odkladem rození dětí pro osoby s vyšším příjmem nejsou tak velké, jaké by byly, kdyby byly jejich příjmové trajektorie příkře vzestupné (Gustafsson, 2001). To by mělo povzbuzovat poněkud časnější a snad i vyšší konečnou plodnost žen s vyšším výdělkem, než by se dalo očekávat v prostředí s vyšší úrovní nerovnosti a méně univerzálními opatřeními rodinné politiky spjatými se zaměstnaností.

V zemích, kde je státní pomoc rodinám s dětmi omezená a kde se nabízí jako bezpečnostní pojistka jenom nejchudším rodinám, působí opatření, v jejichž důsledku se rození dětí odkládá nebo se vůbec neuskuteční, nejvíce u žen s největšími možnostmi na pracovním trhu²⁾ (v zaměstnáních charakteristických prudce rostoucími příjmy a pracovním zařazením, jaké mívají muži) a méně u žen s nižším postavením v zaměstnání. V takto pojatém prostředí rodinné politiky, které již není příliš časté, může narození dítěte přerušit profesní kariéru a přivodit ženám s průměrným až vyšším výdělkem značné ekonomické ztráty. Vyskytuje-li se takováto minimální rodinná politika v ekonomikách s vysokou úrovní příjmové nerovnosti, s nízkou úrovní regulace pracovního trhu a s nízkým stupněm specifických firemních investic do zaměstnanců (takže propuštění nebo přesun pracovníků na horší místo mohou firmy provádět relativně snadno a aniž je to něco stojí), pohnutky k odložení rození dětí jsou u žen s nejvyšším výdělkem silnější, protože časné mateřství s sebou může přinést sestup mezi „ženské v domácnosti“ (zejména pokud chtějí zkrátit pracovní dobu) a na celý život podstatně snížit výdělek. Z toho důvodu vytváří režim minimální rodinné politiky prostředí, v němž tyto ženy nejprve odkládají rození dětí a pak děti přivádějí na svět v co nejtěsnějším sledu, aby tak minimalizovali znehodnocení svého lidského kapitálu (Cigno – Ermisch, 1988). To znamená, že se v případě dlouhého studia až do třiceti let věku a za podmínek prudkého růstu výdělkové trajektorie se může odklad proměnit na „trvalé řešení“ (Berringtonová, 2004) a konečným výsledkem je pravděpodobně vyšší úroveň bezdětnosti (a menší konečná velikost rodiny) u žen s nejvyšší kvalifikací a výdělkem. Jistěže lze očekávat, že tento jev bude velmi kolísat podle poměrů v jednotlivých povoláních (viz například Blackwell a Glover (2007) a Crompton a Harris (1998)), avšak lze říci, že prostředí liberální politiky v průměru vytváří silné podněty, aby ženy s lepší pozicí na pracovním trhu narození dětí odkládaly (resp., aby děti vůbec neměly). Pokud jde o znevýhodněnější ženy, nástup do zaměstnání a odchod z něj v takovémto prostředí jim nezpůsobuje takovou finanční újmu, protože není pravděpodobné, že by dosáhly postavení s větší možností postupu, a jejich příjmové trajekto-

²⁾ U žen s nejvyšším výdělkem to může být do jisté míry vyváženo tam, kde je velká nabídka žen s nízkými příjmy, které lze za účelem péče o dítě zaměstnat soukromě, což ženám s vysokým příjmem dovoluje nahrazovat zařízení péče o děti (Shalev, 2008). To lze v případě neregulovaného pracovního trhu, jenž je charakterizován vysokou úrovní mzdové nerovnosti (Donath, 2000) a rozsáhlého černého trhu (často tvořeného nelegálními přistěhovalci). Nicméně i tehdy vedou obavy z toho, že by mateřství mohlo být vnímáno jako signál menší ochoty bezvýhradného pracovního nasazení, k odkladu narození prvního dítěte.

Graf 2 Specifické míry plodnosti podle věku v Anglii a Walesu v letech 1965-2005 (Age specific fertility rates in England and Wales from 1965 until 2005)

Pramen: Birth Statistics for England and Wales FM.1, Table 10.1.

rie nejsou zdaleka tak vzestupné. Navíc je-li pracovní trh málo regulován a výdělek na spodním konci příjmového spektra se blíží úrovni sociálních dávek, existence nízkých dávek vázaných na příjem by sice mohla poskytnout pojistku proti časnému rození dětí, avšak jenom u osob s nejnižšími příjmy. V zemích jako je Velká Británie, kde dávky pro osamělé matky závislé na předchozím příjmu měly podle původního úmyslu umožnit těmto ženám, aby nemusely ihned hledat práci (Sigle-Rushton, 2009), společnost velmi kladně přijímá představu, že je třeba pomáhat financovat období, kdy se někdo ocitne mimo pracovní trh.

Shrme-li tento stručný přehled, vyplývá z něj, že i když má úhrnná plodnost stejnou úroveň, může se režim plodnosti lišit v závislosti na rodinné politice. Ve srovnání se zeměmi s obsáhlejší a finančně štedřejší podporou rodin s dětmi by v zemích s nízkými, často cílenými dávkami závislými na příjmu měly mít vyšší míry plodnosti koncentrované do nižších věkových skupin chudší, tj. znevýhodněné vrstvy společnosti, a lze předpokládat, že bohatší budou mít nižší konečnou plodnost a vyšší míru bezdětnosti. Socioekonomické rozdíly ve věku rození dětí a v konečné velikosti rodiny by v těchto zemích měly být větší, ale chudší vrstvy v těchto zemích, tj. ti znevýhodnění, by měly nést vyšší podíl nákladů na reprodukci nové generace.

Empirické údaje jsou v souladu s těmito tezemi. Ve většině ostatních zemí s mírně vyšší úrovní plodnosti, kde se její úroveň snižovala a děti se rodily ve vyšším věku, se křivky grafů zobrazujících plodnost sice posunuly doprava, avšak zůstaly příkré a mají ostrý vrchol. Naproti tomu v Anglii a Walesu se křivka plodnosti podle věku sice mírně zploštila u dvacetiletých žen, avšak již méně u žen v mladším věku (graf 2). Z těchto rozdílů vyplývá, že v Anglii a ve Walesu míry plodnosti u mladistvých zůstávají vysoké, hodnoty ve věku nejvyšší plodnosti jsou poněkud nižší, ale v širším věkovém spektru, tradičnější, než v jiných zemích s mírně vyšší úrovní plodnosti (Chandola – Coleman – Hiorns, 2002). A skutečně také úhrnná plodnost zůstala od 80. let 20. století stabilní, protože úbytek úrovně plodnosti ve věku 20 až 29 let byl víceméně vyvážen růstem ve věku 30 až 39 let, což ukazuje na velmi značnou kompenzační plodnost po dřívějším odkladu. Současně platí, že plodnost v nejmladším

věku se změnila jen velmi málo. Od roku 2000 přestala míra plodnosti u osob ve věku 20–29 let klesat, přičemž u žen, jež již dosáhly třicátého roku, vzestup úrovně plodnosti pokračoval a zčásti tak přispěl ke stálému zvyšování úhrnné plodnosti od roku 2001 (Sigle-Rushton, 2008). Co se týče konečné velikosti rodiny, plodnost v Anglii a Walesu je charakterizována vysokým „ukazatelem koncentrace“, z čehož lze usoudit, že ve srovnání s jinými evropskými zeměmi je plodnost v celé populaci relativně méně rovnoměrně rozdělena, což svědčí jednak o vyšší úrovni bezdětnosti, jednak o vyššímu podílu vícedětných rodin (Shkolnikov – Andreev – Houle – Vaupel, 2007).

Třebaže tento režim potvrzuje, že mladší i starší ženy v Anglii a Walesu (a dalších anglosaských zemích jako Irsku) mají děti ve větší míře a že plodnost není rovnoměrně rozdělena v celé populaci, jen málo vypovídá o průměrných socioekonomických charakteristikách (čas-to aspoň nastíněných pomocí úrovně dosaženého vzdělání) žen, které rodí v různém věku, nebo žen, které nemají vůbec děti. S uvedenými tezemi jsou v souladu údaje ukazující, že plodnost mladistvých v Anglii a Walesu (a také plodnost brzy po dvacátém roku života) se týká především žen s nejnižším vzděláním a s nejnižšími příjmy (Social Exclusion Unit, 1999).

Sociální polarizace režimu odložené plodnosti je také v souladu s teoretickými předpoklady. Rendall et al. (2005) ukazují, že v Anglii a Walesu měly ženy s univerzitním vzděláním narozené v 60. letech 20. století mnohem menší pravděpodobnost, že se jim narodí dítě do 33 let věku než ženy narozené v 50. letech (u nichž bylo zapojení do ženského pracovního trhu nižší) – tady byl zaznamenán pokles o více než 10 procentních bodů na necelých 54 %. Co se týče žen s nižším vzděláním, neobjevily se markantnější příznaky změn u časování rození dětí nebo v pravděpodobnosti prvního porodu a více než 80 % těchto žen rodilo do věku 33 let. Naproti tomu v Norsku a Francii přes 70 % žen s vyšším vzděláním v 60. letech 20. století rodilo do věku 33 let a údaje svědčí o podstatném odkladu ve věku 21 až 25 let u žen s nízkým vzděláním. Navzdory určitým známám o probíhajícím oživení (viz též Kneale – Joshi, 2008), po němž následovalo zkrácení mezioporodních intervalů (Rendall – Smallwood, 2003), což, jak už bylo uvedeno, se dalo očekávat u žen chtějících omezit dobu, kterou musejí strávit mimo pracovní trh, vysoce kvalifikované ženy v Anglii a Walesu mají přece jen větší pravděpodobnost než ženy s nižším vzděláním, že zůstanou bezdětné, a jejich konečná plodnost je nižší. Berringtonová (2004) dokazuje na datech mikrocenzu pořádaného v letech 2000 a 2001, že u konečné plodnosti existuje ve Velké Británii značná závislost na vzdělání. Zjistila, že 28 % žen s vysokoškolským vzděláním, ale jenom 16 % žen bez kvalifikace bylo ve věku 40 let bezdětných. Ženy s vyšší úrovní vzdělání měly také vyšší pravděpodobnost, že budou mít jenom jedno dítě než méně vzdělané ženy. Naopak u nekvalifikovaných žen byly nejběžnější větší rodiny. Asi 20 % udalo, že mají čtyři a více dětí. Při porovnání s jinými zeměmi tato data potvrzují, že se obrázek plodnosti v Anglii a Walesu vyznačuje silnější sociální polarizací než v jiných zemích s mírně vysokou plodností, jež disponují rozvinutější a univerzálnější rodinnou politikou (Sigle-Rushton, 2008; Toulemon – Pailhé & Rosser, 2008; Eckert-Jaffé et al., 2002; Rendall et al., 2005).

Třebaže uvedené údaje naznačují, že politickoekonomické poměry v Anglii a Walesu přispívají k relativně vysoké, byť sociálně polarizované plodnosti, rychlý růst úrovně úhrnné plodnosti od roku 2001 si vyžaduje další zkoumání. Částečně to je možné vysvětlit kompenzací předchozích odkladů. Určitou roli patrně hrají i vyšší míra přistěhovalectví a změny rodinné politiky z nedávných let. Badatelé upozornili, že země s nízkou úrovní regulace pracovního trhu mají zpravidla také vysokou úroveň imigrace, kdežto země s vysokou úrovní ochrany pracovního trhu mívají méně přistěhovalců. Snad proto nepřekvapuje, že Velká Británie byla v nedávných letech cílovou zemí pro vysoký počet migrantů, vyššího než země typu Švédska, které přitom byly podobně otevřené pohybu z nových členských zemí EU (Ruhs – Martin, 2008). Díky svému mladšímu věkovému složení jsou matky narozené v cizi-

ně³⁾ většinou mladší, a tak na ně připadá sice malý, ale nezanedbatelný podíl z úhrnné plodnosti, který se v posledních letech ještě zvětšoval. Zvyšovala se však i úhrnná plodnost žen narozených v Anglii a Walesu (*Tromans – Natamba – Jefferies*, 2009). A tak i když nelze tvrdit, že by byla migrace hlavní příčinou nedávného zvýšení plodnosti, je nicméně pravda, že rostoucí míra imigrace (to znamená zvětšující se podíl nových přistěhovalců) přispívala od roku 2001 ke zvyšování úhrnné plodnosti. Podle údajů *Státního statistického úřadu* (Office for National Statistics), vydaných v roce 2007, by se v roce 2001 úhrnná plodnost v Anglii a Walesu snížila z 1,63 na 1,56, kdyby se nezapočítaly děti narozené ženám narozeným v cizině (na ně připadalo 17 % všech narozených dětí). V roce 2007, kdy na cizinky připadalo 21,9 % všech narozených dětí, by se úhrnná plodnost snížila z 1,92 na 1,79, kdychom tyto ženy nezapočetli (*Tromans et al.*, 2009). Jsou ovšem pádné důvody tázat se, zda tento příspěvek k průměrné úrovni konečné plodnosti bude nakonec tak vysoký, jak by se podle úhrnné plodnosti cizinek na první pohled zdálo⁴⁾. Přistěhovalé ženy často rodí brzy po příchodu, a tak lze očekávat, že to úroveň plodnosti značně ovlivní v období vysoké imigrace, a jak ukazuje *Toulemon* (2006), imigrantky zpravidla mívají úhrnnou plodnost vyšší, než byla jejich původní předpokládaná konečná plodnost.

Tento nepoměr bude ještě výraznější, jestliže nedávní přistěhovalci představují velký podíl z celkové přistěhovalcké populace, jako je tomu od přelomu století v případě Anglie a Walesu. Navíc, s tím jak se imigrantky začleňují do nižších stupňů na žebříku zaměstnání a příjmů a jak získávají nárok na státní dávky, lze očekávat, že budou mít nadprůměrnou plodnost, zůstanou-li delší dobu v Anglii a Walesu, a bude-li se jejich plodnost obecně podobat plodnosti jiných žen s obdobným postavením, ovšem narozených přímo v zemi.

Nedávné změny rodinné politiky vedly k tomu, že je štedřejší, nicméně tato politika se nadále zřetelně liší od programů, jež se uskutečňují v severských zemích a ve Francii. Ve srovnání se skandinávským modelem je britská rodinná politika mnohem více genderově zaměřena. Tak například byla prodloužena délka mateřské dovolené a zvýšena její částka, ale to se netýkalo rodičovské nebo otcovské dovolené (*Lewis – Campbell*, 2007) a školka zdarma se poskytuje jenom několik hodin týdně (*Sigle-Rushton*, 2009). Kromě toho reforma této politiky nezahrnuje zásadní posun ve směru větších státních zásahů do pracovního trhu. Celkem vzato lze říct, že nedávné změny poskytly největší podporu matkám, které pracují na zkrácený úvazek ve špatně placených povoláních s nízkým společenským statutem, a určitou další podporu matkám s průměrným výdělkem (mnohé z nich pracují delší dobu, než na kterou je možné umístit dítě zdarma do předškolního zařízení), ale nenabízejí skutečně genderově stejné řešení v případě rodin, kde ženy mají vyšší výdělek a delší pracovní dobu. Stejně tak není nabízeno žádné přitažlivé řešení pro rodiny, kde je hlavním živitelem žena (*Sigle-Rushton*, 2008). V důsledku toho lze sice za určité zvýšení úhrnné plodnosti od přelomu století vděčit změnám v rodinné politice a štedřejší dávky poskytované během mateřské dovolené možná mírně omezily sociální polarizaci, nicméně obecná situace v Anglii a Walesu bude podle mého očekávání v dohledné budoucnosti nadále odrážet anglosaský model.

Můžeme tedy shrnout, že trvale vysoká míra plodnosti mladistvých a žen s nízkou kvalifikací či špatnými vyhlídkami na pracovním trhu v posledních třech desetiletích 20. století přispívala k režimu stabilní plodnosti. Soustředění plodnosti na nejméně zvýhodněné ženy, vyjádřeno úrovní jejich vzdělání a profesním zařazením, zůstává vyšší než v jiných zemích s podobou úrovní plodnosti, jako je například Francie (*Ekert-Jaffé et al.*, 2002). Tyto výsledky

³⁾ Je třeba mít na zřeteli, že se přistěhovalci a matky narozené v cizině do značné míry překrývají, ale že to není totéž. Bohužel máme údaje jenom za druhou skupinu.

⁴⁾ Je to ovšem i otázka kvality dat. Údaje o počtu přistěhovalců do země jsou velmi omezené. Matky lze dobře spočítat, protože jsou podchycené v údajích o pohybu obyvatelstva. Avšak mnoho žen, které se přistěhovaly, ale zůstávají bezdětné, registraci uniká. Jmenovatel u měř plodnosti je proto pravděpodobně podhodnocen, takže úhrnná plodnost přistěhovalých žen je nadhodnocena.

nejdou v rozporu s ekonomickými teoriemi o rozložení plodnosti podle věku a lze z nich usoudit, že úhrnná plodnost maskuje významné rozdíly v režimech plodnosti, které jsou patrně spjaty s rodinnou politikou a její interakcí s pracovním trhem. Zkoumáme-li růst plodnosti od počátku tohoto století, můžeme říct, že ke stálému růstu úhrnné plodnosti od roku 2001 patrně přispěly také vysoká úroveň migračního přírůstku a zmíněná opatření uskutečněná v rámci rodinné politiky. Avšak není zcela jasné, zda jsou nedávné přírůstky pouze krátkodobým efektem v důsledku zkrácení intervalu mezi porody, nebo zda odrážejí skutečné změny v počtu dětí, který budou ženy mít.

V Anglii a Walesu sice vytvořila liberální rodinná politika a ekonomika v historickém měřítku podněty k mírně vyšší hladině plodnosti, ale s poněkud nevýhodným profilem. V tomto kontextu je vysoká plodnost nerovnoměrně spjata s vysokou úrovní nerovnosti. V důsledku toho jsou náklady na novou generaci rozděleny nerovnoměrně a mají regresivní charakter. Je také pravděpodobné, že vysoká plodnost je doprovázena vysokou úrovní dětské chudoby a všech souvisejících společenských problémů. Teorie uvádí, že ke snížení sociálního vyloučení, snížení nerovnosti a zvýšení možností zaměstnání (to vše je v souladu s cíli politiky Evropské unie a vlastně i s nedávnými záměry britské politiky (Sigle-Rushton, 2008; 2009)) se nakonec dospěje za cenu nižší úrovně plodnosti, neboť pro znevýhodněné skupiny bude rané mateřství méně přitažlivé. Pro země Evropské unie a ty, které touží po spravedlivější společnosti s větší rovností, je skandinávský model patrně jediným řešením, které z dlouhodobého hlediska přichází v úvahu.

Literatura

- Berrington, A. 2004. Perpetual Postponers? Women's, Men's and Couple's Fertility Intentions and Subsequent Fertility Behaviour. *Population Trends*, 117, p. 9–19.
- Björklund, A. 2007. *Does a Family Friendly Policy Raise Fertility Levels?* Swedish Institute for Employment Policy Studies Working Paper No. 3 Stockholm: SIEPS, 43 p.
- Blackwell, L. – Glover, J. 2007. Women's Scientific Employment and Family Formation: A Longitudinal Perspective. *Gender, Work and Organization*, 15, 6, p. 579–599.
- Chandola, T. – Coleman, D. A. – Hiorns, R. W. 2002. Distinctive Features of Age-Specific Fertility Profiles in the English Speaking World. *Population Studies*, 56, 2, p. 181–200.
- Cigno, A. – Ermisch, J. 1988. A Microeconomic Analysis of the Timing of Births. *European Economic Review*, 33, p. 737–760.
- Crompton, R. – Harris, F. 1998. Gender Relations and Employment: The Impact of Occupation. *Work, Employment and Society*, 12, 2, p. 297–315.
- Donath, S. 2000. The Other Economy: A Suggestion for a Distinctively Feminist Economics. *Feminist Economics*, 6, 1, p. 115–123.
- Ekert-Jaffé, O. – Joshi, H. – Lynch, K. – Mougin, R. – Rendall, M. 2002. Fertility, Timing of Births and Socio-Economic Status in France and Britain: Social Policies and Occupational Polarization. *Population* (English edition), 57, 3, p. 475–507.
- Esping-Anderson, G. 1990. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 260 p.
- Gustafsson, S. 2001. Optimal Age at Motherhood. Theoretical and Empirical Considerations on Postponement of Maternity in Europe. *Journal of Population Economics*, 14, 2, p. 225–247.
- Hakim, C. 2008. Do We Need More Social Engineering for Sex Equality? Asks Catherine Hakim. *Compass*, 21 November 2008. <http://www.compassonline.org.uk/news/item.asp?n=3415> (cit. 7. 9. 2009).
- Kohler, H. P. – Billari, F. C. – Ortega, J. A. 2002. The Emergence of Lowest-Low Fertility in Europe during the 1990s. *Population and Development Review*, 28, 4, p. 641–681.
- Kneale, D. – Joshi, H. 2008. Postponement and Childlessness: Evidence from Two British Cohorts. *Demographic Research*, 19, p. 1935–1968.
- Lewis, J. 1992. Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy*, 2, 3, p. 159–73.
- Lewis, J. – Campbell, M. 2007. UK Work/Family Balance Policies and Gender Equality 1997–2005. *Social Politics*, 14, 1, p. 4–30.
- MacDonald, P. 2002. Sustaining Fertility through Public Policy: The Range of Options. *Population*, 57, 3, p. 417–446.
- Neyer, G. 2006. Family Policies and Fertility in Europe: Fertility Policies at the Intersection of Gender Policies, Employment Policies and Care Policies. MPIDR Working Paper 2006-010. Rostock: Max Planck Institute for Demographic Research, 31 p.
- Office for National Statistics [ONS]. 2007. Both UK and Foreign-Born Women Contribute to Rise in Fertility. News Release. Dostupné z: <http://www.statistics.gov.uk/pdfdir/fertility1207.pdf>
- Rendall, M. – Couet, C. – Lappegard, T. – Robert-Bobee, I. – Ronsen, M. – Smallwood, S. 2005. First Births by Age and Education in Britain, France, and Norway. *Population Trends*, 121, p. 27–34.

- Rendall, M. – Smallwood, S. 2003. Higher Qualifications, First Birth Timing, and Further Childbearing in England and Wales. *Population Trends*, 111, p. 18–26.
- Ruhs, M. – Martin, P. 2008. Numbers vs. Rights: Trade Offs and Guest Worker Programs. *International Migration Review*, 42, 1, p. 249–265.
- Shkolnikov, V. M. – Andreev, E. M. – Houle, R. – Vaupel, J. W. 2007. The Concentration of Reproduction in Cohorts of Women in Europe and the United States. *Population and Development Review*, 33, 1, p. 67–100.
- Sigle-Rushton, W. 2008. England and Wales: Stable Fertility and Pronounced Social Status Differences. *Demographic Research*, 19, p. 459–502.
- Sigle-Rushton, W. 2009. The Economic Costs of Divorce in Great Britain: Things Can Only Get Better. In *When Marriage Ends: Economic and Social Consequences of Partnership Dissolution* (Eds. Hans-Jürgen Andreß and Dina Hummelshiem), Edgar Elgar, p. 155–177.
- Shalev, M. 2008. Class Divisions among Women. *Politics and Society*, 36, 3, p. 421–444.
- Sigle-Rushton, W. – Kenney, C. 2003. Public Policy and Families. In *Blackwell Companion to the Sociology of Families* (Eds. M. Richards, J. Scott, and J. Treas), New York: Blackwell, p. 457–477.
- Sobotka, T. 2004. Is Lowest-Low Fertility Explained by the Postponement of Childbearing? *Population and Development Review*, 30, 2, p. 195–220.
- Social Exclusion Unit. 1999. *Teenage Pregnancy*. London: TSO, 139 p.
- Toulemon, L. 2006. *Fertility Among Immigrant Women in France: New Data, a New Approach*. Paper presented at the 2006 Annual Meeting of the Population Association of America. Los Angeles, CA 30 March–1 April 2006, 19 p.
- Toulemon, L. – Pailhé, A. – Rossier, C. 2008. France: High and Stable Fertility. *Demographic Research*, 19, p. 503–556.
- Tromans, N. – Natamba, E. – Jefferies, J. 2009. Have Women Born Outside the UK Driven the Rise in UK Births since 2001? *Population Trends*, 136, p. 28–42.

WENDY SIGLE-RUSHTON získala doktorát v oboru ekonomie na Brown University. V současné době je docentkou sociální politiky London School of Economics. Její poslední prací je projekt zkoumající vztah mezi dětstvím, bydlením a šancemi v dospělosti ve Velké Británii. Nyní spolupracuje s dalšími evropskými výzkumnými pracovníky na vývoji a rozšiřování soužití mezi evropskými zeměmi.

Summary

Relative to many other European countries, fertility in England and Wales has been maintained at moderately high levels. Other countries with similar total fertility rates (TFR)s have far more generous and universal family policies. This paper explores why that might be the case. The main argument which is sketched out in this brief note is that similar TFRs mask what are potentially important differences between the fertility profile of England and Wales and that of other moderately high fertility countries with more generous and comprehensive family policies and employment regulations. I suggest that moderately high fertility can be sustained in different settings, but the resulting fertility profile will likely differ in predictable ways which can be linked to the family policy and the labour market. In England and Wales, the *laissez faire* family policy regime and economy have historically created incentives for a moderately high but relatively disadvantaged fertility profile. In this context, high fertility depends on high levels of inequality. As a consequence, the costs of producing the next generation being unevenly and regressively distributed. It also likely comes with higher rates of child poverty and all of its related social problems. Theory suggests that reduced social exclusion, reduced inequality, and increased employability (all consistent with EU policy goals and indeed recent UK policy efforts) will, *ceteris paribus*, come at the cost of reduced fertility in the future.

ÚKOLY A BUDOUCNOST SLUŽEB PÉČE O DĚTI V MAĎARSKU¹⁾

MARTA KORINTUS

Challenges and way forward for children's services in Hungary

The paper describes the present system of childcare leaves and childcare services – as means of support for families with young children – then, gives an overview of challenges and possible future scenarios. A discussion of family day care services highlights the country's experience of introducing and trying to scale up these services, which are thought to be especially suitable for rural areas where it is not cost-effective to maintain childcare centers.

Demografie, 2009, 51: 266–273

Systém podpory rodičů s malými dětmi zahrnuje v Maďarsku: dovolenou pro pojištěné a nepojištěné rodiče, jež je hrazena v různé výši, dále finanční podporu ve formě rodinných příspěvků a slev na dani, a také služby péče o děti. Tyto služby zahrnují jesle (maďarsky nazývané **bölcsőde**) pro děti do 3 let, školky (zvané **óvoda**) pro děti od 3 do 6 let a denní péči v rámci rodiny (neboli **családi napköz**) pro děti od 20 měsíců do 14 let²⁾.

Rodičům pečujícím o děti do tří let věku jsou k dispozici různé typy dovolených. Rodiče, kteří neodpracovali stanovený počet dnů – a nejsou tedy pojištěni – pobírají paušální částku. Pojištění rodiče – tj. ti s požadovaným odpracovaným počtem dnů – pobírají 70 % své dřívější mzdy až do určitého maxima, dokud jejich dítě nedosáhne věku 2 let. Potom pobírají stejnou paušální částku do 3 let věku dítěte. Existuje ještě třetí typ dávek, na který mají nárok ti rodiče, kteří mají tři nebo více dětí a jejichž nejmladší dítě je ve věku 3 až 8 let. V tomto případě pobírají stejnou paušální částku. Otec si může vybrat pět dnů plně hrazené dovolené během prvních dvou měsíců po narození dítěte.

Jesle a školky jsou veřejnými zařízeními, která nabízejí celodenní péči a výchovu. Rodiny platí jen cenu jídla, ale potřební mohou dostat stravu zdarma nebo se slevou. Podíl dětí dané věkové skupiny, které jsou umístěny v jeslích, je jen okolo 11 %³⁾, zatímco ve školkách je to 85 %. Během 3letého období pokrytého mateřskými a rodičovskými dovolenými zůstává tedy většina dětí doma s jedním z rodičů – většinou s matkou. To však nelze jednoznačně považovat za volbu rodičů, protože v mnoha částech Maďarska jesle chybí a v některých oblastech nejsou ani pracovní příležitosti.

Žádna z demokratických vlád od roku 1990 nerozvíjela služby péče o děti tak, jak by mohla. Zdá se, že demokratické cíle převážily nad ostatními úvahami. Jedním z opatření zaměřeným na klesající porodnost, byl rozvoj rozvinutého systému dlouhých placených dovolených na péči o dítě. Donedávna se v debatách o koncepci těchto dovolených a dosažení rovnováhy mezi prací a rodinným životem neobjevovala otázka genderové rovnosti. Organizace volající po rovných právech žen v 90. letech minulého století a na začátku 21. století se zaměřily na

¹⁾ Tento článek vychází z příspěvku předneseného na mezinárodní konferenci *Rodičovská péče o děti a politika zaměstnanosti*, která se konala ve dnech 5. – 6. 2. 2009 v Praze. Konferenci uspořádalo České předsednictví v radě EU spolu s Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR za podpory Evropské komise (blíže o konferenci: Demografie, 2009, 51, s. 139–141; Kamila Svobodová. Reportáž: Rodičovská péče a politika zaměstnanosti. Dostupné z: http://www.demografie.info/?cz_detail_clanku&artclID=606).

²⁾ Nová forma péče o děti, tzv. denní péče v rámci rodiny (family day care) připomíná u nás nově prosazovanou tzv. péči nerodičovskou osobou neboli institut vzájemné rodičovské výpomoci z Prorodinného balíčku Topolánkovy vlády (pozn. red.).

³⁾ Zdrojem pro všechna data v tomto článku je maďarský Centrální statistický úřad.

snížení zneužívání práce žen v domácnosti, na „stejný plat za stejnou práci“ a na zastoupení žen v řídicích pozicích ve společnosti. Nicméně nerovnoměrná dělba práce mezi muži a ženami v domácnostech existuje dál. Aby došlo ke zvýšení účasti žen na trhu práce, začalo být důležité poskytovat cenově dostupnější a různorodější služby péče o děti.

V Maďarsku bylo mnoho důvodů ke změnám koncepce péče o děti a služeb. Některé z nich souvisely s ideologií, některé s finančními otázkami a některé s novými či nesplněnými potřebami. Převážná většina míst v jeslích a mateřských školách je stále ve veřejných zařízeních. Zatímco dříve byla většina z nich spravována podniky, dnes je jejich účast na správě těchto zařízení minimální.

Systém služeb péče o děti je v Maďarsku roztržštěný. Koncepční zodpovědnost za děti do 3 let spadá pod *Ministerstvo sociálních věcí a práce*⁴⁾. *Ministerstvo školství a kultury* odpovídá za zařízení pro děti ve věku 3–6 let, které jsou nyní chápány jako první stupeň veřejného vzdělávání (mateřská škola). V Maďarsku nastupují děti do základní školy v 6 letech a pro 5leté děti je mateřská škola povinná jako příprava na školu.

Aktuálně jsou jesle a mateřské školy legislativně zastřešeny **Zákonem o ochraně dětí z roku 1997** a **Zákonem o vzdělání z roku 1993**. Těmito předpisy se řídí systém správy a inspekce, definují minimální kritéria, obsah vzdělávání, normy kvality a přístup k péči o děti, respitní péče a služby dlouhodobé péče, péče v mateřských školách a školních družinách. Oba zákony se zaměřují na práva dětí, jejich rovnost a zapojení rodičů do programů. Licencovaná denní péče v rámci rodiny (family day care) a domácí péče o dítě byly do zákona z roku 1997 zahrnuty rovněž jako základní služby, které mají být poskytovány rodinám s malými dětmi. Poskytovatel denní péče v rámci rodiny se může starat maximálně o pět dětí ve věku 0–14 let. Zákony definují také povinnosti místních správních orgánů a specifikují, jaké (tzv. „základní“) služby mají zajišťovat pro obyvatelstvo v oblasti své pravomoci. Tyto povinnosti mohou být plněny přímým zřizováním a provozováním programů nebo v partnerské spolupráci, a také prostřednictvím najímání služeb. Takovými základními službami jsou například jesle, denní péče v rámci rodiny a mateřská škola. Režimy udělování licencí se liší podle typu služby a jsou založeny na kritériích stanovených zákonem pro různé služby. Vydávajícím orgánem jsou místní správní úřady.

Jednou za 4 roky provádějí župní sociální a poručnické úřady (součásti systému veřejné správy) inspekci v jeslích a u denní péče v rámci rodin a jedenkrát ročně uděluje místní správní úřad licence. Inspekce v mateřských školách je povinností zřizovatele, většinou místních úřadů. Zřizovatel také posuzuje odbornou práci v mateřských školách, a to podle pedagogické úrovně a hodnocení jejich pedagogické činnosti, odborných posudků osob registrovaných v celostátním katalogu, zprávy napsané institucemi veřejného vzdělávání a posudku orgánu dozoru nad mateřskými školami. K plánům na zřizování nebo rušení služeb a ustanovení se musí vyjádřit registrovaní odborníci.

Existuje několik problémů, které je potřeba řešit. Snad jedním z těch největších jsou potíže v realizaci koncepce, jež vyplývají z decentralizované povahy maďarské správy. Je tu více než 3100 místních správních úřadů. Mnohé z nich jsou malé, s počtem obyvatel menším než 2000 a stejnými povinnostmi jako větší úřady, avšak s malými rozpočty, které nepostačují na financování služeb. Dalším problémem je rozdílnost zájmů centrální vlády a místních správních orgánů, což má své důsledky při realizaci. Zatímco pro centrální vládu jsou důležité otázky dostupnosti zařízení péče o děti, kvůli plánům na zvýšení zaměstnanosti žen a plnění barcelonských cílů, místní správní úřady mají často jiné priority. Důsledkem toho je, že síť jeslí je nerovnoměrná, ve venkovských oblastech většinou tyto služby chybí. Financování předškolního vzdělávání a péče o děti (jesle a mateřské školy je v působnosti různých ministerstev), činí zajišťování služeb pro děti ještě složitějším. OECD (2004) vyzvalo ke zlepšení dostup-

⁴⁾ Svého času byl tento úkol povinností primární péče o zdraví dětí. Později, od počátku 90. let minulého století, se mělo zato, že péče o děti má bližší k sociálnímu zabezpečení. Zákon č. 31 z roku 1997 zodpovědnost za děti ve věku 0–3 roky nyní řadí pod sociální zabezpečení.

nosti zařízení péče o děti a mateřských škol pro děti s postižením a s romskými dětmi ve venkovských oblastech, kde je těchto služeb málo.

Díky dostupnosti rozšířených mateřských a rodičovských dovolených se o většinu dětí do 3 let starají doma jejich matky. Nerodičovská péče o děti ve věku mezi 20 týdnů a 3 lety je poskytována téměř výlučně v jeslích. Děti s opožděným vývojem tam mohou zůstat až do 4 let a děti s postižením až do 6 let. Od roku 1984 však jak počet zařízení, tak počet míst v nich poklesly asi o 60 %. Dnes má jesle jen asi 15–20 % obcí a většina z nich jsou větší města. V roce 2007 24 934 míst v jeslích navštěvovalo 32 010 dětí, tj. asi 10–11 % z dané věkové skupiny. Jak ukazují data, počet přijatých dětí byl větší, než na kolik míst jsou jesle dimenzovány, takže míra využití byla vysoká. Většina dětí navštěvujících jesle byla ve věku 24–35 měsíců a asi třetina byla starší. Děti se zvláštními potřebami mohou být integrovány do běžného prostředí péče o děti.

Denní péče v rámci rodiny, jakožto nová forma péče o děti, byla zavedena v roce 1993. Je to forma péče o děti, kdy se určitá osoba stará o děti z jiných rodin ve svém vlastním domově. Právní úprava a kritéria pro vydávání licencí domácnostem poskytujícím denní péči o děti vznikla na začátku 90. let minulého století s úmyslem nahradit jesle a školky v těch místech, kde nemohou být provozována centra. V současné době denní péči v rámci rodiny poskytují licencované domácnosti, v nichž lze pečovat maximálně o 5 dětí ve věku 0–14 let jednou dospělou osobou. V roce 2007 však v celém Maďarsku existovalo jen 205 poskytovatelů denní péče v rámci rodiny. Proč je tomu tak? Hlavním problémem jsou potíže s financováním, protože většina rodin nemá dostatečný příjem, aby mohla pokrýt plnou cenu péče, a veřejné financování je omezené. Z oněch 205 poskytovatelů bylo 51 veřejných a 154 soukromých či neziskových.

Už v průběhu 90. let minulého století byla, v souvislosti s novou formou péče o dítě, tzv. denní péči v rámci rodiny, snaha řešit některé problémy, řada z nich přetrvává dodnes:

- Jakou úroveň kvality mohou tyto domácnosti zaručit?
- Jaké druhy podpory by mohli získat poskytovatelé denní péče v rámci rodiny, aby mohli začít pracovat a fungovat?
- Jak zajistit vyváženost mezi péčí v zařízeních a denní péčí v rámci rodiny, když denní péče v rámci rodiny vyjde místní úřady levněji?

Diskutované problémy se týkaly nastavení norem, vzdělávání a podpory a snahy nalézt vyváženost mezi poskytováním péče o děti v zařízeních a v rodině. Záměrem bylo, aby tato nová forma péče o dítě byla široce dostupná, proto požadavky musely vyhovovat „průměrné domácnosti“ a zároveň zaručovat bezpečnost a zdravý vývoj dětí za stejnou dobu jako v zařízeních.

Kvalitní péče o děti vyžaduje vzdělání. Ale jaké vzdělání by měl stát požadovat? Odborné vzdělání? Pokud ano, měla by to být odbornost pracovníka jeslí, jenž pečuje o děti do tří let, nebo odbornost učitelky mateřské školy či učitele základní školy?

Zřejmě nejnáročnějším problémem bylo zajistit, aby všichni pochopili cíl a funkci denní péče v rámci rodiny a to, jak se odlišuje od tradičních služeb v zařízeních.

V současné době je v Maďarsku legislativa, která upravuje minimální kritéria a udělování licencí pro denní péči v rámci rodiny. Zahrnuje definici způsobilé osoby, podmínku absolvování 60hodinového kurzu pro budoucí poskytovatele a kritéria pro prostředí a pro práci s dětmi. Změny k lepšímu jsou nicméně pomalé, zejména kvůli potížím s financováním.

Pokrytí mateřskými školami je mnohem lepší. Dovolena na péči o děti a podpora jsou rodičům k dispozici jen do 3 let věku dítěte, a proto poptávka po umístění dětí starších 3 let byla vždy mnohem větší. Mateřské školy se značně rozvíjely během 60. a 70. let minulého století a přežily i roky transformace, jen některé z nich zanikly. Dnes většina obcí v Maďarsku má mateřskou školu. Ve školním roce 2007/2008 bylo v mateřských školách 349 514 míst, které navštěvovalo 323 958 dětí, tedy asi 85 % dětí ve věkové skupině 3–6 let.

Podíl soukromých (neziskových a ziskových) poskytovatelů péče o děti je jen okolo 5 % jak pro mateřské školy, tak jesle, zbytek tvoří veřejná zařízení.

Jesle i mateřské školy poskytují celodenní péči a vzdělávání. Otevírací doba je většinou od 6 do 18 hod., s určitými místními odchylkami. Děti dostávají čtyři jídla denně: snídani, dopolední ovoce, teplý oběd a odpolední svačinu. Zařízení jsou většinou zavírána na šest týdnů v roce, tj. během léta a vánočních svátků. Termín uzavření během léta se však mezi zařízeními v dané oblasti liší, takže děti, jejichž rodiče si na tu dobu nemohou vzít dovolenou (a jejichž prarodiče se o ně rovněž starat nemohou), mohou během této doby navštěvovat jiné zařízení v sousedství. Jesle i mateřské školy mají ucelené programy zacílené na celkové potřeby dítěte – poskytují integrovaný balíček služeb pokud jde o zdraví, výživu a psychosociální stimulaci. Pravidelně je navštěvují zdravotníci (health visitors) a jesle i mateřské školy mohou podle potřeb využívat služby dalších odborníků, jako psychologů, učitelů pro zvláštní vzdělávání, logopedů atd.

Od počátku politických změn – přechodu státního socialismu k demokracii v letech 1989/1990 – dochází k diverzifikaci do té doby poměrně jednotných služeb. Prolomení této uniformity spočívalo v zavádění flexibilní pracovní doby, nabízení dodatečných služeb (jako např. pro matky s batolaty, skupiny rodičů, donášky jídel domů, zvláštní akce pro děti a rodiny), otevření se rodičům a obci, zapojování rodičů a reformu učebního plánu. Mnoho jeslí nabízí služby, které jsou k dispozici všem rodičům bydlícím v dané oblasti. Nejběžnějšími jsou:

Jeselská služba: příležitostná péče o děti, kterou matka potřebuje během dne či týdne na nějaký čas z nejrůznějších důvodů, jakou jsou např. vzdálenost práce, studium, každodenní domácí práce atd.

Služby pro matky s batolaty: kde mohou rodiče a děti strávit nějaký čas společně, hrát si a setkávat se s ostatními v prostorách jeslí.

Organizované akce pro rodiče: akce určené obvykle matkám s batolaty, na které jsou zváni odborníci, aby promluvili o tématech, o něž se rodiče zajímají nebo o ně požádali.

Knihovna s hračkami: kde si rodiče mohou vybrat z nabídky hraček, knih a pomůcek.

Donáška jídla přes ulici: kuchyně v jeslích většinou vaří předem objednaná jídla, která si odnesou rodiče bydlící v sousedství.

Domácí péče o děti: rodiny mohou požádat pečovatele, aby přišel za dítětem domů na určitou dobu, kdy rodiče potřebují dítě pohlídat.

Poradenská služba pro rodiče: pravidelná setkávání skupin rodičů, kde se probírají témata podle jejich výběru nebo jejich problémů. Kromě toho může každý rodič ve věcech týkajících se jeho dítěte vyhledat poradnu osobně.

Maďarsko má státní normy pro jesle i mateřské školy, jež zahrnují základní pravidla péče a vzdělávání, minimální kritéria pro jejich zařízení, pro přijímání pracovníků, požadavky na zdraví a bezpečnost a nezbytnou dokumentaci. Cílem těchto nařízení je udržet základní standard a zároveň poskytovat institucím dostatečnou flexibilitu k zajištění služeb tak, aby vyhovovaly místním potřebám. K práci s dětmi, tj. výchově, se přistupuje prakticky, jde o podporu procesu získávání samostatnosti a nezávislosti. Úkoly a role praktiků se orientují na dětskou hru a další činnosti, na spolupráci s rodiči, přijímání dětí do zařízení, komunikaci mezi pracovníky a dětmi, nezbytné pohádky pro malé děti a básničky, atd. Pracovnice jeslí a učitelky mateřských škol se domnívají, že „dítětem má být ponecháno co nejvíce času na hraní“. Je tu samozřejmě určitý rozdíl v přístupu, který vychází z různého stáří obou věkových skupin dětí. Zatímco pracovníci jeslí dávají přednost „učit děti, jak dělat každodenní práce a stát se soběstačným a samostatným“, učitelky mateřských škol zdůrazňují také „předávání kulturních hodnot a přípravu na školu“. V jeslích, kde je 12 dětí, připadá jedna pečovatelka na 6 dětí, v mateřských školách, kde je 22 dětí, připadá jedna učitelka na 11 dětí. Jestliže jde o děti se zvláštními potřebami, připadá jich na jednoho pečovatele/učitelku méně. Odborné zázemí pro jesle poskytují vybrané jesle, jejichž zaměstnanci dohlížející na ostatní služby v dané lokalitě, organizují školení a pokračující školení, konference, výměnné pobyty atd., poskytují konzultace a poradenství a rozesílají cirkuláře apod.

V současné době je hlavním problémem rostoucí počet přijatých dětí na stejný (nezměněný) počet míst. Zvětšila se velikost tříd ve školkách a zvýšil se počet dětí připadajících na dospělého

v jeslích, protože vzrostla poptávka po možnosti umístění dětí v těchto zařízeních a místní úřady nemají žádné jiné snadno dosažitelné řešení po ruce. Proto na mnoha místech nemůže být zajištěna flexibilita, a další služby nebude možné již poskytovat kvůli vysoké míře vyčerpání, jež klade na zaměstnance větší nároky. Ze stejných důvodů byla zrušena péče o děti na částečnou pracovní dobu ve prospěch celodenní péče. Větší pozornost si vyžádala práce s dětmi se speciálními potřebami a znevýhodněnými dětmi. Jejich počet v zařízeních během transformace stále rostl kvůli prioritám vytyčené koncepce, jež ukládá jeslím i mateřským školám poměrně mnoho úkolů, pokud jde o další vzdělávání zaměstnanců vyplývající z práce s takovými dětmi, zajištění služeb specialistů, nezbytné úpravy v zařízeních, pořízení hraček a vybavení, atd.

Pracovník v jeslích je nazýván „pracovníkem péče o dítě“ (childcare worker), což znamená osobu starající se nebo pečující o děti. V roce 2007 bylo v Maďarsku 5576 pracovníků péče o dítě. V mateřských školách je pracovník nazýván „učitelem mateřské školy“ (kindergarten pedagogue) a v roce 2007 jich bylo 29 919. Přes 90 % odborníků v obou zařízeních je kvalifikovaných. Navíc v obou typech zařízení jsou asistenti, kteří pomáhají kvalifikovanému personálu zodpovědnému za práci s dětmi. Různé pojmenování pracovníků v obou typech péče o malé děti vyjadřují rozdílná chápání a přístup k práci. Rozdíl v praxi ale není tak velký. Společným pojítkem je výchova a podpora celkového rozvoje dětí – to je hlavním cílem obou profesí.

Vzdělávání pracovníků jeslí a učitelů mateřských škol je nejen na rozdílných úrovních, ale je poskytováno i odlišnými institucemi. Vzdělávání obou profesí klade velký důraz na praxi. Pro pracovníky péče o děti je třeba odborná kvalifikace na vyšší střední úrovni a pro učitele mateřských škol na terciální úrovni. Zaměření obou typů vzdělání je poněkud odlišné. Pracovníci jeslí se tradičně učili mnoho předmětů souvisejících se zdravím a příbuznými lékařskými obory a jen několik předmětů bylo zaměřeno na psychologii a dětskou, resp. předškolní pedagogiku. Tento poměr se s lety měnil, avšak praktické předměty stále převažují. Ve vzdělávání učitelů mateřských škol byl kladen větší důraz na teoretické aspekty. U poskytovatelů denní péče v rámci rodiny není vyžadována žádná kvalifikace, ale musejí absolvovat úvodní kurs a musejí splňovat určitá kritéria nutná k získání licence. Kvalifikovaní pracovníci v jeslích i mateřských školách se zúčastňují akreditovaného doškolování a musejí získat určitý počet kreditních bodů během 5 let, aby zůstali registrovaní, tj. aby si udrželi svou práci. Systém akreditace a registrace je dán zákonem.

V zařízeních péče o děti a v základním školství dominují ženy. V jeslích vůbec žádní muži nejsou a v mateřských školách je jejich počet zanedbatelný. Těch pár mužů, kteří pracují s malými dětmi, udává, že musejí čelit poměrně značným obtížím, ale věří, že do života dětí a do zařízení, kterým tradičně dominují ženy, mohou přinést něco nového a jedinečného.

Průměrný věk pracovníků v jeslích i mateřských školách je 41 let a do budoucnosti znamená problémy. Zestárnutí pracovníků pečujících o děti není samozřejmě výsledkem nedávného vývoje. Možná poklesla popularita této profese, možná není práce s dětmi vnímána jako „profese“, možná se chtějí mladí lidé učit spíše na vyšším stupni škol, možná není prestiž této práce dostatečně vysoká. Na to není jasná odpověď. Možnosti tohoto povolání jsou obvykle spojeny se strukturou pracovních sil a s jejich vzděláním. V Maďarsku je kariérní vzestup pracovníků pečujících o děti omezen. Pracovník se může stát maximálně ředitelem nebo zástupcem ředitele jeslí či mateřské školy, dokonce i když absolvuje další výcvikové kursy a školení. Možnost přechodu do jiných typů zařízení je poměrně omezená, protože znalosti a dovednosti jsou svou podstatou specializované.

Nedostatek pracovních sil je velkým problémem pro celý sektor předškolní výchovy, vzdělávání a péče a hlavním důvodem jsou mimořádně nízké platy. Všichni tito pracovníci jsou státní zaměstnanci a jejich platy jsou založeny na jednotné mzdové tabulce. Aby tato profese přitáhla mladé lidi, je nutné podniknout radikální kroky. K získání nových odborníků je třeba zvýšit prestiž této práce ve společnosti a stejně tak i podmínky (včetně platu, vzdělání a pracovních podmínek).

Omezené finanční zdroje dovolují pouze výše zmíněné služby. A výsledkem je nedostatečný počet míst pro děti do tří let, ačkoliv místní správní orgány mají ze zákona povinnost zajistit místo a odhadnout potřeby území, které spravují. Za financování služeb nese odpovědnost především ústřední správa, která pro to vyčleňuje finanční zdroje, a místní správní orgány, které mají povinnost doplňkového financování. Asi 30–40 % finančních prostředků pro jesle a mateřské školy je od ústřední správy, 10 % tvoří poplatky rodičů, ty jsou ale pro osoby s nízkými příjmy sníženy nebo zcela zrušeny, a zbytek pokrývají místní správní orgány. Dětem z chudých rodin, pobírajících dodatečné přídatky na děti, je poskytována strava zdarma. Od roku 1996 mají mateřské školy nárok na dvojnásobnou normativní dotaci na každé dítě s poruchami řeči nebo lehce mentálně postižené a trojnásobnou dotaci na každé dítě s fyzickým nebo smyslovým postižením, autismem nebo s postiženími střední závažnosti.

Decentralizovaný systém má oproti plnému financování státem nevýhody, protože místní správní orgány musí vykonávat mnoho povinností a finanční prostředky, které jsou k dispozici na plnění těchto úkolů, jsou často nedostatečné. Zejména malé místní správní orgány mívají finanční potíže. Ačkoliv si mohou nasmlovovat poskytovatele ze soukromého a dobrovolného sektoru, služby jsou téměř výlučně veřejné. Důvodem je rozpor mezi cenou za dodání služeb a sumou získanou z jejich rozpočtu a z plateb od rodičů. Průměrná úroveň příjmu v Maďarsku je nízká, a většina rodin není schopna zaplatit celou částku za péči. Platby spojené s dovolenými stojí méně než zřízení a provozování jesli.

Podle několika šetření převažuje u obyvatelstva názor, že nejlépe je malému dítěti doma u matky. Dovolené se zdají být oblíbenější než služby péče o děti. Je tomu opravdu tak? Nevíme, protože odpovědi v šetřeních jsou zkreslené tím, že většina rodin ve skutečnosti nemá na vybranou. Důvody: na mnoha místech nejsou jiné možnosti volby než dovolené; existuje silné tradiční přesvědčení, že pro děti do 3 let je nejlepší být doma s matkou; čerpání dovolených je spojeno s výplatou dávky, zatímco za jesle a školky musí rodiče platit, i když jde o malou částku; také návrat do práce po dovolené je spojený s obtížemi; informovanost o dovolených je obvykle lepší než povědomí o službách péče o děti.

V souladu s evropskými vývojovými trendy jsou v současné době demografické cíle méně důležité než v dřívějších desetiletích, kdy rostoucí zájem o koncepci rodičovských dovolených byl úzce spojený s pozorností věnovanou rostoucí účasti žen na trhu práce a se sladěním práce a rodinného života. Změna v zaměření pak vyvolala otázky o délce a výši dávek dostupných dovolených na péči o dítě a o správné kombinaci placených dovolených a služeb předškolní výchovy, vzdělávání a péče. Ekonomové upozorňovali, že prodloužené dovolené jsou kontraproduktivní vůči návratu k placené práci. Čím delší je doba, kdy matka zůstává doma s dítětem, tím menší je šance, že bude schopná se vrátit a znovu integrovat do rozvíjejícího se pracovního trhu. Doporučení OECD (2007) pro Maďarsko navrhuje zkrátit prodloužené dovolené ze 3 let na 12 měsíců a ušetřené finance použít k financování zvýšené podpory služeb péče o děti. Sociologové ale poukazují na to, že přídatky spojené s rodičovskou dovolenou mají vliv na zmírňování chudoby v chudých rodinách a argumentují, že dlouhé placené dovolené jsou někdy jejich hlavním (a jediným) zdrojem příjmu.

Současná struktura maďarského systému dovolených byla utvářena změnami vyplývajících z velmi odlišných přístupů vlád, jež po sobě následovaly. Pravděpodobně kvůli nedostatku konsenzu o funkci dovolené na péči o dítě (ať už je to podpora porodnosti, vývoj dětí, účast žen na trhu práce, rovnost žen atd.) nyní vedle sebe existují dva příspěvky, jeden na domácí péči o dítě (GYES), který je všeobecně dostupný pro ženy, které nebyly pojištěné po dostatečný počet dnů (nepracovaly) před porodem a druhý příspěvek na péči o dítě (GYED), pro ty, které byly pojištěné. Příspěvek GYES je vyplácen paušálně a je roven částce minimálního starobního důchodu. Příspěvek GYED je 70 % mzdy až do určitého stropu. Celkem se rozsah finanční podpory rodinám nezměnil.

Struktury se během transformace poměrně často a hodně měnily, ale ke změnám ve vnímání

role ženy ve společnosti a v rámci rodiny docházelo pomalu. Studie (Pongracz, 2008) zaměřená na očekávání ohledně placené práce a rodinných povinností i na příkladech ze zahraničí ukazuje, že transformace v maďarské společnosti neměly žádný vliv na nostalgii pocítovanou po tradičních genderových hodnotách a tradičním rozdělení rodinných povinností. Nicméně existovala také shoda v tom, že rodina si nemůže dovolit, aby se vzdala mzdy ženy. Jiní (Brayfield – Korintus, 2008) zjistili, že muži i ženy průběžně a ve zvýšené míře podporovali zaměstnanost žen, ale zaměstnání na plný úvazek ženám s dětmi do 3 let nevyhovovalo. To odpovídá tvrzení (Blaskó, 2005), že po roce 1989 byl přijat model muže-živitele většinou jen z důvodu masivní nezaměstnanosti začátkem 90. let minulého století. Z průzkumu (Korintus, 2008)⁵⁾ vyplynuly tyto závěry: respondenti upřednostňují matku zůstávající s malým dítětem doma; myslí si, že jesle jsou využívány hlavně proto, že matka potřebuje mít práci, aby měla dostatečný příjem pro rodinu; a jsou toho názoru, že manželka by mzději pracovala na částečný úvazek nebo nepracovala vůbec, pokud by manžel vydělával tolik, aby uživil rodinu. Ale odpovědi musejí být interpretovány pečlivě, je třeba vzít v úvahu: obecný nedostatek míst v jeslích nebo denní péče v rámci rodiny, obtíže s návratem na trh práce vinou celkového nedostatku pracovních míst a převažující pevné pracovní době a zejména nízká dostupnost zaměstnání na zkrácený úvazek.

Ignits a Kapitány (2006) tvrdí, že nástup nezaměstnanosti a zvětšující se společenská nerovnost během období transformace společnosti si vynutily, aby podpůrný systém rodinné politiky přebíral stále více úkolů sociální politiky. Proto jsou účinky systému podpory rodin (včetně rodičovských dovolených a přidavků) na zmírnění chudoby značné. Data maďarského *Centrálního statistického úřadu* ukazují, že sociální transfery mohou efektivně snížit chudobu dětí ze 48 % na 20 %. I když podpora účasti rodičů na trhu práce a rozvoj služeb o děti (včetně rozvoje a lepší organizace péče o děti) byly v současném programu vlády chápány jako hlavní prostředky pro snižování chudoby, zavedení zkrácení délky dovolených (a tedy i dávek s nimi spojených), zejména oně univerzální, by mohly zhoršit situaci většiny rodin, jejichž příjem je ve velké míře odkázan na tuto formu podpory. Podle dat ze šetření domácností provedeného institutem TÁRKI v roce 2006, může být okolo 12 % obyvatel Maďarska považováno za chudé. Nejvíce jsou ohroženy chudobou dvě věkové skupiny – děti a mládež. Ve srovnání s 12 procenty průměru je míra chudoby mezi věkovou skupinou 0–15 let 15%. S ohledem na tato data jsou jak finančně dostupné služby péče o děti (které jsou k dispozici v době odpovídající pracovní době a ve vysoké kvalitě), tak nárok na rodičovskou dovolenou velmi důležité, neboť tato opatření zmírňují chudobu a pomáhají přivést více matek do pracovního procesu.

Rámcem maďarské strategie je dán barcelonskými cíli EU, Národní strategií „Legyen Jobb a Gyermekeknek” (Ať se děti mají lépe) na léta 2007–2032 a Akčním plánem a Novým plánem rozvoje Maďarska (na léta 2007–2013). V těchto plánech jsou stanoveny cíle podpory účasti rodičů na trhu práce a rozvoje služeb pro děti (včetně rozvoje a lepší organizace péče o děti) jako hlavních prostředků snižování chudoby. Strategie považuje podporu účasti rodičů na trhu práce a rozvíjení služeb pro děti, včetně rozvíjení a lepší organizace péče o děti, za hlavní prostředky ke snižování chudoby. Objevují se však problémy s realizací této strategie a s jejím rozšiřováním. Zákonodárství existuje, ale musejí být vyřešeny otázky financování, dostatečného počtu kvalifikovaných pracovníků, vzdělávacích potřeb a kapacit. Jinak nebudou přijaté zákony na místní úrovni prováděny.

Jedním z východisek je integrace jeslí a mateřských škol. Toto téma bylo nastoleno v rámci diskuse o zkrácení dovolené a zvýšení počtu dostupných míst pro děti do 3 let. Místní správní orgány, zejména ty malé, nemají prostředky na výstavbu nových jeslí. Denní péče v rámci rodiny by mohla být řešením spolu s určitým financováním ze strany místních správních orgánů nebo s vyššími poplatky rodičů. Ani jedno z toho se nezdá být reálné. Proto se

⁵⁾ Ve studii jsou použita data z omnibusového šetření provedeného výzkumným ústavem TÁRKI v roce 2005.

zkoumají další možnosti, jako např. vytváření dostupného prostoru pro jeselské skupiny v mateřských školách a změna legislativy umožňující přijetí dětí do mateřské školy od 2 let. Tyto možnosti by mohly být řešením pro větší dostupnost péče o dítě, ale kdo bude s těmito dětmi pracovat? V současné době pracovníci v jeslích a mateřských školách stárnou a nikdo neví, kdo je nahradí. Toto zaměstnání není prestižní a je málo placené. Je nepravděpodobné, že by mladí lidé tuto kariéru považovali za dobrou volbu.

Dnes se od Maďarska jako člena Evropské unie očekává, že bude plnit lisabonské a barcelonské cíle (místa pro péči o děti mají být dostupná pro 33 % dětí do 3 let věku), v závislosti na zaměstnanosti žen a příslušných zařízení pro děti. Je tu mnoho výzev a problémů, které jsou zakořeněné ve zděděném systému, finančních omezeních a tvorbě koncepce (pohled a postoje těch, kdo rozhodují). Porodnost dlouhodobě klesá, společnost stárne a tyto trendy jsou spojené s nízkou mírou ekonomické aktivity, zejména s nízkou mírou zaměstnanosti žen.

Literatura

- Blaskó, Zs. 2005. Dolgozzanak-e a nők? A magyar lakosság nemi szerepekkel kapcsolatos véleményének változásai 1988, 1994, 2002. *Demográfia*, 48, č. 2–3, s. 159–186.
- Brayfield, A. – Korintus, M. 2008. Příspěvek *Changes in Public Support for Maternal Employment in Hungary and the USA, 1988–2002* byl přednesen na 38. Světovém kongresu – 38th World Congress of the International Institute of Sociology, 26. – 30. června, 2008, Central European University, Budapest.
- Ignits, Gy. – Kapitány, B. 2006. A családtámogatások alakulása: célok és eszközök. *Demográfia*, 49, č. 4, s. 383–401.
- Korintus, M. 2008. Hungary: Views of the 22–35 years old population concerning parental leave and childcare. In Moss, P. – Korintus, M. (eds.) *Employment Relations Research Series No. 100 International Review of Leave Policies and Related Research 2008*. London: Department for Business Enterprise and Regulatory Reform, p. 15–22.
- OECD. 2004. *Hungary Country Note*. Paris: OECD.
- OECD. 2007. *Economic survey of Hungary 2007: Improving reconciliation between work and family*. Paris: OECD.
- Pongracz, M. 2008. Hungary: mother's role – employment versus family. In Moss, P. – Korintus, M. (eds.) *Employment Relations Research Series No. 100 International Review of Leave Policies and Related Research 2008*. London: Department for Business Enterprise and Regulatory Reform, p. 22–30.

MARTA KORINTUS je vedoucí Oddělení mezinárodních vztahů Ústavu sociální politiky a práce v Budapešti. Má na starosti rozvíjení a řízení mezinárodních vztahů a mezinárodní výzkumné projekty ústavu. Již více než 25 let se věnuje práci, která souvisí se službami pro děti do 3 let. Svou činnost rozšířila o vydávání pokynů pro práci s malými dětmi, vytváření studijních programů pro výuku pracovníků péče o děti a pro poskytovatele denní péče v rámci rodiny, o vedení průzkumů, vyhodnocování služeb, diverzifikaci stávajících služeb péče o děti, zavádění nových služeb a monitoring všech forem služeb péče o děti do 3 let. Pracovní zkušenosti na mezinárodním poli jí dovolují podílet se bilaterálních projektech, nadnárodním výzkumu a účastnit se mezinárodních projektů a aktivit. Podílela se např. na mezinárodním projektu věnovaném předškolnímu vzdělávání v zemích OECD (OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care) a byla maďarskou koordinátorkou projektů financovaných EU, jako např. Care Work in Europe, který se zabýval situací pečovatelů/ošetrovatelů v některých evropských zemích. V současné době se zajímá o služby pro malé děti, strategii rodičovských dovolených a skloubení práce a rodinného života.

Summary

In line with European developments today, there has been a growing interest in increasing female labor force participation and balancing work and family life, rather than in demographic goals. This change of focus has raised questions about the length and payment level of available childcare leaves and about the right mix of paid leaves and early childhood care and education services (nurseries, kindergartens, family day care). The framework of Hungary's strategy is given by the EU Barcelona targets, the "Legyen Jobb a Gyermeknek" (Making Things Better for our Children) National Strategy (2007–2032) and Action Plan, and the New Hungary Development Plan (2007–2013). These set the goals of supporting parents' labor market participation and developing services for children – including developing and better organizing childcare. However, issues about implementation and scaling up emerge. Legislation is in place, but questions of financing, sufficient number of qualified workers, training needs and capacities have to be solved, otherwise, the legislation cannot be implemented on the local level. Many challenges and problems are rooted in the inherited system, financial constraints and policy making (the perceptions and attitudes of decision makers). The article describes the present provisions, and highlights the challenges of developing a comprehensive system.

PRONATALITNÍ POPULAČNÍ POLITIKA UŽ NESTAČÍ – NUTNOSTÍ SE STALA KOMPLEXNÍ RODINNÁ POLITIKA

MILAN KUČERA

Pronatal Population Policy Is No Longer Enough – A Complex Family Policy Is Now Essential

The current – and according to demographic forecasts the future – population situation in the Czech Republic should lead to a wider discussion about how to interpret the changes in reproductive behaviour in the past twenty years, what their consequences will be, and how to respond to them. However, discussions without looking for solutions cannot be the agenda of a complex science like demography.

Demografie, 2009, 51: 274–279

Současná a podle demografické prognózy budoucí populační situace České republiky by měla vést podle mého názoru k širší diskusi o tom, jak chápat změny reprodukčního chování v posledních dvaceti letech, jaké budou mít důsledky a jak na ně případně reagovat. Na rozdíl od období před 20–30 lety jsou totiž stále více svázány oba základní demografické procesy – porodnost ve smyslu úrovně reprodukce (a tím případné působení na ni) a úmrtnost ve smyslu rostoucí naděje dožití (a v návaznosti důchodový systém). Jde o spojité nádoby, z dlouhodobého hlediska je už nikdy nebude u nás možné posuzovat samostatně. Populační růst, resp. úbytky přirozenou měnou budou málo podstatné ve srovnání se změnami věkové struktury a následnými změnami celkové kapacity sociálního kapitálu celé populace.

V záměrně vyostřené problematice směřující k vyvolání diskuse nejen demografů předkládám své subjektivní představy o nutných přístupech a návrzích řešení. Jen diskutovat a nehledat východisko nemůže být však programem pro takovou komplexní vědu, jakou je demografie.

Populační politika se podle **Mnohojazyčného demografického slovníku** (český svazek, 2005) snaží různými opatřeními ovlivnit populační vývoj, resp. v jejímž rámci se studuje účinnost těchto opatření (heslo 105-2), a to buď jako pronatalitní se snahou zvýšit porodnost nebo antinatalitní, usilující o snížení počtu narozených (heslo 930-4, 5). Rodinná politika nebyla v tomto slovníku definována, dokonce tam není o ní ani zmínka. Do naší demografické reality se dostal tento pojem díky aktivitám *Národního centra pro rodinu v Brně* (Rodina v ohnisku zájmu – Brno, 2002, ředitel J. Zeman). **Rodinnou politiku** považuji za úsilí vytvářet různými společenskými opatřeními příznivé podmínky pro vznik legitimních manželských svazků a jejich existenci (trvání) jako prostoru pro reprodukci v rodinách (počty dětí) a současně tvorbu lidského (sociálního) kapitálu výchovou a vzděláváním dětí v nich. Jde tedy vždy o politiku pro rodiny s dětmi, pro péči o ně a výchovu. Děti jsou v tomto smyslu středem rodinné politiky, rodiče převodním „nástrojem“ ve vztahu mezi společností a dětmi. Přitom nelze počty dětí a vytvořený sociální kapitál stavět proti sobě nebo vzájemně kompenzovat, obojí musí tvořit jednotný celek. Za rozhodující pokládám v rodinné politice preferenci uspokojování potřeb a zájmu dětí v péči o ně a výchově, a to i před zájmy rodičů (seberealizace, úspěch, kariéra – viz dále mateřská a rodičovská dovolená).

Ani pronatalitní populační politiku, tím méně pak rodinnou nelze samozřejmě omezovat jen na poskytování peněžních dávek v zájmu zvýšení materiální životní úrovně rodičů a tím i jejich dětí, nebo na možnosti získat některé výhody při péči o děti. Rodinná politika má zvláště široký záběr – od sňatku potenciálních rodičů až do úmrtí posledního z nich (příp. do rozvodu).

Vycházím z předpokladu, že rodinná politika bude představovat významnou součást státní sociální politiky, že bude zasazena do společenského rámce a finančně kryta obecně z daní, konkrétněji přerozdělováním mezi lidmi žijícími v rodinách s dětmi a mimo rodiny bez dětí a jednotlivce. Lidé žijící v legitimních rodinách přitom chápu jako sezdané rodiče pečující o závislé děti, bez jejich vlastního příjmu, ve věku maximálně do 30 let, tj. do skončení jejich kvalifikační přípravy (ne tedy singles v péči maminek). Získáním vlastního příjmu nebo odchodu dítěte od rodičů dochází k modifikaci rodiny, ke změně jejího postavení. Specifickou situaci představuje neúplná rodinná domácnost se závislým dítětem (dětmi) – svobodná nebo rozvedená matka, rozvedený partner s dítětem, ale také nesezdané soužití partnerů s dítětem (dětmi). Tím vzniká sice také rodina, ale mnohem méně stabilní, zpravidla bez dětí nebo s méně dětmi než legitimní, v níž jsou zájmy dětí respektovány velmi často v omezenějším rozsahu (zvýšená pravděpodobnost střídání zvláště tatínků, vyšší riziko zneužívání pomoci). Nejsou-li partneři schopni sňatkem se veřejně přiznat k odpovědnosti jednoho za druhého, jsou schopni prokazovat svoji odpovědnost i za péči a výchovu dětí? Na toto pojetí rodinné politiky pak navazuje problematika postavení a života bývalých rodičů, a to včetně způsobu výpočtu a výše starobního důchodu po ukončení jejich ekonomické aktivity, a formou jejich dalšího života – trvale samostatně nebo v rámci širší rodiny, příp. v různých ústavech, veřejných i soukromých – penziónech, domovech důchodců, domech pečovatelské služby.

Nutnost přijetí široké koncepce rodinné politiky

Podle mého názoru není možné považovat rodinnou politiku za nějaké sociální inženýrství, za nějakou manipulaci a omezování svobody lidí při jejich odpovědném životním rozhodování. Rozhodnutí mít děti a věnovat jim kus vlastního „já“ je výrazem přijímání rodičovské odpovědnosti, nikoli touhou získat nějakou „státní pomoc“ a žít z ní. Populační situace bude nutit země s rychle stárnoucí populací – omezením reprodukce a prodlužováním života – k vytvoření pozitivní asymetrie rodinnou politikou ve prospěch rodin s dětmi, vytvářejících demografický a sociální kapitál, na úkor těch, kteří se této oboustranné reprodukce vlastním rozhodnutím nezúčastní.

Teze, že každý odpovědný člověk má „dělat“ to, na co svými příjmy (aktivitou, vzděláním, intelektem aj.) stačí, a že tedy děti mají mít ti, kteří se o ně budou moci postarat převážně z vlastních prostředků a jen s minimální společenskou pomocí, je zavádějící. Rodiče péči o děti a jejich výchovu omezují své příjmy k osobní spotřebě, ztrácejí část podmínek pro vlastní seberealizaci či dosahování úspěchů, přicházejí o nemalou část volného času, kterého by mohli využít jen pro sebe. Hodnota jim „ušlých“ příležitostí je vysoká. Péči o chtěné děti a jejich výchovu „vytvářejí“ budoucí pracovní síly a dávají jim lidský kapitál, který bude jednou sloužit i těm „nezúčastněným“. I ti dnešní singles či partneři odmítající děti budou jednou nárokovat podíl ze společenských prostředků, ke kterým přispěli méně než ti, kteří se určitou část života „dělili“ se svými dětmi. Týká se to především seniorského období života a zvláště jeho poslední části, po případném omezení nebo dokonce ztrátě soběstačnosti.

V době, kdy do legitimního manželství vstupovalo více než 90 % mladých lidí, při nízké bezdětnosti mladých rodin a kdy se rodilo málo dětí mimo manželství, byla rodina jediným uniformním modelem životního chování převážně většiny mladých lidí, existujícím téměř zcela bez konkurence jen s některými oslabujícími faktory. V té době – u nás v podstatě až do sametové revoluce – nebylo nutné nějakou rodinnou politiku vytvářet. Variabilita životních podmínek byla velmi nízká, diferenciací života podle úrovně vzdělání nebyla příliš výrazná.

Po roce 1990 se však situace začala rychle měnit. Rozšířily se možnosti získat vyšší vzdělání a kvalifikaci, soutěžit v dosažení úspěchu či přímo kariéry (postavení a příjmy), **rodina s dětmi se dostala do tvrdého konkurenčního prostředí**. Vstoupit do manželství a mít děti znamená minimálně omezení podmínek seberealizace, výraznou změnu dosavadního způsobu života v plné osobní svobodě, bez odpovědnosti za partnera a zvláště děti. Zůstat bez zá-

vazků se stalo pro značný podíl mladých lidí ideálem, trvalým nebo dočasným až za hranici 30 let: proto do manželství nevstupuje více než třetina mladých lidí, a pokud do něj vstoupí, zůstávají častěji než dříve bez dětí nebo jen s jedním, maximálně dvěma dětmi. Tím dochází k výraznému dlouhodobému znevýhodňování rodičů s dětmi po všech stránkách.

Legitimní manželství s dětmi je mladými lidmi sice považováno podle výsledků průzkumů za vysokou životní hodnotu, ale realita je jiná – buď pro vysnělé podmínky a tím nerealizovatelnost životních plánů, nebo z prostého důvodu, že mladí lidé říkají v průzkumech to, co se od nich očekává. Manželství s dětmi se stalo pro nemalý podíl mladých lidí málo atraktivní budoucností, a to především pro mladé stále vzdělanější a své zájmy silně prosazující ženy. Negativní roli přitom určitě hraje nestabilní a malou diferenciací forem i úrovní nedostatečná společenská pomoc (viz přídatky na děti, někdy spíše jako sociální dávky pro chudé), ztížená možnost získání bytu, v poslední době určitě také nezaměstnanost mladých lidí nutící k opatrnějšímu demografickému chování. V krátkém období se totálně změnily životní podmínky mladé generace, a to se projevilo snížením intenzity sňatečnosti a hlavně propadem úhrnné plodnosti na úroveň 1,3–1,4 dítěte připadajícího na jednu ženu.

Demografické prognózy ukazují pro další generace nejen úbytky počtu dětí, ale také postupující úbytky počtu rodin a těch s dětmi zvláště. Zužování reprodukční základny bude přitom nutně provázáno nedostatečnou tvorbou sociálního kapitálu, jeho celkový potenciál v populaci bude stagnovat a spíše klesat, což perspektivně povede k „zduchování“ společnosti. To, co ušetří současná populace úbytkem počtu dětí, v budoucnosti tvrdě zaplatí zaostáváním. Vzniklé demografické zadlužování se bude prohlubovat, nebude možné mu zabránit dovozem pracovních sil nebo „mozků“.

I když současná ekonomická situace bude nepochybně bránit přijetí účinné rodinné politiky, pokládám za nutné v první řadě formulovat její komplexní koncepci, diskutovat o ní a hledat možnosti postupné realizace. Nemůže ovšem jít o přijímání populistických návrhů vždy po několika letech před volbami, nýbrž o dlouhodobý přístup pro všechny politické strany, širou akceptovatelný rodinami s dětmi (byť třeba i narážející u těch ostatních, bez dětí) vyplývající z vědomí vážnosti situace. Koncepce musí obsahovat variantní optimální řešení pro různé skupiny mladých rodin s dětmi a zvláště matek – podle počtu dětí, vzdělání a kvalifikace, výše pracovních příjmů a postavení na trhu práce včetně žen záměrně zůstávajících s dětmi v domácnosti (trvale nebo dočasně s malými dětmi), žijící ve městech s úplnou infrastrukturou nebo v menších obcích, zvláště v řídkém venkovském osídlení, se špatnými dopravními podmínkami, aj. Měla by mít vytvořeny nástroje k omezení zneužívání (kontrolní mechanismy), proti odkládání dětí do ústavů nebo do trvalé péče babiček či „luxusně“ placených chův. Prostě tak, aby z ní vyplývala ve všech směrech odpovědnost za děti i nad některými zájmy rodičů. Děti mají právo na rodičovskou péči, a ty nejmenší ve věku do 2 let především.

Koncepce musí zajišťovat **maximální stabilitu**, se záměry dalšího pozitivního rozvíjení a jen zcela výjimečně s nějakým omezením. Musí být spojena i s psychologickým působením, aby ti mladí, kteří chtějí mít děti, je mohli mít počtem i úrovní péče podle svých životních plánů – a aby ti, kteří je mít nechťejí, nebyli žádným způsobem nuceni nebo nějakým nátlakem motivováni je mít. Lidé mohou ve svém životním způsobu a zvyklostech reagovat na měnící se vnější společenské podmínky (např. výrazné změny spotřeby, cen aj.), ale ty rodiny, které se rozhodly mít v konkrétních společenských podmínkách děti, pečovat o ně a vychovávat je se všemi z toho vyplývajícími následky, se nemohou dětí „zbavit“.

Okruhy rodinné politiky

Domnívám se, že v koncepci rodinné politiky budou rozhodujícími následující okruhy problémů života rodin s dětmi:

1. Bydlení mladých rodin

- startovací, třeba menší a při užívání lacinější nájemní byty, s časovým omezením využívání např. na 8–10 let,
 - úrokové zvýhodnění rodin s dětmi při stavebním spoření (až při využívání k zajištění vlastního bydlení),
 - znovuzavedení družstevní bytové výstavby v režii městských úřadů s možností dlouhodobého splácení hypotéky (bude-li reálný zájem a podmínky).
- Těžiště aktivit musí v tomto směru ležet na zastupitelstvech obcí a měst.

2. Porodné

- zvyšování jen při ověřeném vzestupu objektivních nákladů na dítě po jeho narození (nekládat do něj žádnou motivaci k narození dětí).

3. Péče o děti v předškolním věku

- V této oblasti je nutné vycházet přednostně ze zájmů malých dětí (právo dětí na rodičovskou péči) a návrat matek do ekonomické aktivity tomu podřídit. To znamená:
- připravit variantní řešení délky **mateřské dovolené** s vyšší příspěvků v návaznosti na tuto délku, při stanovení její **minimální** délky (resp. odpovídající délky placené dovolené otce), a to v jednotné finanční výši bez zřetele k předchozí úrovni pracovního příjmu. Tato dovolená by neměla být kratší než jeden rok, neměla by být nikdy nahrazována péčí placené chůvy a jen v krajních případech péčí babičky nebo v jeslích,
 - úprava délky **rodičovské dovolené** by měla být časově a tím současně finančně také ve variantách, s možností změny (finančním „srovnáním“) a v návaznosti na zájem či možnosti umístění dítěte v jeslích nebo mateřské škole (rozdílné podmínky existence a kapacit zařízení ve městech a ve venkovských obcích),
 - v konkrétní specifikaci přitom respektovat počet dětí v rodině, jejich věk, a samozřejmě preferovat podmínky při péči o zdravotně postižené dítě (dětí). Do jeslí by při této komplexní úpravě měly přicházet děti ve věku do 1 roku zcela výjimečně a bez finančního zvýhodnění matky, do mateřské školy by neměly přicházet děti mladší dvou let,
 - systémem propojení délky a částek rodičovské dovolené s určitým typem příplatků k umístění dítěte v zařízení, resp. kompenzačními příplatky pro situace, kdy dítě nebude moci zařízení využívat (neexistence, nízká kapacita – města a venkovské obce) vytvářet maximálně srovnatelné podmínky pro souběh rodičovských a pracovních rolí matky, resp. otce – ovšem s tím, aby úroveň péče o dítě byla nadřazena zájmu matky o rychlejší návrat do zaměstnání,
 - obdobné úpravy provést pro rodiny s dětmi v nesezdaném soužití a osamělé rodiče při vytvoření kontrolního systému (např. zda není dítě trvale „odloženo“ do péče jiných osob),
 - v návaznosti na neexistenci nebo nedostatečnou kapacitu mateřské školy organizovat „sousedské miniškolky“ pro děti shodného věku (maximálně pro 5–6 dětí) v odpovídajících bytových podmínkách ženy-matky jednoho z dětí, při kontrole jejich zdravotně-výchovné úrovně, únosnosti placení těchto služeb s příp. částečnou dotací úměrnou výši nákladů na dítě v mateřské škole. Přitom dbát na to, aby nešlo pouze o hlídání dětí bez účasti na jejich tělesném a psychickém rozvoji,
 - pro města včetně jejich dopravně dostupného zázemí vypočítat alespoň orientační variantní prognózu potřeby míst v mateřských školách na 3–5 let dopředu, resp. ještě na delší období u větších územních celků, a prokázat tak zbytečnost nebo naopak nutnost výstavby dalšího zařízení. Pouze tímto způsobem je možné efektivně a s předstihem reagovat na možné kolísání počtu dětí v jednotlivých věkových kategoriích.

4. Přídatky na děti

- jejich potenciální výši určit, resp. zvyšovat podle objektivních nákladů na děti v rodinách, diferencovat je podle věku a pokud možno i počtu dětí (např. s tím, že do budoucna by měly celé tyto objektivní náklady na třetí či čtvrté děti být hrazeny ze společenských prostředků – nikoli však dětí ještě vyšších pořadí),

- jako podmínku výplaty prosadit a kontrolovat pravidelnou školní docházku s odpovídajícími výsledky a potřebnou zdravotní péčí: obojí je kontrolovatelné ředitelstvem škol a dětskými lékaři – např. povinné očkování, prohlídky dítěte alespoň 2–3krát za rok, atd.,
- přídavky na děti nevyplácet přitom za období umístění dítěte v nemocnici nebo dětském domově, nevyplácet je zpětně za období, kdy byla rodina s dětmi dlouhodobě v cizině, např. z důvodu žádosti o azyl a v zajištění materiální péče ze strany „přijímající“ země.

5. Další opatření materiální a s ní spojené psychologické povahy

Zdůraznění činnosti rodičů v péči a výchově dětí by pomohly akce typu „za třetí a čtvrté“ dítě se neplatí – např. ve veřejné dopravě, v kulturních zařízeních, v zoologických zahradách, akvaparcích, na koupalištích, apod. Šlo by tak o akce s malými finančními náklady, ale s velkým psychologickým dopadem a podporováním určité hrdosti rodičů, že jejich výchovná činnost je veřejně oceňována. Jde o širokou problematiku poskytování různých sociálních služeb – bezplatných, dotovaných i plně hrazených.

6. Perspektivní koncepce důchodového zabezpečení bývalých rodičů a ostatních lidí, kteří se vytvářené demograficko-sociálního kapitálu nezúčastnili.

Dlouhodobě u nás i v jiných zemích používaný systém důchodového zabezpečení seniorů po ukončení jejich ekonomické aktivity se opíral o délku doby pojistnými (daňovými) srážkami z pracovních příjmů zajišťovanými, a výše pracovních příjmů v posledních letech. Generace plátců sociálního zajištění v podstatě platila starobní i jiné důchody předchozí generace rodičů. Tento dobře fungující systém byl umožněn tím, že reprodukce se zúčastnila převážná část populace, že úhrnná plodnost se udržovala na úrovni 2,1 dítěte narozeného v průměru jedné ženě, a že se jen pomalu zvyšovala naděje dožití: věková struktura se zhoršovala jen velmi pomalu, při nízké úrovni vzdělanosti a kvalifikace nebylo ohroženo potřebné vytváření tehdejšího sociálního kapitálu. Jakmile se však situace změnila – reprodukce se nezúčastňuje dost vysoký podíl lidí, celková úroveň reprodukce zůstává nízká a rychleji se začal prodlužovat lidský život – jako by nastartovalo u nás po roce 1990 zrychlené stárnutí populace s hrozivým nárůstem podílu seniorů v demografických prognózách (až k hranici 23 % v roce 2030 a 30–32 % v roce 2050) s vědomím redukce tvorby lidského kapitálu v početně se snižující populaci dětí a mládeže. Jen částečně tomu může bránit další posun „důchodového věku“ až k hranici 70 let.

Zatímco část lidí – rodiče s dětmi – vkládá nemalou část svých pracovních příjmů a životních možností do péče a výchovy dětí, jiná část může své „úspory“ na neexistujících dětech přesunout do různých forem budoucího důchodového připojištění, do investování aj. Vzniká tak výrazná nerovnost mezi oběma skupinami lidí, podporovaná tlaky liberálních ekonomů, že si má každý vyšší svého budoucího starobního důchodu určovat dlouhodobě vyšší svých odkládaných finančních prostředků v průběhu celého období své ekonomické aktivity (při zachování „státního“ starobního důchodu jen na úrovni životního minima).

Někteří za obzor volebních období vidící ekonomové i demografové proto stále častěji ukazují na ty dvě odlišné populační skupiny a jejich účast při vytváření demograficko-sociálního kapitálu do budoucna. Navrhují proto, aby při stanovení podmínek výplaty a výpočtu výše starobních (i odvozených) důchodů byla respektována skutečnost této odlišné účasti. V praxi by to znamenalo, že k důchodům bývalých rodičů by se připočítávala jejich předchozí aktivita ve vytváření demograficko-sociálního kapitálu, u důchodců („nerodičů“) by se jejich neúčast v odpovídající míře odpočítávala, protože měli možnost si na budoucí důchody ušetřit mnohonásobně více než bývalí rodiče. Muselo by jít samozřejmě o dlouhodobý proces vytvoření nového systému po dlouhém mezigeneračním vyrovnání – ale jednou bude nutné tento proces koncepčně připravit a realizovat. Bude samozřejmě narážet na nepochopení a odpor těch „poškozených“, kterých bude v populaci neustále přibývat (podle prognózy bude ubývat úplných rodin a s dětmi zvláště). Nejen podle mého názoru bude nutné pokrývat negativní důsledky stárnutí populace s potřebnou diferenciací předchozí účasti na tvorbě de-

mograficko-sociálního kapitálu. Celospolečensky závažné to bude samozřejmě při omezování tvorby tohoto kapitálu v početně se zmenšujících souborech dětí a mládeže.

Domnívám se, že by rozhodnutí o dlouhodobé koncepci a skutečné postupné realizaci připravovaného důchodového systému mělo s těmito pohledy počítat, i když pro to není zrovna vhodná doba.

Závěr

Rodinná politika musí vytvářet podmínky pro únosné změny věkové struktury populace a kapacitu sociálního kapitálu ve společnosti. Únosné proto, že napsat příznivé by bylo nepřiměřeně odvážné: vhodná doba pro úspěšnou realizaci s odpovídajícími výsledky už probíhala u nás minimálně v posledních deseti letech. Pokud však má Česká republika zůstat svojí populací životaschopnou ve skupině menších evropských zemí, nezbyvá jí jiná cesta. Naši vnukové a pravnukové jednou těžko pochopí současnou nečinnost generací rodičů a prarodičů, až budou bez možností dodatečné nápravy sklízet trpké zplněné plody života populace 20. století při opomíjeném demograficko-sociálním zadlužování, při kterém by docházelo k chudnutí celé společnosti a tím ke stagnaci životní úrovně.

V demokratické společnosti nelze zabránit tomu, aby se část dětí rodila bez potřebné odpovědnosti rodičů za péči o ně a výchovu, při nízké úrovni vytváření sociálního kapitálu v nich. Tím více je proto třeba vytvářet příznivé podmínky pro takové rodiče, pro které děti představují významnou a radostnou životní hodnotu, podstatnou část seberealizace a generačního předávání tradic vysoké úrovně vzdělání, kulturního způsobu života nebo i náboženské víry. Stará teze, že „v dětech je národ věčný“, nabývá v 21. století nového významu.

Literatura

- Kocourková, J. 2006. Od politiky populační k politice rodinné: vývoj v ČR od počátku 90. let. In Kocourková, J. – Rabušík, L. *Sňatek a rodina: zájem soukromý nebo veřejný?* Praha: PFF UK, s. 139–158.
- Kocourková, J. 2008. Současný „baby-boom“ v České republice a rodinná politika. *Demografie*, 50, s. 240–249.
- Kuchařová, V. 2006. Rodinná politika v České republice – proč a o čem. *Demografie*, 48, s. 229–240.
- MLěch, L. 2009. Rodina z pohledu institucionální ekonomie. *Demografie*, 51, s. 43–49.
- Národní koncepce rodinné politiky*. 2005. Praha: MPSV, dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/2125/koncepce_rodina.pdf
- Pokoj a dobro. List k sociálním otázkám v České republice k veřejné diskusi*. 2000. Praha: Sekretariát České biskupské konference, s. 49–52, dostupné z: <http://tisk.cirkev.cz/res/data/004/000526.pdf?seek=1151404189>
- Rabušík, L. 2007. Několik poznámek k české rodinné politice. *Demografie*, 49, s. 262–272.

MILAN KUČERA pracoval v letech 1952–1970 v odboru demografické statistiky Státního úřadu statistického jako analytik, v letech 1971–1977 v Terplanu, v letech 1977–1991 byl vedoucím oddělení sčítání Českého statistického úřadu. V roce 1993 přešel jako vědecký pracovník na katedru demografie a geodemografie Přírodovědecké fakulty UK. V desítkách článků se zaměřoval na analýzu populačního vývoje a výsledků sčítání lidu, domů a bytů. Je spoluautorem několika knih s demografickou problematikou, dlouholetým členem České demografické společnosti a redakční rady *Demografie*.

Summary

In a democratic society it is impossible to prevent the fact that some children are born without their parents taking the necessary responsibility for caring and raising them, given their low level of social capital. It is therefore all the more necessary to create the right conditions for parents for whom children represent an important value and source of joy in life, conditions for self-realisation and for the generational transmission of traditions of education, cultural life, and religious faith. The old saying that ‘the nation lies eternal in its children’ has acquired new meaning in the 21st century.

Downgrading the seriousness of problems in the age structure and the concomitant limits to the formation of human capital would mean accepting the enduring impoverishment of society as a whole.

KONCEPCE RODINNÉ POLITIKY A OPATŘENÍ INICIOVANÁ MINISTERSTVEM PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR

KATEŘINA JIRKOVÁ

The Concept of Family Policy and Measures Initiated by the Ministry of Labour and Social Affairs of the Czech Republic

The author informs readers about the substance, objectives, and reasons for the emergence of the government's most recent family policy document, 'Pro-Family Package', which contains a series of measures aimed at supporting families with children. The author also examines some problematic areas that are currently hampering the formation and adoption of a comprehensive and effective concept of family policy for the Czech Republic.

Demografie, 2009, 51: 280–286

Poslední koncepční materiál obsahující vládní záměry a návrhy k podpoře rodin s dětmi byl schválen kabinetem premiéra *Mirka Topolánka* dne 19. listopadu 2008 **usnesením vlády č. 1451, o Souboru prorodinných opatření – Prorodinném balíčku**. Navzdory názvu usnesení, které odkazuje na sedm návrhů opatření k podpoře snadnějšího sladění pracovního a rodinného života, podpoře aktivního otcovství a náhradní péče rodinného typu rozpracovaných v zásadě do podoby věcného záměru zákona, byla citovaným usnesením vlády schválena ve formě přílohy materiálu rovněž **Národní koncepce podpory rodin s dětmi** (dále jen „Koncepce“).

Forma Prorodinného balíčku, ale i Koncepce je ve srovnání s předcházejícími koncepčními materiály obdobného zaměření¹⁾ výrazně odlišná. Zpracovatel, kterým bylo *Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR*, kladl důraz na maximální možnou specifikaci záměrů a konkretizaci úkolů²⁾ s primárním cílem jejich realizovatelnosti a splnitelnosti v daném období stanoveném jako volební období vlády³⁾. Výsledkem této snahy je ve srovnání s Národní koncepcí rodinné politiky schválené usnesením vlády č. 1305 ze dne 12. října 2005 úžeji profilovaná⁴⁾ 36stránková Koncepce zaměřená na problematiku podpory rodin s nezaopatřenými dětmi.

Koncepce se zaměřuje na čtyři klíčové oblasti podpory rodin s dětmi z hlediska jejich potřeb, a to na vytváření vhodných socioekonomických podmínek pro fungování rodin, zkvalitňování rodinných vztahů a posilování rodičovských kompetencí, podporu rodin se specifickými potřebami a zapojení krajů a obcí do rodinné politiky. Mapuje situaci rodin v uvedených oblastech s důrazem kladeným na identifikaci hlavních problémů. Ústřední částí Koncepce je kapitola věnující se základním oblastem podpory z hlediska potřeb rodin s dětmi a aktuálním záměrům a směřování rodinné politiky. Jsou zde nastíněny a zdůvodněny kroky, o jejichž realizaci bude v rodinné politice usilováno. Závěrečná a do jisté míry stěžejní kapitola obsahuje soubor zcela

¹⁾ Akční plán na podporu rodin s dětmi pro období 2006–2009 schválený usnesením vlády č. 854 ze dne 12. července 2006 a zejména pak Národní koncepcí rodinné politiky schválená usnesením vlády č. 1305 ze dne 12. října 2005.

²⁾ Koncepce se nespokojuje jen se stanovením více či méně obecných cílů, jako je např. „podporovat snadnější sladění pracovního, rodinného a osobního života“, ale na identifikaci specifických problémů, přičemž termínovaný úkol je následně formulován tak, aby jeho výstupem bylo přijetí zcela konkrétního opatření legislativního nebo nelegislativního charakteru, které bude na daný problém přímo reagovat.

³⁾ Myšleno Topolánkovo vlády.

⁴⁾ Myšleno, pokud jde o věcné zaměření.

konkrtn definovaných návrhů opatřn legislativn i nelegislativní povahy rozřazených podle uvodnch cílů Koncepce. Právě návrhy legislativních opatřn byly rozpracovány Prorodinném balíčkem.

Prorodinn balíček, kterému byla věnována znan mediln pozornost, obsahuje za ucelem podpory snadnj slučitelnosti pracovního a rodinného řivota následující opatřn: a) zaveden institutu vzjemn rodiovsk výpomoci, b) podporu služeb pře o dt v oblasti řivnostenskho podnikání prostřednictvím revize hygienických, prostorových a kvalifikačních pořadavk na provoz řivnost, c) zaveden služby pře o dt poskytované na nekomerčním základě – institutu miniřkolky, d) zaveden daňových výhod pro zaměstnavatele poskytující nebo zajiřtujc svm zaměstnancům pe o dt, e) zaveden slevy na pojistnm na sociln zabezpečení a prspvku na státní politiku zaměstnanosti. Na podporu aktivního otcovství je navrhováno zaveden tzv. otcovského a konen s ohledem na potřebu směřovat finann prostředky plynouc do oblasti náhradní pře o dt do oblasti náhradní pře rodinného typu je navrhováno prznat pěstounům vykonávajícím pěstounskou pe v zařizení pro výkon pstounsk pře nárok na odměnu pěstouna jako dvku pstounsk pře za podmínek upravených zákonem . 117/1995 Sb., o státní sociln podpore, ve znění pozdjřch předpisů.

Návrhy opatřn na podporu služeb pře o dt nepotj se zvyšováním počtu mst v mateřských řkolch⁵⁾ s odvodnnm, ře zřizovateli řkol jsou pevřn obce, kterm vláda nemá mořnost zvyřen kapacity nařidit, a obce samy bývají k tomuto kroku velmi opatrn⁶⁾. V neposlední řadě nebyla cesta zvyšování kapacity mateřských řkol zvolena s ohledem na eskalaci veřejných výdajů a zvyřen tlaku na státní finance, kterou by tento krok způsobil. Návrhy v oblasti služeb pře o dítě se tak ubírají cestou nalezen alternativních neinstitucionlnch řeřen, jsou zalořeny na zapojení pevřn soukromých zdrojů a minimalizují pořadavky na veřejn rozpočty. Tmto alternativním řeřenm je tak podle Prorodinného balíčku zapojení rodičů do pře o cizí dt, zapojení soukromého a neziskového sektoru do rozřřen nabídky služeb pře o dt prostřednictvím nastavení jasných pravidel poskytování této pře, stanoven minimálních nutných hygienických a kvalifikačních pořadavk na provozování pře a v neposlední řadě, pokud jde o aktivizaci zamstnavatel, zaveden daňovch ulev.

Pravdpodobn nejdiskutovanjřm opatřnm na podporu služeb pře o pedřkoln dt je návrh na zaveden institutu tzv. evidovaného poskytovatele vzjemn rodiovsk výpomoci. Cílem opatřn je jasn definovat základní rámec fungování, za nhoř míře být v souladu s právním řádem poskytována evidovanou fyzickou osobou, která celodenní a řdn pečuje alespoň o jedno vlastn dt do 7 let věku, souasn pře o nejvř 4 dt do 7 let věku (včetně dítěte nebo dt vlastních) za limitovanouplatu ve vlastn domácnosti. Služba je navrhována mimo reřim zákona . 455/1991 Sb., o řivnostenskm podnikání, ve znění pozdjřch předpisů. Evidovan poskytovatel vzjemn rodiovsk výpomoci je podle návrhu oprávněn za poskytování pře přijmout limitovanouplatu maximln 5000 Kč msn za svřen dt a je z této činnosti pritom osvobozen od placen dan z prjmu fyzických osob. Z prjmu rovnř nemá odvádět pojistn na sociln zabezpečení a prspvek na státní politiku zaměstnanosti, ani pojistn na veřejn zdravotn pojiřtn. Celkov ist prjem fyzick osoby tak míře činit ař 15 000 Kč msn. Je také navrhováno, aby rodiče dt svěřených do pře evidovaného poskytovatele mohli khrad pře pouřt rodiovsk prspvek.

Návrh opatřn vychází z praxe urit částí rodičů, kteří řeř nedostatek služeb pře o pedřkoln dt vzájemnou svépomocí, kdř si navzájem po rzn dlohou dobu, podle dohodnutých podmínek zajiřtuj pe o dt. Filozofií návrhu, jehoř realizace vyřadovla prjet zcela nov prvnpravy, je vytvořt předpoklady pro legln poskytování pře o ne-vlastn dt zaplatu. Tj. aktivovat potenciln poskytovatele navrhovan neformln služby pře o dt, kteří

⁵⁾ Být se znan st kritiky smřovan k Prorodinnmu balíčku týkala právě absence tohoto opatřn.

⁶⁾IIV, Rychl řetřen 3/2008.

mohou danou službu poskytovat bez obavy, že budou postiženi za provozování neoprávněného podnikání fungujícího v rámci „šedé ekonomiky“. Návrh opatření vychází z předpokladu, že konkrétní podmínky poskytování péče budou stanoveny na základě dohody smluvních stran a předpokládá silnou kontrolu ze strany rodičů, kteří svěří své dítě do péče poskytovatele⁷⁾.

Dále je v Prorodinném balíčku navrhováno přispět k rozšíření nabídky služeb péče o děti poskytovaných v oblasti živnostenského podnikání prostřednictvím zjednodušení hygienických a prostorových požadavků na provozovny, ve kterých by bylo pečováno o menší počet dětí. Rovněž je navrhováno doplnit kvalifikační požadavky na podnikání ve vázané živnosti „Péče o dítě do tří let věku v denním režimu“⁸⁾. Cílem opatření je, aby se na provozovnu podnikatele, který pečuje v rámci výše uvedené vázané živnosti nebo volné živnosti, oboru činnosti č. 72 „Mimoškolní výchova a vzdělávání, pořádání kurzů, školení, včetně lektorské činnosti“ současně nejvýše o 4 děti (včetně vlastního do 7 let věku), nevztahovaly hygienické požadavky stanovené obecně vyhláškou č. 410/2005 Sb., o hygienických požadavcích na prostory a provoz zařízení provozoven pro výchovu a vzdělávání dětí a mladistvých, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o hygienických požadavcích na prostory“), nýbrž, aby byly předepsány „pouze“ požadavky přiměřené limitovanému počtu dětí. Tyto požadavky měly respektovat potřeby dětí a zároveň tak umožnit rozšíření tohoto druhu podnikání. Požadovaná odborná způsobilost k výkonu citované vázané živnosti se má nově rozšířit o možnost prokázat potřebnou kvalifikaci osvědčením o rekvalifikaci nebo jiným dokladem o odborné způsobilosti⁹⁾.

Přijetí nové právní úpravy předpokládal třetí návrh na podporu služby péče o předškolní děti poskytované na nekomerčním základě, kterým je návrh na zavedení institutu „miniškoly“. Podle návrhu je možné miniškolku zřídit pro nejvýše 4 děti ve věku od 6 měsíců do 7 let (opět se do počtu započítávají vlastní děti pečovatelky/pečovatele). Hygienické a prostorové podmínky mají být přizpůsobeny omezenému počtu dětí a v zásadě se blížit vybavení běžné domácnosti. Podle návrhu se má jednat o službu poskytovanou nejčastěji zaměstnavatelem rodiče na pracovišti rodiče nebo jiném vhodném a dostupném místě anebo poskytovanou neziskovými subjekty, obcemi a kraji, kteří jsou podle ust. § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, a ust. § 1 odst. 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, v rámci samostatné působnosti povinni pečovat o potřeby svých občanů, a rovněž organizačními složkami státu. V případě, že by náklady na zřízení a provoz miniškoly pro děti svých zaměstnanců hradil zaměstnavatel ze svých prostředků, šlo by o tzv. daňově uznatelné náklady.

V návaznosti na opatření v oblasti služeb péče o děti je v Prorodinném balíčku dále navrhováno novelizovat zákon o daních z příjmu tak, aby mezi daňově uznatelné náklady byly zařazeny rovněž výdaje, které zaměstnavatel vynakládá na zajištění péče o děti svých zaměstnanců. Jednalo se o výdaje na provoz vlastního zdravotnického zařízení – jeslí, provozoven pro výchovu o vzdělávání¹⁰⁾ podle vyhlášky o hygienických požadavcích na prostory, mini-

⁷⁾ Návrh v této souvislosti předpokládal, že rodiče zvažující využití služby, budou mít na evidenčním místě k dispozici informační leták (manuál), ve kterém budou informováni o charakteru poskytované služby, o svých právech a povinnostech, o odpovědnostních vztazích vyplývajících z poskytování služby a budou upozorněni na další skutečnosti, které je třeba vzít v potaz při rozhodování o svěření dítěte do péče poskytovatele.

⁸⁾ Podle přílohy č. 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁾ Návrh předpokládal zavedení kurzu s dostatečnou časovou dotací speciálně zaměřeného právě na péči o svěřené děti. Při koncipování návrhu se vycházelo z možného pozitivního účinku nové úpravy kvalifikace na řešení situace žen nad 50 let, které jsou ve vyšší míře ohroženy nezaměstnaností. Získáním kvalifikace by tyto ženy získaly možnost podnikat v oboru, neboť navrhovaná úprava hygienických požadavků by neznamenal překážku zřízení provozovny.

¹⁰⁾ Typicky soukromá zařízení zřízená v režimu volné živnosti oboru činnosti č. 72 „Mimoškolní výchova a vzdělávání, pořádání kurzů, školení, včetně lektorské činnosti“ a vázané živnosti „Péče o dítě do tří let v denním režimu“, často poněkud nepřesně označované jako soukromé jesle a soukromé školky.

školek a rovněž pspěvku zaměstnavatele na zajištění pce o dítě zaměstnance poskytované prostřednictvím jiného subjektu než zaměstnavatele¹¹⁾.

Další opatření Prorodinného balíčku směřuje k podpoře částečných úvazků pro rodiče s dětmi do 10 let věku a dalších osob se statutem osob obtížn uplatnitelných na trhu prce¹²⁾. Je navrhováno, aby zaměstnavatel v ppadech, že zaměstnj na částečný úvazek, tj. takový úvazek, kdy délka pracovní doby zaměstnance činí nejvýše 80 % stanoven týdenní pracovní doby, mohli za kalendrn měsíc, v němž byly po cel měsíc splněny dan podmínky, uplatnit slevu až do částky 1500 Kč. Nutno podotknout, že z důvodu potřeby vyhodnotit účinky opatření po urátů době jeho fungování, je v Prorodinném balíčku navrhováno omezit účinnost tohoto opatření na tři roky a poté na základě výsledků buď poskytování slevy ukončit nebo prodloužit účinnost úpravy.

Cílem opatření spočívajícího v zavedení nov dávky nemocenského pojištění – otcovské-
ho¹³⁾, je podpora aktivního otcovství prostřednictvím finanční podpory otců, kteří se rozhodnou dočasn přerušit výkon své výdělečné činnosti, aby mohli výlučně nebo (zejména) společn s matkou pečov o novorozen dt¹⁴⁾. Otcovské by bylo poskytováno po dobu jednoho týdne ode dne nástupu na něj s tím, že pojištěnec na něj může nastoupit nejpozději do uplynutí šesti týdnů věku dítěte nebo do 6 týdnů ode dne svření dítěte do pce nahrazující pci rodičů^{15, 16)}. Otcovské je navrženo jako dvka nemocenského pojištění, a proto se m stanovit stejnm způsobem jako penžit pomoc v mateřství poskytované mužů. Výše otcovského za kalendrn den činí podle návrhu 70 % denního vyměřovacího základu.

Poslední opatření Prorodinného balíčku směřuje do úpravy financování pstounské pce v zařízeních pro výkon pstounské pce, která představuje specifický typ náhradní rodinn pce¹⁷⁾. Financování provozu těchto zařízení a nákladů spojených s výkonem pstounské pce je podle zákona č. 359/1999 Sb., o sociln-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, ponecháno z větší části na zřzovateli zařízení. Zákonnm pritom klade na profesionalitu pěstounů a odborn a materiln zajištění této pce poměrně vysok nároky. Tím, že se navrhuje přiznat pěstounům v zařízeních nárok na odměnu pěstouna jako dvky pstounské pce za podmínek upravených zákonem č. 117/1995 Sb., o státní sociln podpoře, ve znění pozdějších předpisů, se m snížit nepoměr mezi požadavky zákona a reálnými mořnostmi zřzovatelů a v neposlední řadě m tmto opatřením dojít k částečné stabilizaci situace zařízení pro výkon pstounské pce.

¹¹⁾ Současn úprava se řídí se zákonem č. 586/1992 Sb., o danch z přjmů, ve znění pozdějších předpisů, pčemž platí, že vdje zaměstnavatele vynaložené na pci o předškolní dt zaměstnanců jsou daňov uznateln pouze v ppadech, že jde o vdje na provoz vlastních mateřských škol zřízených podle zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, všším odbornm a jinm vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Pokud jsou vdje poskytnuty na úhradu pobytu dítěte zaměstnance v mateřské škole nebo v jiném zařízení pce o předškolní dt provozovanm jinm subjektem než zaměstnavatelem, jsou daňov neuznateln. Poskytne-li zaměstnavatel zaměstnanci vedle mzdy nebo platu pspěvek (penžn plnění) na úhradu vdjů spojených s pobytem jeho dt v mateřských školách a nebo předškolních zařízeních provozovaných jinými subjekty než zaměstnavatelem, je tento pspěvek daňov uznateln jen v ppadech, že je toto právo zaměstnance zakotveno v kolektivn smlouvě, vnitřním předpisu, pracovní nebo jin smlouvě.

¹²⁾ Kromě zaměstnance, který pečuje o dt do 10 let věku, jde rovněž o zaměstnance, který je osobou se zdravotním postiženm, nebo který je starší 55 let, nebo který osobn pečuje o osobu, která je závisl na pci jiné osoby ve stupně II až IV, a je z tohoto důvodu veden v evidenci obecnho úřadu s rozšířenou působností, nebo který je řdnm studentem denního studia střední, vysok či výšší odborn školy.

¹³⁾ V mediích někdy nepřesn prezentováno jako zavedení otcovské dovolen.

¹⁴⁾ S ohledem na skutečnost, že jíž nyní může otec čerpat od narození dítěte rodičovskou dovolen společn s mateřskou dovolen matky, zavedenm nov dvky, by došlo de facto k vytvoření stavu odpovídjcímu zaveden tzv. otcovské dovolen tak, jak funguje v řadě zemí EU.

¹⁵⁾ V takovém ppadech jen je-li do pce nahrazující pci rodičů převzato dt do dosažení sedmi let věku.

¹⁶⁾ Stanoveno s ohledem na účel otcovského, kterm je podpořit pci otce o novorozen dt a s ohledem na právní úpravu ust. § § 32 odst. 1 písm. e) zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, které stanoví, že po ukončení šestinedělí se otec dítěte či manžel matky dítěte může s matkou dítěte vystřídat při pobírání penžit pomoci v mateřství.

¹⁷⁾ Ke konci roku 2007 bylo v ČR provozováno celkem 55 takových zařízení, mezi nimi i SOS dětské vesničky.

Prorodinný balíček měl být realizací programového prohlášení Topolánkovy vlády, především pokud jde o deklarovaný cíl podpořit rozvoj služeb pro rodinu a péči o děti do čtyř let, včetně péče poskytované nerodičovskou osobou, posílení role otce při péči o děti, prosazení větší možnosti flexibilních pracovních úvazků a zvýšení motivace zaměstnavatelů k zaměstnávání rodičů vychovávajících děti. Osud Prorodinného balíčku tak do jisté míry odráží osud minulé vlády. Navzdory snaze koncipovat zejména ta opatření Prorodinného balíčku spočívající v podpoře služeb péče o děti tak, aby reflektovala problematickou rozpočtovou situaci, byla totiž právě nákladovost opatření v době problematické ekonomické situace důvodem, proč ministerstvo zpracované paragrafové znění navrhovaných opatření nebylo stávající vládě předloženo a projednáno, jak předpokládalo výše citované usnesení vlády č. 1451¹⁸⁾. O materiálu tak bylo *Fischerovou* vládou jednáno „jen“ v souvislosti s přijetím stanoviska k poslaneckému návrhu Petra Nečase a Michaely Šojdrové na vydání zákona o podpoře rodin s dětmi a o změně některých zákonů¹⁹⁾. K návrhu vláda přijala negativní stanovisko, které je vyjádřeno v příloze usnesení vlády č. 834 ze dne 29. června 2009²⁰⁾.

Ze způsobu zpracování Prorodinného balíčku, jakož i z charakteru jím navrhovaných opatření vyplývá, že ačkoliv se významně věnuje např. oblasti sladění pracovního a rodinného života, neobsahuje ucelené a souhrnné koncepční řešení žádné dílčí problematiky rodinné politiky. Navzdory této skutečnosti i kritice, která se týkala zaměření materiálu jako celku nebo úpravy jednotlivých návrhů či jejich částí a která zaznívala od části odborné, politické a laické veřejnosti při zveřejňování obsahu Prorodinného balíčku, lze konstatovat, že jde o dosud o nejkompaktněji pojatý vládní počín explicitně se zabývajícím podporou rodin s dětmi²¹⁾.

Na formě²²⁾ a obtížném způsobu tvorby materiálu²³⁾ se projeví dva problematické momenty, které komplikují zpracovávání účinných opatření rodinné politiky. Za prvé jde o nedostatečnou pravomoc ministerstva práce a sociálních věcí při koordinaci tvorby koncepce a/nebo jednotlivých opatření rodinné politiky. Za druhé jde o nedostatečnou odbornou kompetenci výše uvedené ústředního orgánu státní správy při tvorbě koncepce a/nebo opatření rodinné politiky, která vyplývá z povahy agendy rodinné politiky zasahující do věcné působnosti mnoha resortů²⁴⁾.

Ministerstvo práce a sociálních věcí odvozuje svou působnost v oblasti koordinace tvorby rodinné politiky z ustanovení § 9 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústřed-

¹⁸⁾ Usnesení ukládá tehdejšímu místopředsedovi vlády a ministru práce a sociálních věcí zpracovat návrh zákona o evidovaném poskytovateli vzájemné rodičovské výpomoci a o miniškole, návrh novely zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, návrh novely zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, návrh novely zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí a návrh novely zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře a předat tyto návrhy společně s návrhem novely zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon zpracovaným ministerstvem průmyslu a obchodu a s návrhem novely zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů zpracovaným ministerstvem financí ve spolupráci s ministry průmyslu a obchodu a financí do 19. dubna 2009 vládě k projednání.

¹⁹⁾ Sněmovní tisk č. 863, který je paragrafovým zněním návrhů opatření obsažených v Prorodinném balíčku, byl dne 28. 5. 2009 předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a nyní se nachází v 1. čtení.

²⁰⁾ Důvodem negativního stanoviska je „zvýšení mandatorních výdajů a zejména výrazné snížení příjmů státního rozpočtu v důsledku přijetí návrhu jako celku s tím, že dopad předloženého návrhu zákona na státní rozpočet uvedený v důvodové zprávě, považuje vláda za značně podhodnocený“. (Odhad celkových dopadů navrhovaných právních úprav na státní rozpočet činí podle materiálu maximálně 2,5 mld. Kč ročně, z toho připadá 0,5 mld. Kč na otcovské, 1,9 mld. Kč na slevu na pojistném a 0,1 mld. Kč na opatření na podporu pěstounů a ostatní opatření.) Ve svém stanovisku dále vláda vyjádřila další dílčí připomínky k úpravě návrhu opatření na zavedení institutu vzájemné rodičovské výpomoci a miniškolky.

²¹⁾ Jen pro informaci doplňuji, že převedení věcných záměrů návrhů opatření do paragrafového znění si vyžádalo zpracování zcela nové právní úpravy institutu vzájemné rodičovské výpomoci a miniškolky a dále různé rozsáhlou novelizaci více jak desítky dalších právních předpisů.

²²⁾ De facto kombinaci koncepčního textu nelegislativní povahy se zpracováním věcného záměru návrhu legislativních úprav sui generis.

²³⁾ S ohledem na povahu opatření byla nutná úzká spolupráce předkladatele – ministerstva práce a sociálních věcí s mnoha dalšími ministerstvy, zejména s resortem zdravotnictví, financí, průmyslu a obchodu.

²⁴⁾ Minimálně ministerstva zdravotnictví, školství, mládeže a tělovýchovy, financí, spravedlnosti, průmyslu a obchodu, pro místní rozvoj a některých agend spadajících pod činnost Úřadu vlády.

nch orgánů státní správy České republiky, ve znění pozděšch předis (dále jen „Kompetenční zákon“), kter stanoví, že: „... jež uřtřdnm orgánem státní správy pro péči o rodinu a dt“. Nutno podotknout, že relativně vágnost ustanovení jíž v minulosti způsobila kompetenn neshody o to, kde končí a začíná vcn působnost jednotlivých resortů a samotnému ministerstvu práce a sociálních věcí nedv přlšnou mořnost dsledn na uřtřdn úrovni státní správy prosazovat pozici koordinátora tvorby koncepce rodinn politiky. Na uveden nedostatek reaguje Národní koncepce podpory rodin s dětmi opatřnm novelizovat Kompetenční zákon tak, aby byla vslovn zakotvena koordinan role ministerstva práce a sociálních věcí př tvorbě a realizaci rodinn politiky, včetně změny jeho názvu na Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny.

Řešenm nedostatků vcn působnosti, kter by zároveň garantovalo jasn politick zadání př tvorbě koncepce a/nebo opatřn rodinn politiky např vldou, by potom mohlo být zřzen Rady vldy pro rodinnou politiku (nebo rodinu) slořen z ministrů vybraných resortů za předsednictví ministra práce a sociálních věcí nebo z důvodu vtisknut nadresortnho charakteru premiéra vldy. Vznikl by tak orgán s mandátem ukládat jednotlivým resortům podle jejich psobnosti ukoly analytického a koncepčního charakteru. Nespornou výhodou takto ustaveného orgánu by byla na uřtřdn úrovni státní správy vslovn vyjdřen vle zpracovat urit zadání a prevence zsadn nzorov roztřstnosti jednotlivých resortů na řešení danch ukol v oblasti rodinn politiky. Obojí by mohlo vrazn snžt riziko následného neschvlen jíž vytvořeného materiálu vldou nebo jeho rozshl modifikace z důvodu obtřn slučitelných postojů jednotlivých ministerstev. Odbornost orgánů by byla podpořena mořnost přzvat k práci na specifickch ukolech v ad hoc ustavených pracovních skupinách extern odbornky²⁵⁾. Lze předpokládat, že role odbornho útvaru ministerstva práce a sociálních vc²⁶⁾ by se v takovm přpad posunula ve vztahu k Rad či jejím pracovním skupinám více do roviny organizan, včetně zajiřtvn podkladových materiálů. S ohledem na předchzejci zkuřenosti s formulováním koncepnch zadání a jejich mnohdy rozpaitm pozděšm faktickm promtnutm do praxe se domnívám, že bez vytvořen výše popsnho orgánu se do budoucna podaří jen obtřn formulovat kvalitn a ucelenou koncepci státní rodinn politiky ČR.

Nutno ovřem konstatovat, že ani příjetí obou výše nastíněných kroků neřeší dalř stězejn nedostatek koncepce česk rodinn politiky, kterou je neexistence její kontinuity. Alespoř základní politick shoda na orientaci rodinn politiky a směrech oblasti podpory rodin je primárním předpokladem uspchu být sebelépe formulovnch a přjatch opatřn. Ve svtle výše uvedeného je tak téměř nemořn specifikovat českou rodinnou politiku, coř vyvstalo zřetelnj než jindy s pádem politick vldy. Tu a tam lze sice vyzozorovat jednotliv více či méně vznamn dílčí opatřn v oblasti dvkov či dařov podpory rodin, jen stěži lze vřak hovořt o systému koncepn přjmanch opatřn s jednotncm zmřem.

I přes poměrně neutřšen zvřen konstatování o jaksi „zamlřenosti“ česk rodinn politiky si dovolím zakont tento přpvek o poznání pozitivnj. Minimln za posledních 5 let lze totiř na úrovni politickch stran a státní správy zaznamenat posun v to smyslu, že je nutn podporovat i tzv. fungujci rodinu²⁷⁾. Ne přlř optimisticky se snad lze proto domnívat, že jíž nyn uřla Česká republika pr drobných kroků po dlouh cestě, na jejímž konci je jednoznn definování a poměrně kontinuuln rodinn politika.

Článek vyjadřuje soukrom názor autorky.

²⁵⁾ Myřleno odborníky mimo oblastí uřtřdnch orgánů státní správy.

²⁶⁾ V souasn době je zastávána Oddlenm rodinn politiky zřzenm v rámci Odboru rodinn politiky a sociálních systému.

²⁷⁾ Tento ne přlř korektn termín odkazuje na rodinu, kter se nenachází v nepřznv sociln situaci. Posun ve vnmn je dležit i s ohledem na redukci podpory rodiny do sociln oblasti, kter byla ČR svědkem od 90. let minulého století.

KATEŘINA JIRKOVÁ (roz. Příhodová) vystudovala Právnickou fakultu Masarykovy univerzity v Brně (1998–2003). V letech 2001 až 2006 se věnovala poradenství obětem domácího násilí v Poradně pro ženy v tísni v Brně a následně v pražském Profemu o.p.s. Od roku 2004 pracuje na Ministerstvu práce a sociálních věcí ČR v Oddělení rodinné politiky, jehož je od roku 2005 vedoucí.

Summary

In November last year, the Czech government approved its most recent conceptual family policy document, which contains proposals for seven minutely elaborated legislative measures designed to help families with children achieve a work-life balance, to support the active involvement of fathers in caring for children in the family, and finally to partly stabilise the situation of foster care facilities. Although the document does not contain a general conceptual solution to some areas of family policy and despite possible objections to the specific form of individual proposed measures, this is probably the most important and most sophisticated governmental initiative in recent years to support families with children. Although the proposed measures, especially those in the area of childcare services, were conceived somewhat cautiously in order to avoid overly burdening the state budget, in the end the expected increase in mandatory expenditures and especially the simultaneous decrease in state budget revenue were the reasons that the government adopted a negative stance towards the legislation that would have introduced the given measures.

In connection with preparation of the document, the question repeatedly came up as to how the mechanisms of responsibility and coordination should be arranged to enable the formulation of a well-made, comprehensive and realistically achievable concept of state family policy for the Czech Republic. Yet it is clear that, if the relevant steps in response to the above problem are taken, what is next required in order to formulate an effective concept of family policy is the existence of a basic political consensus to enable the continuity of measures implemented. Without that, it will continue to be difficult even to define family policy in the Czech Republic.

Summary

Family Policy from the Viewpoint of (Not Just) Demographers

Family policy is not a theme new to the pages of Demografie. Articles on this theme have recently been published, for instance, by V. Kuchařová (2006: 229–240), L. Rabušic (2007: 262–272) and J. Kocourková (2008: 240–249) on the significance of family policy in the Czech Republic. Accompanying this there have also been discussions of the need for a pronatal population policy in the Czech Republic. This has especially been advocated by V. Srb and M. Kučera, who have usually published their articles in conjunction with detailed analyses of fertility trends by J. Rychtaříková. This is understandable, as demographers study state measures in support of families with children from the perspective of their impact on reproductive behaviour of the given population. Given that it is impossible to sharply distinguish between family policy and pronatal population policy, in the 1990s the role of family policy in the Czech Republic was not adequately assessed. Nevertheless, a positive shift has occurred in the past decade both in the political scene and in expert circles. The significance of family policy is no longer questioned, and instead, their content is discussed.

The importance of state policy in support of families with children increases mainly during less favourable economic times. The government's adoption of 'Janota's package' in September 2009, tabling measures designed to tighten the state budget, gave rise again to a question previously raised in the Czech Republic in the 1990s as to how tolerable it is that the costs of the crisis be borne mainly by families with children. The proposed decrease in the child-birth benefit from 13,000 to 10,000 Czk and of the parental allowance by 10% was fortunately rejected by the Chamber of Deputies, but MPs did not openly come out against the planned decrease of the maternity allowance, which mostly affects women with middle or high incomes. As of 1 January 2010 financial assistance for women with middle incomes will be between 8,000 to 10,000 Czk monthly, i.e. around 2,000–3,000 Czk less than in 2009. From the perspective of the long-term development of family policy in the Czech Republic, this can be viewed as a step devoid of a conceptual outlook and disruptive to the stability of financial support for families. The political representation of the Czech Republic has a consistent tendency to under-appreciate the fact that frequent changes and cutbacks in state support for families are both negatively reflected in the development of the population climate.

The series of articles on family policy opens with a speech that Vladimír Špidla delivered in Prague during the Czech Presidency of the EU at an international conference on Parental Care of Children and Employment Policy. He touches on a very relevant topic – the development of childcare facilities as one of the Barcelona objectives. These objectives must be understood in terms of the effort to modernise society across the EU, and an integral part of this effort is improving the living conditions of families with children. He emphasises that it is in the interest of every family and every child that Member States invest in developing good-quality specialised services to help promote the education and personal growth of children. This is followed by a paper by Gerdy Neyer, which analyses the relationship between measures in support of fertility, employment, childcare, and gender equality. Currently lessons could be drawn from the situation in the 1990s when Sweden and Finland were struck by economic crises. Neyer notes that, unlike in Sweden, family policy arrangements in Finland prevented the fertility rate from falling.

Olivier Thévenon used data from a newly created OECD database that collects information on family policy measures in individual states and in his paper attempts to formulate an up-to-date typology of advanced states. He affirms the exceptional position of France, where there are various forms of state support directed at all families regardless of their income. The author shows that in France since 1970s family policy has not departed from its long-objective, which is supporting fertility. Conversely, through the example of England and Wales, Wendy Sigle-Rushton point out how higher fertility need not be the result of a generous family policy. He argues that the generous family policy in Scandinavian countries stimulates not just a higher fertility rate but also the postponement of childbirth to a later age. The less advanced liberal family policy in Great Britain, which is oriented towards support for the traditional family, provides women with lower education and low income with no motive to postpone childbirth and thus contributes to their higher fertility. However, one negative consequence is the considerable differences in fertility rates by education and social status. W. Sigle-Rushton concludes that in Great Britain the costs of reproduction of the next generation are excessively borne by those who have the least resources.

The article by Marta Korintus analyses the development of childcare services in Hungary. She shows that the Czech Republic and Hungary share a similar history in the area of family policy not just before 1989 but also after. Just like in the Czech Republic, after 1990 Hungary favoured developing a system of long paid leave promoting care for small children by their parents. The result was that the number of places available in nurseries in Hungary has declined by around 60% over the past 25 years. The majority of children aged 3 and under are – like in the Czech Republic – at home with their mother. The issues of the advancement of gender equality and achieving a work-life balance were largely overlooked. The author tries to clarify in more detail the causes of the failure thus far to achieve the Barcelona objectives in Hungary. An interesting finding is that in 1993 a new form of childcare was introduced in Hungary, so-called 'family day care'. This measure is strikingly similar to a new form of care advanced in the Czech Republic and known as 'care by a non-parent' or, in other words, the institution of parental assistance, which was introduced in the Pro-Family package of Topolánek's government in 2008.

Two papers are devoted to family policy in the Czech Republic. Milan Kučera notes the significance of population and family policy for future demographic development in the Czech Republic and points out the problem areas faced by families with children, which should be addressed by a broadly conceived family policy. He expresses disappointment about the opportunities that have been wasted, but still believes that it is possible to mitigate the demographic-social burden on future generations. In the last article, Kateřina Jirková considers the character of the current family policy in the Czech Republic. She sees its main shortcoming as lying in the lack of continuity to family policy, the result of long-term political disagreement over its basic direction. She draws on the most recently approved conceptual document, the Pro-Family Package adopted by Topolánek's government, which however became a casualty of the fall of the government, and she documents the difficulty in advancing even small measures in support of families. The dismal situation in her view stems from the inadequate authority and competence of the Ministry of Labour and Social Affairs. She believes that one solution would be to set up a Government Council for Family Policy, made up of ministers from selected ministerial departments.

The articles by foreign contributors indicate how important family policy has become in international demographic literature. At the same time, it is no longer a question that the state can significantly influence the living conditions of families with children by means of the measures it adopts in this area and indirectly can influence people's decisions relating to reproduction. Recent development in the Czech Republic shows that it is important to devote the requisite attention to these issues.