

# InCARE



[www.incare-pyc.eu/](http://www.incare-pyc.eu/)

Promjenjiva narav društvenih i  
rodnih nejednakosti povezanih  
uz dizajn politika usmjerenih  
skrbi za djecu predškolske dobi  
u post-jugoslavenskim  
zemljama

**Ivana Dobrotić**

Marie Curie Fellow  
University of Oxford, Department of Social  
Policy and Intervention

Molimo citirati:

Dobrotić, I. (2019), *Promjenjiva narav društvenih i rodnih nejednakosti povezanih uz dizajn politika usmjerenih skrbi za djecu predškolske dobi u post-jugoslavenskim zemljama*, Tehničko izvješće – InCARE projekt, travanj 2019, [www.incare-pyc.eu/](http://www.incare-pyc.eu/)



---

This research is part of a project that has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement No786826.

The views expressed in this publication are those of the author.

## SAŽETAK

Izvješće analizira i mapira sadašnje stanje te razvoj politika usmjerenih skrbi za djecu predškolske dobi u post-jugoslavenskim zemljama nakon 1990. godine polazeći od perspektive rodnih i društvenih nejednakosti. Analiziraju se dvije mjere ključne s aspekta organiziranja skrbi za djecu predškolske dobi – dopusti usmjereni skrbi za djecu (rodiljni, očev i roditeljski dopusti; dalje u tekstu: politike dopusta ili dopusti) i usluge ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja (dalje u tekstu: RPOO). Poseban se naglasak stavlja na rodne i društvene nejednakosti u pristupu dopustima i uslugama usmjerenima skrbi za djecu predškolske dobi, a koje nastaju kao rezultat samog dizajna tih politika. Budući da su zemlje bivše Jugoslavije politike dopusta te usluga usmjerenih skrbi za djecu počele uspostavljati još u socijalističkom razdoblju te se razvoj njihovih politika već tada počinje razlikovati, daje se kratak pregled njihova razvoja i u razdoblju socijalizma. Izvješće se temelji na podacima prikupljenima u okviru InCARE projekta, analizirajući zakonodavstvo u pet post-jugoslavenskih zemalja u razdoblju od 1945.-2019. godine: Bosni i Hercegovini (BIH), Hrvatskoj (HR), Crnoj Gori (ME), Srbiji (RS) i Sloveniji (SI).

Gledano iz komparativne perspektive, zemlje bivše Jugoslavije razvile su darežljive politike dopusta – krajem socijalističkog razdoblja sveukupno se trajanje dopusta u tim zemljama kretalo između 9 i 13 mjeseci, uz naknadu na razini prethodne plaće. Ipak, politike dopusta isključivale su pojedine skupine roditelja (npr. samozaposlene, poljoprivrednike) te su primarno ciljale majke, čime su reproducirane tradicionalne rodne norme i prakse u zapošljavanju i skrbi. Usluge RPOO-a u bivšoj su Jugoslaviji bile slabije razvijene nego li u mnogim drugim socijalističkim zemljama, a obuhvaćenost je djece predškolskim programima varirala među i unutar samih republika.

Razlike u politikama usmjerenima skrbi za djecu među zemljama dodatno su se produbile nakon 1990. godine. Reforme koje su uglavnom usmjerene mijenjanju politika dopusta donijele su: (i) duže dopuste za roditelje s troje (ili više) djece (npr. Hrvatska, Srbija); (ii) plaćene dopuste za samozaposlene te povremeno i povremeno zaposlene roditelje, roditelje poljoprivrednike i nezaposlene roditelje; (iii) smanjenje naknada tijekom dopusta (npr. ukidanje jedinstvenih naknada u BIH, uvođenje gornje granice na naknade, uvođenje strožih kriterija pristupa pravu na naknade temeljem zaposlenosti što posebice pogađa prekarno zaposlene roditelje), (iv) rodno ravnopravniji dizajn politika dopusta (Slovenija, Hrvatska). No, samo je Slovenija uvela *dobro plaćen neprenosiv dopust usmjeren očevima*, element politika dopusta koji se pokazao uspješnim u povećanju stopa korištenja dopusta od strane očeva. U drugim su zemljama politike dopusta ostale rodno uvjetovane i bez stvarnog potencijala da transformiraju rodno uvjetovane roditeljske prakse i prakse zapošljavanja. Štoviše, njihove politike dopusta imaju tendenciju povlačenja majki s tržišta rada, posebice majki nižeg socioekonomskog statusa. Nedostatak reformi i ulaganja u RPOO u svim zemljama izuzev Slovenije otežao je pristupačnost i priuštivost RPOO-a, što je dodatno ojačalo društvene i rodne nejednakosti u skrbi i zapošljavanju, budući da se u pravilu roditelji (odnosno majke) nižeg socioekonomskog statusa te u slabije razvijenim područjima nastavljaju suočavati s preprekama u pristupu RPOO-u.

Politike usmjerene skrbi za djecu predškolske dobi u većini post-jugoslavenskih zemalja stoga nastavljaju reproducirati te produbljivati društvene i rodne nejednakosti u skrbi i zapošljavanju, što dodatno prati „institucionalizacija“ regionalnih nejednakosti unutar samih zemalja. Potrebne su reforme koje mogu donijeti rodno ravnopravniji dizajn dopusta te poboljšani položaj prekarno zaposlenih roditelja. Također, nužna su veća ulaganja u RPOO, a kako bi se unaprijedila dostupnost, pristupačnost i priuštivost usluga te premostile regionalne nejednakosti u pristupu RPOO-u, odnosno, kako bi se svakom djetetu omogućio pristup priuštivom i kvalitetnom RPOO-u.

# Sadržaj

Uvod .....	4
Politike dopusta usmjerenih skrbi za djecu u post-jugoslavenskim zemljama .....	5
Politike dopusta usmjerenih skrbi za djecu u socijalističkom razdoblju: uspostava sustava temeljenog na zaposlenosti .....	6
Politike dopusta usmjerenih skrbi za djecu nakon 1990. godine.....	9
Duži dopusti za roditelje s troje ili više djece .....	9
Uvođenje plaćenih dopusta za samozaposlene i nezaposlene roditelje .....	11
Smanjivanje visine rodiljnih/roditeljskih naknada .....	13
Politike dopusta postaju manje rodno uvjetovane s pristupanjem EU-u .....	16
Usluge ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja u post-jugoslavenskim zemljama .....	18
Rani i predškolski odgoj i obrazovanje u socijalističkom razdoblju .....	18
Sustav ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja nakon 1990. godine .....	19
Predškolski programi ostaju nedostupni u većini zemalja .....	20
Jaz u skrbi za djecu predškolske dobi opstaje, kao i socijalne te regionalne nejednakosti u pristupačnosti predškolskih programa.....	21
Mehanizmi priuštivosti predškolskih programa slabe u većini zemalja.....	22
Reforme politika usmjerenih skrbi za djecu nakon 1990. godine i njihove implikacije – naučene lekcije? .....	24
Literatura.....	27

## Uvod

Ovo je izvješće rezultat rada na projektu „*Društvene i rodne nejednakosti u skrbi: politike usmjerenе skrbi za djecu te roditeljske prakse u post-jugoslavenskim zemljama i uloga javnopolitičkih ideja*“ (InCARE), financiranom od strane Europske unije u okviru Obzor 2020 programa, *Marie Skłodowska-Curie* akcije. Jedan je od ciljeva projekta istražiti te mapirati razvoj i stanje politika usmjerenih skrbi za djecu predškolske dobi u post-jugoslavenskim zemljama počevši od kasnih 1990-ih godina. Analizira se razvoj dviju mjera ključnih s aspekta organiziranja skrbi za djecu predškolske dobi – dopusta usmjerenih skrbi za djecu (rodiljnih, očevih i roditeljskih dopusta) te usluga ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja. Poseban se naglasak stavlja na rodne i društvene nejednakosti u pristupu dopustima i uslugama usmjerenima skrbi za djecu predškolske dobi, a koje nastaju kao rezultat samog dizajna tih politika.

Slijedom toga u ovom se izvješću iznosi kratak pregled razvoja i trenutnog stanja: 1) dopusta usmjerenih skrbi za djecu (rodiljni, očev i roditeljski dopust; dalje u tekstu: politike dopusta ili dopusti) te 2) usluga ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja (dalje u tekstu: RPOO). Cilj je izvješća usporediti glavna obilježja politika usmjerenih skrbi za djecu u post-jugoslavenskim zemljama te ukazati na sličnosti i razlike u dinamici i obilježjima njihova razvoja. Kako je analiza pokazala da su post-jugoslavenske zemlje različite temelje dopusta i usluga usmjerenih skrbi za djecu predškolske dobi uspostavile još u socijalističkom razdoblju, radi boljeg razumijevanja reformi te sličnosti i razlike među tim zemljama nakon 1990. godine prvo se daje kratak pregled analiziranih mjera u razdoblju socijalizma.

Izvješće se temelji na podacima prikupljenima analizirajući zakonodavstvo u razdoblju od 1945.-2019. godine u pet post-jugoslavenskih zemalja: Bosni i Hercegovini (BiH), Hrvatskoj (HR), Crnoj Gori (ME), Srbiji (RS) i Sloveniji (SI). Kako je analiza uključila veliki broj (pod)zakonskih akata (više od 500 propisa), radi lakše čitljivosti izvješća propisi korišteni u ovoj analizi nisu zasebno navođeni u samom tekstu izvješća. Analizirani su podaci (uključivši pripadajuće zakonske propise) sadržani u izvornoj bazi podataka o razvoju politika dopusta i usluga usmjerenih skrbi za djecu predškolske dobi u post-jugoslavenskim zemljama, koja je izrađena za potrebe InCARE projekta. Baza sadrži pokazatelje politika dopusta i usluga skrbi za djecu predškolske dobi konstruirane temeljem zakonskih odredbi koje definiraju kriterije pristupa pravima, kao i sam opseg prava. Moći će se preuzeti na mrežnim stranicama projekta: [www.incare-pyc.eu/](http://www.incare-pyc.eu/) te koristiti u budućim komparativnim studijama koje će se baviti analizama razvoja te učinaka politika dopusta i usluga usmjerenih skrbi za djecu predškolske dobi.

## Politike dopusta u post-jugoslavenskim zemljama

Multidimenzionalna priroda dopusta usmijerenih skrbi za djecu (eng. *childcare-related leaves*) čini ih iznimno kompleksnima i otežava njihovu komparativnu analizu (vidi npr. Ray *et al.*, 2010; Dobrotić & Blum, 2019). Dopusti usmijereni skrbi za djecu u komparativnoj se literaturi (npr. OECD, 2011; Blum *et al.*, 2018) najčešće dijele na: 1) rodiljne dopuste, 2) očeve dopuste i 3) roditeljske dopuste. Rodiljni dopusti (eng. *maternity leave*) u pravilu su isključivo pravo majke, koje se koristi neposredno prije i nakon poroda, a primarna im je svrha očuvanje zdravlja majke i djeteta. Slično tome, otac djeteta (ili drugi roditelj) neposredno nakon rođenja djeteta može ostvarivati pravo na očev dopust (eng. *paternity leave*). Roditeljski dopust (eng. *parental leave*) pravo je oba roditelja te u pravilu slijedi odmah po završetku rodiljnog dopusta. Ovisno o dizajnu politika dopusta u pojedinoj zemlji, roditeljski dopust može biti definiran kao *obiteljsko pravo* koje roditelji koriste sukladno dogovoru ili kao *individualno pravo* – prenosivo ili (djelomice) neprenosivo s jednog roditelja na drugog. Neprenosivi mjeseci roditeljskog dopusta nazivaju se kvotama.<sup>1</sup> Dok rodiljni dopusti imaju dugu tradiciju i danas sve europske zemlje imaju plaćene rodiljne dopuste, roditeljski se dopusti počinju uvoditi 1980-ih godina, a očevi dopusti i očeve kvote 1990-ih godina te još uvijek nisu uvedeni u svim europskim zemljama ili pak su definirani tek kao pravo na neplaćeni dopust (usp. Daly & Ferragina, 2018; Stropnik & Dobrotić, 2018; Dobrotić & Blum, 2019). Postojanje je očevih dopusta i kvota iznimno bitno promatra li se *rodna dimenzija dopusta* budući da istraživanja jasno pokazuju kako je upravo individualno, neprenosivo pravo očeva na dobro plaćene dopuste ključni element dizajna politike dopusta koji doprinosi većem korištenju dopusta od strane očeva, a time i rodno ravnopravnijoj raspodjeli obaveza skrbi u privatnoj sferi (vidi npr. O'Brien & Wall, 2017).

Uz samu strukturu dopusta te njihovu rodnu dimenziju, sheme se dopusta razlikuju i u pogledu trajanja dopusta, visine naknada za vrijeme dopusta, fleksibilnosti korištenja prava na dopuste te kriterija pristupa roditeljskim dopustima i naknadama (Blum *et al.*, 2018). Dosadašnja su se istraživanja ponajviše bavila učincima *trajanja (plaćenih) dopusta*, posebice učincima trajanja (dobro plaćenih) dopusta na položaj žena na tržištu rada. Iako ta istraživanja nisu dala jednoznačan odgovor glede optimalnog trajanja dopusta, najčešće se ističe kako dopusti kraći od šest mjeseci te duži od godinu dana mogu imati negativne učinke za sudjelovanje i položaj žena na tržištu rada (za pregled literature vidi Dobrotić, 2015). Što se tiče *fleksibilnih mogućnosti* korištenja roditeljskih dopusta (npr. dopusti se mogu koristiti kao pravo na rad u nepunom radnom vremenu, kao jedan dan u tjednu ili u više dijelova, vidi Blum *et al.*, 2018), za sada još uvijek malobrojna istraživanja ukazuju kako takve prakse nužno ne doprinose boljem usklađivanju obiteljskih obaveza i plaćenog rada te da od njih koristi primarno ima radno okruženje (npr. roditelji rade više nego li što su se dogovorili). Također, situacije u kojima su očevi koristili roditeljski dopust kao rad u nepunom radnom vremenu ili pak kao jedan dan u tjednu nisu doprinijele većoj rodnoj ravnopravnosti u skrbi (vidi Brandth & Kvande, 2019). Konačno, noviji radovi koji su se dotakli samih *kriterija pristupa* dopustima i naknadama ukazuju kako roditelji s nestabilnim i nesigurnim radnim karijerama nerijetko ostaju bez prava na roditeljske naknade koje proizlaze iz statusa (samo)zaposlenosti, pri čemu tek pojedine zemlje tim roditeljima omogućavaju korištenje naknada sličnog karaktera koje su

<sup>1</sup> Iako se kvote zakonodavnim okvirom u pravilu definiraju kao rodno neutralne, s obzirom na njihovu namjeru da motiviraju veći broj očeva na korištenje dopusta u komparativnoj se literaturi najčešće nazivaju očevim kvotama ili mjesecima (eng. *father's quotas, daddy's months*).

namijenjene nezaposlenim/neaktivnim roditeljima, odnosno naknada koje temelje na statusu građanstva (vidi Dobrotić & Blum, 2019; Sainsbury, 2019).<sup>2</sup> Dakle, sama struktura, kao i različiti dizajn svake pojedine dimenzije politike dopusta može imati različite te nerjetko suprostavljene učinke. Stoga ovaj prikaz razvoja politika dopusta u post-jugoslavenskim zemljama uvažava svaku od spomenutih dimenzija.

## Politike dopusta u socijalističkom razdoblju: uspostava sustava temeljenog na zaposlenosti

Komparativno gledano, post-jugoslavenske zemlje karakterizira rana državna intervencija na području rodiljnih dopusta. Tako je još 1927. godine tadašnja Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca ratificirala Konvenciju Međunarodne organizacije rada o zapošljavanju žena prije i nakon poroda iz 1919. godine te uvela 12 tjedana (2.8 mjeseci) plaćenog rodiljnog dopusta (Korintus & Stropnik, 2009).<sup>3</sup> Rodiljni dopusti dobivaju dodatno važnosti u razdoblju socijalizma kada se počinje aktivnije promovirati tzv. model dvostrukog hranitelja. Naime, proces nagle i intenzivne industrijalizacije karakterističan za to razdoblje pratio je manjak radne snage, a rješenje se vidjelo u zapošljavanju žena. Plaćeni rodiljni dopusti usmjereni zaposlenim majkama, zajedno s ulaganjima u RPOO, vidjeli su se nužnim preuvjetom za ulazak žena na tržište rada (Černigoj-Sadar & Vojnović, 1992; Puljiz & Zrinščak, 2002; Drezgić, 2004). Tako se okvirnim zakonodavstvom koje je vrijedilo za područje cijele Jugoslavije pravo na rodiljni dopust plaćen u visini prethodne plaće s prвobitna 2.8 mjeseca postepeno produžilo na devet mjeseci do kraja socijalističkog razdoblja. No, same su republike ubrzo razvile sheme dopusta izdašnije od ovako propisanog minimuma na federalnoj razini (Tablica 1 i 2).

Naime, zemljama je bivše Jugoslavije bilo omogućeno da razvijaju neovisne sustave socijalne sigurnosti (Vojnović, 1995)<sup>4</sup> te neke od njih, počevši od 1970-ih godina, razvijaju opsežnije sheme rodiljnih dopusta nego li što je to bilo propisano okvirnim jugoslavenskim zakonodavstvom. Tako Hrvatska među prvima, u prvoj polovici 1970-ih godina, uvodi pravo na sedam mjeseci plaćenog rodiljnog dopusta, a što nadilazi tada propisani minimum od 3.5 mjeseci. Sličnu praksu slijede i ostale zemlje, iako uz ponešto drugačiju dinamiku te različita obilježja razvoja sheme dopusta. Dinamika je razvoja dopusta tako nešto sporija u Crnoj Gori i Srbiji gdje sveukupno trajanje dopusta do kraja socijalističkog razdoblja na nadilazi devet mjeseci propisanih okvirnim jugoslavenskim zakonodavstvom. Gledamo li sama obilježja sheme dopusta u socijalističkom razdoblju, dominiraju rodiljni dopusti namijenjeni isključivo majkama. Slovenija i Hrvatska jedine uvode shemu koja razlikuje rodiljni od tzv. dodatnog rodiljnog dopusta<sup>5</sup> i koja u određenoj mjeri daje mogućnost korištenje dopusta očevima (usp. Tablica 1 i Tablica 2). Dopusti nisu bili kreirani na način koji bi nudio fleksibilnost njihova korištenja i mogli su se koristiti samo u jednom bloku te je eventualno postojala mogućnost

<sup>2</sup> Dobrotić & Blum (2019) razlikuju između roditeljskih naknada temeljenih na statusu zaposlenosti (eng. *employment-based leave benefits*) i roditeljskih naknada temeljenih na statusu građanstva (eng. *citizenship-based leave benefits*). Pristup naknadama temeljenima na statusu zaposlenosti ovisi o sudjelovanju na tržištu rada, a pristup naknadama temeljenima na statusu građanstva o rezidentnosti (i/ili državljanstvu).

<sup>3</sup> Usporedbe radi, rodiljni se dopust u nordijskim zemljama, a koje se danas izdvajaju kao primjeri dobre prakse na području politika dopusta, uvodi sredinom 1950-ih i početkom 1960-ih godina (Rostgaard, 2014).

<sup>4</sup> Kao što ističu Archer i sur. (2016) ustavna reforma 1970-ih godina donijela je decentralizaciju čime je omogućena određena samostalnost država bivše Jugoslavije u kreiranju socijalnih politika.

<sup>5</sup> Zapravo se radi o pravu na roditeljski dopust, no zakonodavac je koristio termin dodatni rodiljni dopust (u Sloveniji od 1986. godine rodno neutralniji termin dopust za njegu djeteta).

da se dio dopusta koristi kao rad s polovicom radnog vremena čime se nije moglo produžiti trajanje dopusta.

Tablica 1: Rodiljni dopust u izabranim post-jugoslavenskim zemljama 1970.–1990. – trajanje i naknada iskazana kao udio u prethodnoj plaći (iskazano je pravo zaposlenog roditelja koji ispunjava kriterij propisanog staža prethodnog osiguranja<sup>6</sup> te pravo za prvo dijete)

god.	1970		1980		1990	
	mjeseci	%	mjeseci	%	mjeseci	%
<b>BIH</b>	3.5	100	6	100	12	100
<b>HR</b>	3.5	100	7	100	7	100
<b>ME</b>	3.5	100	6	100	9	100
<b>RS</b>	3.5	100	7	100	9 <sup>2</sup>	100
<b>SI</b>	3.5	100	3.5	100	3.5	100
<b>SFRJ</b>	3.5	100	3.5	100	9*	100*

Napomene: Rodiljni dopust u pravilu započinje 28 dana prije poroda što je uračunato u sveukupno trajanje dopusta (zbog zdravstvenih razloga moguće je dopust započeti 45 dana prije poroda); 4.3 tjedna dopusta čine jedan mjesec dopusta; \* podatak za 1989. godinu.

Izvor: Dobrotić (2019a)

Tablica 2: Dodatni rodiljni dopusti/roditeljski dopusti u izabranim post-jugoslavenskim zemljama 1980.-1990. – trajanje i naknada iskazana kao udio u prethodnoj plaći (iskazano je pravo zaposlenog roditelja koji ispunjava kriterij propisanog staža prethodnog osiguranja<sup>6</sup> te pravo za prvo dijete)

god.	1980			1990		
	M	%	RD	M	%	RD
<b>BIH</b>	-	-	-	-	-	-
<b>HR</b>	6	50-90*	PPM	6	100	PPM
<b>ME</b>	-	-	-	-	-	-
<b>RS</b>	-	-	-	-	-	-
<b>SI</b>	4.9	100	PPM	8.6	100	PPM
<b>SFRJ</b>	-	-	-	/	/	/

Napomene: U tablici su iskazani podaci za roditeljski dopust, odnosno, dopust koji mogu koristiti i očevi i majke neovisno o terminologiji koja je korištena u zakonodavstvu (zakonodavac je do 2000-ih godina koristio različite termine poput termina dodatni rodiljni dopust, dopust za njegu djeteta i roditeljski dopust, dok se danas isključivo koristi termin roditeljski dopust); 4.3 tjedna dopusta čine jedan mjesec dopusta; M = mjesec; % = udio u prethodnoj plaći; RD = rodna dimenzija; PPM = prenosivo pravo majke, dopust je pravo majke koje ona može prenijeti na oca; \*naknada iznosi 50–90% prethodne plaće, ovisno o primanjima obitelji.

Izvor: Dobrotić (2019a)

<sup>6</sup> Ukoliko korisnik prava na dopuste ne ispunjava uvjet prethodnog staža osiguranja može u potpunosti ostati bez rodiljne/roditeljske naknade s osnova (samo)zaposlenosti ili eventualno ostvariti pravo na bitno niži iznos naknade. Radi usporedivosti podataka u tablicama je prikazana visina naknade samo za korisnike koji ispunjavaju uvjet prethodnog staža osiguranja te imaju pravo na punu naknadu. Danas pravo na punu naknadu mogu ostvariti zaposleni roditelji koji su neposredno prije početka dopusta ostvarili 9 (Hrvatska), 12 (Crna Gora, Slovenija) odnosno 18 mjeseci (Srbija) prethodnog staža osiguranja. Hrvatska omogućava prekide u karijeri te postoje mogućnost da se uvjet staža osiguranja ispuni i ukoliko je roditelj radio 12 mjeseci unazad dvije godine, ali naknada se nadalje računa u odnosu na primanja ostvarena šest mjeseci neposredno prije početka dopusta.

Promatramo li dimenzije trajanja dopusta te visine naknada, komparativno su gledano zemlje bivše Jugoslavije razvile izdašne sheme dopusta – krajem se socijalističkog razdoblja svekupno trajanje dopusta kretalo od 9 do 13 mjeseci uz naknadu u visini prethodne plaće (usp. OECD, 2019a; Daly & Ferragina, 2018; Stropnik & Dobrotić, 2018; Tablica 1 i 2). No, detaljnija analiza kriterija pristupa pravima na dopuste i naknade ukazuje na društvene razlike u pristupu pravu na (punu) rodiljnu/roditeljsku naknadu te činjenicu da dio zaposlenih roditelja (odnosno majki) u zemljama bivše Jugoslavije zapravo nije mogao ostvariti pravo na (punu) naknadu. Dva su ključna razloga tome. Prvo, dopusti su u socijalističkom razdoblju bili isključivo kreirani kao pravo roditelja (odnosno majki) zaposlenih sa „standardnim“ ugovorom o radu. Privremeno i povremeno zaposleni roditelji u pravilu su bili isključeni iz sheme dopusta budući da se nisu tretirali kao zaposlene ili osigurane osobe, dok samozaposleni roditelji (odnosno majke) i poljoprivrednici počinju dobivati pristup pravima na rodiljne/roditeljske naknade tek kasnih 1980-ih (s takvom je praksom započela Slovenija, dok je preostale zemalje slijede 1990-ih godina). Također, Slovenija i Srbija jedine među analiziranim zemljama 1980-ih godina uvode pravo na manje izdašne rodiljne naknade i za pojedine kategorije nezaposlenih majki. Primjerice, tražiteljice zaposlenja, učenice i studentice su u Sloveniji od 1986. godine mogle ostvariti pravo na rodiljnu naknadu u trajanju od 84 dana u iznosu od 50% prosječne plaće.

Drugo, uz činjenicu da je pristup pravu na rodiljne naknade u razdoblju socijalizma bio primarno uvjetovan „standardnom“ zaposlenošću, zaposleni su roditelji morali ispuniti propisani staž osiguranja neposredno prije početka dopusta kako bi ostvarili pravo na (punu) naknadu. Primjerice, 1940-ih godina definiran je kriterij od šest mjeseci prethodnog staža osiguranja ili 12 mjeseci s prekidima unutar dvije godine prije početka korištenja dopusta kao uvjet za pristup pravu na rodiljnu naknadu, dok se visina naknade računala u odnosu na primanja ostvarena tri mjeseca prije početka dopusta (od sredine 1960-ih unazad godinu dana). Na taj način definirani kriterij pristupa pravu na rodiljnu naknadu slabi u svim analiziranim zemljama od sredine 1970-ih godina kada su one krenule samostalnije kreirati sheme rodiljnih dopusta. Tako sve analizirane zemlje 1970-ih godina odbacuju prethodni staž osiguranja kao preduvjet pristupa pravu na rodiljnu naknadu i bilo je dovoljno da osoba bude u radnom odnosu kako bi ostvarila pravo. No, visina rodiljne naknade nadalje ostaje ovisna o prethodno ostvarenom stažu osiguranja, uz izražene razlike među analiziranim zemljama. Tako BIH i Slovenija zadržavaju strože kriterije pristupa i visina se naknade računa u odnosu na prosječnu zaradu ostvarenu u godini prije godine rođenja djeteta,<sup>7</sup> dok su Crna Gora, Hrvatska i Srbija do kraja 1980-ih godina uvele blaži kriterij od tri mjeseca prije početka korištenja dopusta, čime je pristup pravu na punu rodiljnu naknadu omogućen i roditeljima (odnosno majkama) s kraćim i nestabilnjim radnim karijerama.

Konačno, sagledamo li detaljnije rodnu dimenziju politike dopusta u zemljama bivše Jugoslavije, razvoj je dopusta u socijalističkom razdoblju bio primarno usmjeren prema uspostavi i širenju prava majki (usp. Tablica 1 i Tablica 2). Kao što je već spomenuto, počevši od sredine 1970-ih godina tek Hrvatska i Slovenija uvode tzv. dodatni rodiljni dopust te time shemu dopusta po prvi put u nešto većoj mjeri otvaraju i očevima.<sup>8</sup> Naime, očevi su u

<sup>7</sup> U Sloveniji je taj uvjet bio puno blaži u prvoj polovici 1980-ih godina kada je osoba koja nije bila zaposlena u godini prije godine rođenja djeteta mogla ostvariti naknadu u visini ugovorene plaće. No, u to se vrijeme privremeno ili povremeno zaposlene osobe nisu smatrale zaposlenim osobama te nisu imale pristup pravu na dopuste i naknade.

<sup>8</sup> Počevši od kasnih 1970-ih godina, očevi bi mogli koristiti i pravo na rodiljni dopust, ali samo ukoliko bi majka umrla (u Hrvatskoj i ukoliko bi majka napustila dijete). Od 1980-ih godina očevi su mogli koristiti rodiljni dopust

Sloveniji od 1975. godine, a u Hrvatskoj od 1978. godine mogli koristiti pravo na tzv. dodatni rodiljni dopust ukoliko bi se tako dogovorili s majkom i ukoliko bi ona dopust prenijela na njih. Dopust tako i dalje ostaje primarno pravo majke i ona zadržava tzv. *gate-keeping* funkciju. S obzirom na činjenicu da na taj način definirane sheme dopusta ne vode rodno ravnopravnijem korištenju dopusta (vidi npr. Brandth & Kvande, 2018; Dobrotić & Varga, 2018), a i s obzirom na uvriježeno tradicionalno poimanje uloge očeva ne iznenađuje činjenica da unatoč mogućnosti oca da koristi dio dopusta ne dolazi do bitnijih promjena u roditeljskim praksama i dopuste gotovo uvijek koriste majke (Korintus & Stropnik, 2009; Dobrotić, 2012). Štoviše, mogućnost je prijenosa prava na tzv. dodatni rodiljni dopust na oca u Hrvatskoj sve do 1983. godine bila dodatno uvjetovana majčinom zaposlenošću u punom radnom vremenu.

## Politike dopusta nakon 1990. godine: prema inkluzivnjem, ali stratificiranim dizajnu politika dopusta

Nakon 1990. godine razlike u razvoju politika dopusta među post-jugoslavenskim zemljama postaju još izraženije jasno odražavajući specifične tranzicijske okolnosti u kojima su se te zemlje našle nakon raspada Jugoslavije i u procesu formiranja samostalnih država (vidi npr. Deacon & Stubbs, 2007; Stubbs & Zrinščak, 2009). Općenito gledano i neulazeći detaljno u kontekstualne razlike među analiziranim zemljama, s tranzicijskim se razdobljem javljaju novi „motivi“ iza reformi obiteljskih politika, ponajprije oni vezani uz padajuće stope fertiliteta, ali i rastući nacionalizam (vidi Puljiz & Zrinščak, 2002; Drezgić, 2004; Korintus & Stropnik, 2009; Dobrotić, 2018). Pojedine zemlje odgovor na negativna socio-demografska kretanja traže u retradicionalizaciji i povlačenju žena s tržišta rada, pri čemu se uvođenje trogodišnjih dopusta i/ili naknada za skrb<sup>9</sup> smatralo ključnim u ostvarenju tog cilja (vidi Puljiz & Zrinščak, 2002; Korintus & Stropnik, 2009; Dobrotić, 2012, 2018). Takvi se zahtjevi direktno suprotstavljaju nasljeđu socijalističkog razdoblja u kojem se poticalo sudjelovanje žena na tržištu rada (vidi npr. Drezgić, 2004; Korintus & Stropnik, 2009; Dobrotić, 2012). U konačnici, kao što ukazuje ovo izješće, post-jugoslavenske zemlje zadržavaju većinu obilježja sheme dopusta naslijedene iz socijalističkog razdoblja. Vidljiviji pronatalitetni elementi postaju dijelom dizajna politika dopusta u Srbiji i Hrvatskoj gdje roditelji s troje ili više djece imaju pravo na duže dopuste, dok reforme nakon 1990. godine ponajprije pogađaju visinu naknada i tek u manjoj mjeri rodnu dimenziju politika dopusta.

### *Duži dopusti za roditelje s troje ili više djece*

Pronatalitetni ciljevi u konačnici imaju manji utjecaj na reforme politika dopusta u post-jugoslavenskim zemljama od planiranog. Primjerice, uslijed nepovoljne socioekonomске situacije te nedostatka sredstava u Hrvatskoj ne dolazi do potpune implementacije trogodišnjih rodiljnih dopusta te naknada za skrb 1990-ih godina (npr. Puljiz & Zrinščak, 2002), a u Sloveniji dolazi do prevage zahtjeva aktera koji su inzistirali na politici rodne ravnopravnosti. Tako u Sloveniji trogodišnji dopust, iako zagovaran, nikada nije uveden

---

u svim analiziranim zemljama i ukoliko bi majka napustila dijete ili ne bi bila sposobna samostalno skrbiti o djetetu.

<sup>9</sup> Primjerice, u Hrvatskoj je 1996. godine uveden tzv. institut majke odgojiteljice sukladno kojem je svaka majka s četvero ili više djece trebala imati pravo na stalnu mjesečnu naknadu u visini prosječne neto plaće, kao i plaćene doprinose za mirovinsko i zdravstveno osiguranje.

(Korintus & Stropnik, 2009; Dobrotić, 2012). Slovenija zadržava shemu dopusta sličnu onoj koju je implementirana 1986. godine, a počevši od 2014. godine omogućava 30-90 dana duži dopust za obitelji s troje ili više djece predškolske dobi (vidi Tablica 4, napomene). U Hrvatskoj se uvodi trogodišnji, a u Srbiji dvogodišnji dopust, ali samo za obitelji s troje ili više djece. Štoviše, u Hrvatskoj se radi o dopustu koji prati niska naknada,<sup>10</sup> dok je Srbija često mijenjala odredbe o trajanju dopusta i visini naknada. Primjerice, 1990-ih se godina dvogodišnji rodiljni dopust mogao koristiti tek u slučaju rođenja trećeg djeteta, da bi od sredine 2000-ih godina isto pravo mogli ostvariti i roditelji s četvero ili više djece.<sup>11</sup> Osim toga, reforma 2018. godine produbljuje društvene nejednakosti u opsegu prava na dopuste te pravo na dvogodišnji dopust i naknadu zadržavaju samo roditelji zaposleni sa „standardnim“ ugovorom o radu. Naime, samozaposleni roditelji ostaju bez tog prava, dok povremeno i privremeno zaposleni roditelji, koji 2018. godine po prvi puta postaju korisnici rodiljnih/roditeljskih naknada s osnova zaposlenosti, ne dobivaju pristup pravu na dvogodišnje dopuste. Ti roditelji u slučaju rođenja trećeg ili svakog sljedećeg djeteta pravo na rodiljne/roditeljske naknade mogu koristiti u jednakom trajanju kao i samozaposleni roditelji – kroz 12 mjeseci (vidi Tablica 4, napomene).

Tablica 3: Rodiljni dopust u izabranim post-jugoslavenskim zemljama 1990.–2019. – trajanje i naknada iskazana kao udio u prethodnoj plaći (iskazano je pravo zaposlenog roditelja koji ispunjava kriterij propisanog staža prethodnog osiguranja te pravo za prvo dijete)

god.	1990		2000		2010		2019	
	mjeseci	%	mjeseci	%	mjeseci	%	mjeseci	%
<b>BIH<sup>1</sup></b>	12	100	12	(0-100)	12	(0-100)	12	(40-100)
<b>HR</b>	7	100	7	100*	7	100	7	100
<b>ME</b>	9	100	12	100	13	100	2.4#	100*
<b>RS</b>	9 <sup>2</sup>	100	13 <sup>2</sup>	100	4#	100*	4	100*
<b>SI</b>	3.5	100	3.5	100*	3.5	100	3.5	100
<b>SFRJ</b>	9 <sup>3</sup>	100 <sup>3</sup>	/	/	/	/	/	/

Napomene: Rodiljni dopust u pravilu započinje 28 dana prije poroda što je uračunato u sveukupno trajanje dopusta (zbog zdravstvenih razloga moguće je dopust započeti 45 dana prije poroda); 4.3 tjedna dopusta čine jedan mjesec dopusta; \* Postoji gornja granica na iznos rodiljne naknade; # Ne dolazi do stvarnog smanjenja sveukupnog trajanja dopusta, već do njegove reorganizacije – dio dopusta pretvara se u pravo na roditeljski dopust (usp. Tablica 4)

1 = rodiljna je naknada u BIH spuštena na razinu entiteta, a 1999. godine se u Federaciji BIH dodatno decentralizira i spušta na razinu kantona te danas BIH ima 12 različitih sustava rodiljnih naknada uz izražene regionalne razlike u njihovoj visini; 2 = dopust je od 1992.–1996. godine trajao 12 mjeseci za prvo i drugo dijete, 24 mjeseca za treće dijete te 9 mjeseci za četvrtog i svako sljedeće dijete; od 1997.–2001. godine dopust za treće dijete traje do djetetove druge godine; 3 = podatak za 1989. godinu.

Izvor: Dobrotić (2019a)

<sup>10</sup> Radi se o jednakoj visini naknade koju ostvaruju nezaposleni/neaktivni roditelji i koja doseže trećinu prosječne neto plaće (vidi Dobrotić, 2019b).

<sup>11</sup> Tijekom 1990-ih godina u slučaju rođenja četvrtog i svakog sljedećeg djeteta dopust je bio kraći (vidi Tablica 4, napomene) i visina rodiljne naknade niža. Primjerice, rodiljna bi naknada iznosila 100% prethodne plaće samo za prvo troje djece (četvero u depopuliziranim područjima), dok bi za četvrtog i svako sljedeće dijete padala na 80% prethodne plaće (ranih 1990-ih godina na 50% prethodne plaće za šesto i svako sljedeće dijete).

Tablica 4: Dodatni rodiljni dopusti/roditeljski dopusti u izabranim post-jugoslavenskim zemljama 1980.-1990. – trajanje i naknada iskazana kao udio u prethodnoj plaći (iskazano je pravo zaposlenog roditelja koji ispunjava kriterij propisanog staža prethodnog osiguranja te pravo za prvo dijete)

god.	1990			2000			2010			2019		
	M	%	RD	M	%	RD	M	%	RD	M	%	RD
<b>BIH</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>HR</b>	6	100	PPM	6 <sup>1</sup>	PN	PPM	6 <sup>1</sup>	100*	PIP	8 <sup>1</sup>	100*	DPIP
<b>ME</b>	-	-	-	-	-	-	10.6	100	OP	10.6	100*	OP
<b>RS</b>	-	-	-	-	-	-	9 <sup>2</sup>	100*	PPM	9	100*	PPM
<b>SI</b>	8.6	100	PPM	8.6	100*	PPM	8.6	100*	OP	8.6 <sup>3</sup>	100*	PIP
<b>SFRJ</b>	-	-	-	/	/	/	/	/	/	/	/	/

Napomene: U tablici su iskazani podaci za roditeljski dopust, odnosno dopust koji mogu koristiti i očevi i majke neovisno o terminologiji koja je korištena u zakonodavstvu (zakonodavac je do 2000-ih godina koristio termine dodatni rodiljni dopust, dopust za njegu djeteta i roditeljski dopust, dok se danas koristi isključivo termin roditeljski dopust); M = mjesec; % = udio u prethodnoj plaći; RD = rodna dimenzija; PN = paušalna naknada (2000. godine dosezala je 75% prosječne neto plaće da bi do 2009. godine pala na 50%); \* Postoji gornja granica na iznos roditeljske naknade

Rodna dimenzija: PPM = prenosivo pravo majke, pravo majke koje ona može prenijeti na oca; OP = obiteljsko pravo koje se koristi sukladno dogovoru roditelja; PIP = individualno pravo u potpunosti prenosivo s jednog roditelja na drugog; DPIP = individualno pravo djelomice prenosivo s jednog roditelja na drugog (odnosno, postoje očeve kvote);

1 = od 1996.–2000. godine dopust je trajao do djetetove treće godine u slučaju višestrukih rođenja ili rođenja trećeg i svakog sljedećeg djeteta; od 2001.–2003. godine dopust traje do djetetove druge godine samo u slučaju višestrukih rođenja; od 2004. godine dopust ponovno traje do djetetove treće godine u slučaju višestrukih rođenja ili rođenja trećeg i svakog sljedećeg djeteta (u slučaju tako produženog dopusta naknada je niža); 2 = od 2005. godine dopust za treće i svako sljedeće dijete traje 21 mjesec; od 2018. godine pravo na duži dopust imaju samo roditelji u „standardnom“ radnom odnosu, odnosno ostale kategorije roditelja poput samozaposlenih roditelja, privremeno i povremeno zaposlenih roditelja te roditelja zaposlenih u poljoprivredi pravo na rodiljni i roditeljski dopust mogu koristiti kroz sveukupno 12 mjeseci; 3 = od 2014. godine dopust se produžava za 30 dana ukoliko roditelji već imaju dvoje predškolske djece odnosno djece koja pohađaju prvi razred osnovne škole, za 60 dana ukoliko imaju već troje djece te dobi i 90 dana ukoliko već imaju četvero ili više djece te dobi; dopust se produžava i u slučaju višestrukih rođenja (za tri mjeseca, što je praksa od 1980-ih godina).

Izvor: Dobrotić (2019a)

### *Uvođenje plaćenih dopusta za samozaposlene i nezaposlene roditelje*

Dok je u socijalističkom razdoblju sustav dopusta bio usmjeren isključivo roditeljima zaposlenima sa „standardnim“ ugovorom o radu (izuzev Slovenije od kasnih 1980-ih), od 1990. godine pristup pravima postepeno dobivaju samozaposleni te povremeno zaposleni roditelji, a počinju se uvoditi i naknade za nezaposlene roditelje (odnosno majke). *Samozaposleni roditelji* dobivaju pristup jednakim pravima kao i zaposleni roditelji, uz izuzetak Srbije gdje je tome bilo tako sve do reforme 2018. godine kada se za samozaposlene osobe uvodi kraće trajanje dopusta (Tablica 4, napomene). Dok se *povremeno i privremeno zaposlenim roditeljima* formalno daje pristup naknadama s osnove statusa zaposlenosti, uslijed postrožavanja kriterija pristupa pravima na naknade oni u praksi mogu ostati bez primjerenih naknada (vidi dio *Smanjivanje visine rodiljnih i roditeljskih naknada*) ili pak imaju pristup tek naknadama za nezaposlene roditelje.

Za *nezaposlene roditelje* uvode se paušalne naknade (tzv. naknade temeljene na statusu građanstva) koje dosežu od desetine do najviše trećine prosječne neto plaće (Tablica 3), a u

pravilu se isplaćuju u podjednakom trajanju kao i naknade za vrijeme rodiljnih/roditeljskih dopusta (samo)zaposlenih roditelja. Srbiju i Hrvatsku, koje karakterizira eksplicitniji pronataliteni diskurs (Dobrotić, 2018; Shiffman *et al.*, 2002), karakteriziraju izraženiji pronatalitetni elementi ugrađeni u dizajn tih naknada. Primjerice, u pojedinim se razdobljima naknade isplaćuju tek majkama više djece ili pak su naknade vidljivo izdašnije u slučaju rođenja trećeg ili četvrtog djeteta. Štoviše, u Srbiji je pristup naknadama temeljima na statusu građanstva postao univerzalan (tj. ne veže se uz status zaposlenosti) i pravo na naknadu se ne može ostvariti s rođenjem petog ili svakog sljedećeg djeteta, dok se od 2018. godine naknada za treće i četvrto dijete isplaćuje tijekom 10 godina (Tablica 5).

Tablica 5: Rodiljne/roditeljske naknade za nezaposlene roditelje (majke)<sup>7</sup> u izabranim post-jugoslavenskim zemljama 1995.-2019.

	1995			2000			2005		
	M	%	GD	M	%	GD	M	%	GD
<b>BIH<sup>1</sup></b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>HR</b>	(-) <sup>2</sup>	(-) <sup>2</sup>	(-) <sup>2</sup>	6 <sup>3</sup>	25.4 <sup>3</sup>	PM <sup>3</sup>	12 <sup>4</sup>	36.8	PM
<b>ME</b>	12	16 <sup>5</sup>	PM	12	19.2	PM	12	11.7	OP
<b>RS</b>	12	30	PM	12	9 <sup>6</sup>	PM	(-) <sup>7</sup>	(-) <sup>7</sup>	(-) <sup>7</sup>
<b>SI</b>	12	23.3	PM	12	16.6	PM	12	20.9	OP
	2010			2015			2019		
	M	%	GD	M	%	GD	M	%	GD
<b>BIH</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>HR</b>	12 <sup>4</sup>	31.2	PM	12 <sup>4</sup>	29.4	PM	12 <sup>4</sup>	36.6	PM
<b>ME</b>	12	4.9	OP	12	13.3	OP	12	15.5	OP
<b>RS</b>	(24) <sup>8</sup>	(13-31.1) <sup>8</sup>	PM	(24) <sup>8</sup>	(13.5-32.3) <sup>8</sup>	PM	(24-120) <sup>9</sup>	(20.1-36.2) <sup>9</sup>	PM
<b>SI</b>	12	19.8	OP	12	24.3	OP	12	22.7	OP

Notes: M = mjesec; % = paušalna naknada iskazana kao udio u prosječnoj plaći, RD= rodna dimenzija.

Rodna dimenzija: PM = pravo majke; OP = obiteljsko pravo; kada se definira kao PM, tako definirano pravo majka može iznimno prenijeti na oca ako majka umre, napusti dijete ili nije u mogućnosti brinuti za dijete (od uvođenja tih prava u Hrvatskoj i Sloveniji te od 2002. godine u Srbiji) te ukoliko se majka zaposli (od 2009. godine u Hrvatskoj) ili je strana državljanica i nema pristup pravu (od 2018. godine u Srbiji).

1 = BIH nije uvela naknade temeljene na statusu građanstva na razini središnje države; u Federaciji BIH kantoni su postepeno uvodili takve naknade i njihov se iznos kreće od niskih te simboličnih jednokratnih naknada do mjesečnih naknada koje dosežu 40% prosječne plaće; 2 = paušalna je naknada uvedena 1996. godine samo u slučaju višestrukih rođenja ili rođenja trećeg ili svakog sljedećeg djeteta (64.8% prosječne plaće 1997. godine); 3 = podaci za 2001. godinu; u slučaju višestrukih rođenja naknada se isplaćuje tijekom 24 mjeseca; 4 = u slučaju višestrukih rođenja ili rođenja trećeg ili svakog sljedećeg djeteta naknada se isplaćuje tijekom 36 mjeseci; 5 = procjenjeni udio; 6 = podaci za 2001. godinu; 7 = postaje univerzalno pravo (tj. dostupno i zaposlenim majkama) i isplaćuje se kao jednokratna naknada: u slučaju rođenja drugog (4.2 prosječne neto plaće), trećeg (7.5 prosječne neto plaće) i četvrtog djeteta (10 prosječnih neto plaća); 8 = u slučaju rođenja prvog djeteta isplaćuje se jednokratna naknada (0.8 prosječne neto plaće), dok se za drugo, treće i četvrtu dijete naknada isplaćuje kroz 24 mjeseca; iznos naknade raste s brojem djece; 9 = u slučaju rođenja prvog djeteta isplaćuje se jednokratna naknada (2 prosječne neto plaće), za drugo se dijete naknada isplaćuje tijekom 24 mjeseca, a za treće i četvrtu dijete naknada isplaćuje kroz 120 mjeseci; iznos naknade raste s brojem djece.

Izvor: Dobrotić (2019a)

Naknade temeljene na statusu građanstva su unazad dvadesetak godina postale inkluzivnije, odnosno postepenim se izmjenama kriterija pristupa pravima na te naknade širio krug potencijalnih korisnika. Naime, dok su te naknade u začecima uvedene kao isključivo pravo registriranih nezaposlenih majki i redovnih studentica/učenica, pristup je pravu u svim

zemljama izuzev Crne Gore postepeno omogućen svim roditeljima (primarno majkama) koji ne mogu ostvariti pravo na rodiljnu/roditeljsku naknadu s osnova (samo)zaposlenosti, a imaju prebivalište ili stalni boravak u zemlji. Pri tome Slovenija ima inkluzivniji sustav (traži se stalno prebivalište za pristup pravu)<sup>12</sup> od, primjerice, Hrvatske koja uz stalno prebivalište propisuje dodatne kriterije, potencijalno isključujuće za pojedine roditelje. Naime, u Hrvatskoj je pravo dostupno samo roditeljima s dugoročnjim prebivalištem/stalnim boravkom (tri godine za registrirane nezaposlene roditelje ili roditelje koje ostvaruju drugi dohodak i poljoprivrednike te pet godina za sve ostale roditelje). Zanimljivo, motivirano pronatalitetnim ciljevima ovo je pravo u Srbiji poprimilo univerzalan karakter te je postalo dostupno i zaposlenim roditeljima (tj. majkama), a zadnjim je reformama uvedena praksa sukladno kojoj se pravo obustavlja ukoliko dijete nije cijepljeno ili ne polazi obavezni predškolski program odnosno osnovnu školu te u slučaju razvoda braka/prekida zajednice (u zadnjem slučaju dok ministarstvo ne odluči drugačije).

Iako tzv. naknade za skrb planirane u Hrvatskoj 1990-ih godina (tzv. institut majke odgojiteljice) nisu implementirane uslijed nedostatka sredstava za provedbu te mjere, one se s recentnim jačanjem pronatalitetne agende ponovno aktualiziraju (Dobrotić, 2018) te se i uvode u Gradu Zagrebu u 2016. godini. Naime, jedan od roditelja s troje ili više djece, a koji ima barem jedno dijete predškolske dobi, može ostvariti pravo na mjesecnu naknadu koja doseže oko 150% minimalne plaće (65% prosječne neto plaće) sve dok najmlađe dijete ne navrši 15 godina, uz uvjet da se povuče s tržišta rada, a dijete ne uključi u predškolski program. Trenutno nešto više od 4,000 roditelja ostvaruje ovo pravo (od oko 7,000 roditelja koji bi mogli ostvariti pravo; Dobrotić, 2019b). Iste godine, također rukovođena pronatalitennim ciljevima, i Crna Gora uvodi mjeru sličnog karaktera – tzv. *naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece*. Majke s troje ili više djece mogile su od siječnja 2016. godine ostvariti pravo na doživotnu mjesecnu naknadu u iznosu od 40-70% prosječne neto plaće, ovisno o prethodnom statusu zaposlenja (Skupština Crne Gore, 2016).<sup>13</sup> Kako je pravo počelo koristiti preko 20,000 majki, ono je postalo teško održivo te je iznos naknada smanjen već u siječnju 2017. godine (na paušalnu naknadu koja je iznosila oko 28-52% neto plaće), da bi odlukom Ustavnog suda sredinom 2017. godine naknade bile ukinute (vidi Odluka Ustavnog suda od 12.05.2017.). Majkama koje su napustile tržište rada kako bi počele koristiti ovo pravo omogućeno je korištenje prava u iznosu od €193-336 mjesечно u dodatnom razdoblju od 3-5 godina, odnosno do trenutka stjecanja prava na mirovinu ukoliko su bile u dobi od 55-61 godine.

### *Smanjivanje visine rodiljnih/roditeljskih naknada*

Reforme unazad zadnja tri desetljeća ponajviše su pogodile visinu rodiljnih/roditeljskih naknada. Radi se o tri vrste reformi: 1) općem smanjivanju visine naknada (uključivši i njihovo ukidanje), 2) uvođenju gornjih granica na naknade, što je inicijalno najviše pogodilo osobe s višim primanjima i 3) promjenama u kriterijima pristupa pravu na (punu) naknadu, što je ponajviše pogodilo roditelje s nestabilnim radnim karijerama. Opći je pad naknada bio najviše izražen u BiH i Hrvatskoj, zemljama koje su teško pogodene ratom 1990-ih godina (vidi Puljiz,

<sup>12</sup> Iako, i sam uvjet stalnog prebivališta može biti isključiv za migrante budući da se pravo na stalno prebivalište može ostvariti tek nakon što osoba prethodno već boravi određeno vrijeme u zemlji, npr. direktiva 2003/109/EC predviđa period od pet godina (Dobrotić & Blum, 2019).

<sup>13</sup> Prethodno zaposlene majke s 25 godina prethodnog staža osiguranja (15 godina u slučaju rođenja četvero ili više djece) imale su pravo na 70% prosječne neto plaće, a nezaposlene majke koje su minimalno 15 godina provele u evidenciji zavoda za zapošljavanje na 40% prosječne neto plaće.

2008; Obradović, 2017). Decentralizacija rodiljnih naknada do koje dolazi 1990-ih u BiH (vidi Tablica 3, napomene) ostavila je veliki broj zaposlenih majki bez prava na rodiljnu naknadu pošto mnogi kantoni nisu bili spremni na preuzimanje isplate naknada koje su prethodno isplaćivane na razini središnje države (do ranih 1990-ih) te entiteta. Naime, dok pojedini kantoni Federacije BiH ubrzo reguliraju vlastiti sustav rodiljnih naknada (npr. Zeničko-dobojski ili Tuzlanski kanton), u pojedinim kantonima tome nije tako i naknade se nanovo uspostavljaju tek unazad nekoliko godina (npr. tek 2015. godine u Posavskom kantonu i 2017. godine u Hercegovačko-neretvanskom kantonu). Štoviše, rodiljne naknade koje isplaćuju kantoni više ne dosežu visinu prethodne plaće i u pravilu se kreću od 40-80% prethodne plaće (često uz dodatno definiranu gornju granicu).<sup>14</sup>

Iako su reforme naknada u Hrvatskoj 1990-ih godina bile manjeg opsega, ubrzo su dovele do vidljivog pada u visini naknada. U Hrvatskoj prvo dolazi do uvođenja gornje granice na visinu rodiljnih/roditeljskih naknada (1993.), da bi naknada za vrijeme trajanja tzv. dodatnog rodiljnog dopusta bila svedena na paušalnu naknadu (1997.; Tablica 4). Iako je ova reforma naknada na početku pogodila manji broj roditelja budući da je gornja granica dosezala visinu od 2.8, a paušalna naknada visinu od jedne prosječne neto plaće, izostanak je njihove indeksacije doveo do brzog pada vrijednosti naknada. Primjerice, vrijednost gornje granice rodiljnih naknada pala je na svega 0.9 prosječne neto plaće do 2006. godine kada se i ukida, a vrijednost paušalne dodatne rodiljne naknade na 0.5 prosječne neto plaće (reformom 2017. godine raste na 0.7 prosječne neto plaće, ali ponovno se ne uvodi indeksacijski mehanizam). Gornje granice rodiljnih/roditeljskih naknada uvode i ostale zemlje (Crna Gora, Srbija i Slovenija, Tablica 3 i 4). No, te zemlje uspijevaju zadržati izdašnije naknade (barem za roditelje sa stabilnim radnim karijerama), budući da je gornja granica naknada oduvijek bila vezana uz kretanje prosječnih neto plaća te u pravilu dva do pet puta nadilazila prosječnu neto plaću. Stoga, roditelji u te tri zemlje, a koji zarađuju prosječnu plaću te ispunjavaju uvjet prethodnog staža osiguranja (vidi sljedeći odlomak), mogu još uvijek ostvariti pravo na punu naknadu plaće tijekom dopusta (Slika 1).<sup>15</sup>

U nekoliko su zemalja reforme nakon 1990. godine posebice pogodile visinu naknada roditelja s kraćim te nestabilnim radnim karijerama. Naime, u situaciji kada ulazak mlađih na tržište rada postaje sve teži, a samo sudjelovanje na tržištu rada nesigurnije i nestabilnije (npr. Matković, 2008; Eurostat, 2019a), Crna Gora, Hrvatska i Srbija postepeno su postrožile kriterije pristupa (punim) rodiljnim/roditeljskim naknadama temeljem statusa zaposlenosti.<sup>16</sup> Tako se u Hrvatskoj ponovno uvodi uvjet prethodnog staža osiguranja kako bi roditelji uopće mogli ostvariti pravo na rodiljnu/roditeljsku naknadu temeljem statusa (samo)zaposlenosti (trenutno 9 mjeseci bez prekida ili 12 mjeseci unutar 24 mjeseca prije početka dopusta), dok se visina naknade računa u odnosu na prosječna primanja ostvarena šest mjeseci prije dopusta (prethodno jedan mjesec). (Samo)zaposleni roditelji koji ne ispune uvjet staža osiguranja mogu ostvariti tek pravo na paušalnu naknadu u jednakom iznosu kao i nezaposleni

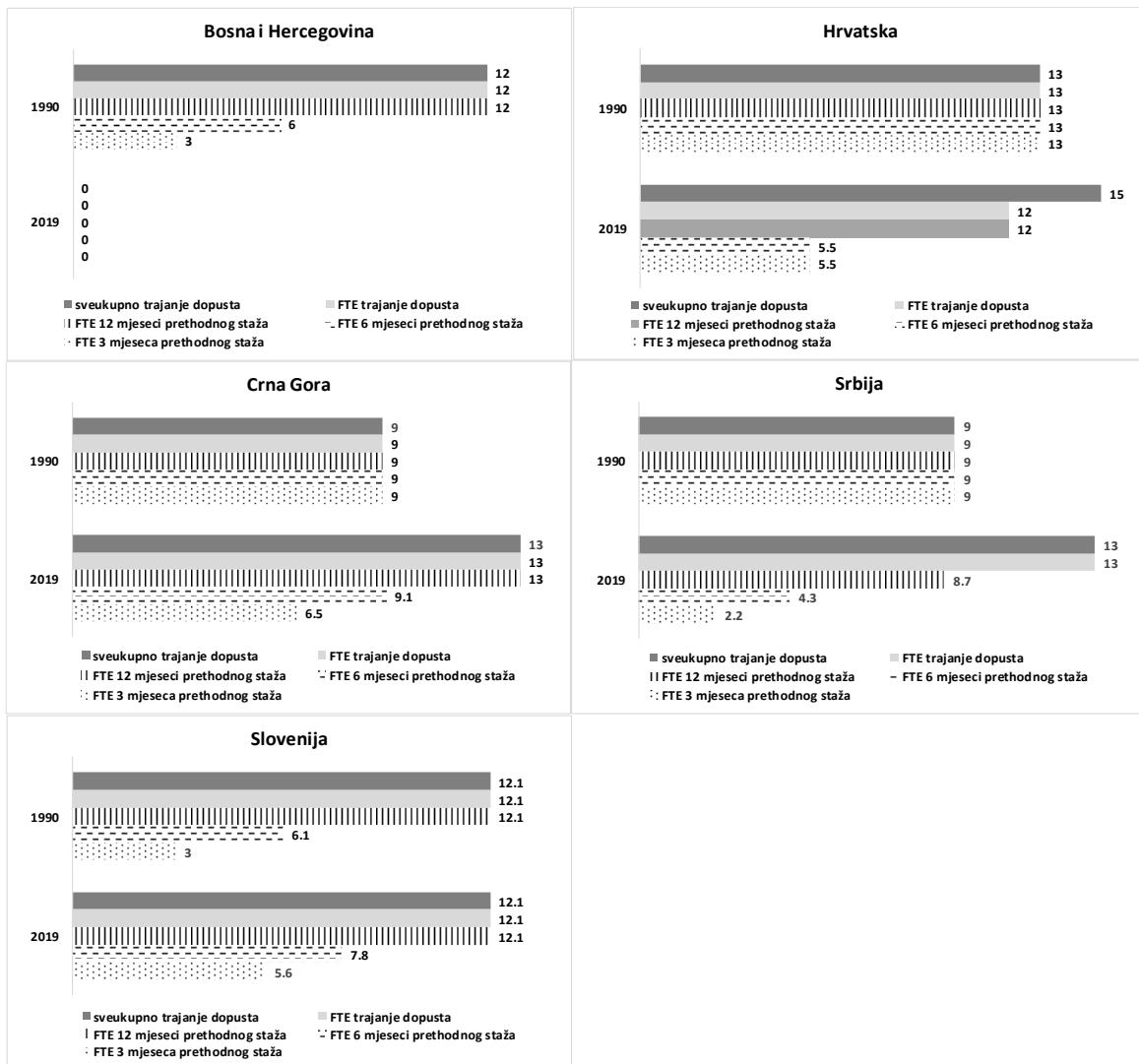
<sup>14</sup> Naknada od 2013. godine ponovno iznosi 100% prethodne plaće tek u Kantonu 10 te od 2006. godine 90% prethodne plaće tek u Tuzlanskom kantonu i u oba je slučaja ograničena u svojoj visini prosječnom plaćom u Federaciji BiH.

<sup>15</sup> Za vrijeme krize koja je započela 2009. godine, Slovenija je privremeno smanjila visinu roditeljskih i očevih naknada u razdoblju od 2012.-2018. godine sa 100% na 90% prethodne plaće za one roditelje čija je plaća prelazila iznos minimalne plaće.

<sup>16</sup> Takve su reforme postale posebice popularne nakon što se rodiljne/roditeljske naknade izmještaju iz sustava zdravstvenog osiguranja u sustav socijalne skrbi (u Hrvatskoj samo roditeljske naknade).

roditelji, a što vidljivo smanjuje trajanje dobro plaćenog dopusta dostupnog tim roditeljima (Slika 1).

Slika 1: Sveukupno trajanje dopusta, FTE trajanje dopusta i FTE trajanje dopusta za roditelje koji ispunjavaju uvjet od tri, šest ili dvanaest mjeseci neprekinutog staža osiguranja neposredno prije početka dopusta (u mjesecima) – 1990. i 2019. godine



Napomene: **Sveukupno trajanje dopusta** odnosi se na trajanje rođiljnog i roditeljskog dopusta. **FTE trajanje dopusta** odražava trajanje **dobro plaćenog dopusta**—računa se kao trajanje dopusta pomnoženo s nadomjestnom stopom dohotka; ako zemlja nudi paušalnu naknadu ili pak ima gornju granicu na naknade, visina se naknade računa kao udio u prosječnoj plaći zemlje (vidi, npr. Ray *et al.*, 2010). FTE dopust izračunat je za osobe koji ispunjavaju kriterije pristupa naknadama temeljem zaposlenosti (*FTE trajanje dopusta*) te osobe koje imaju 12 mjeseci neprekinutog staža osiguranja neposredno prije početka dopusta (*FTE 12 mjeseci prethodnog staža*), šest (*FTE 6 mjeseci prethodnog staža*) i tri mjeseca (*FTE 3 mjeseca prethodnog staža*). Podaci ta BIH u 2019. godini nisu iskazani pošto ne postoje jedinstvene rođiljne naknade definirane na državnoj razini.

Source: Dobrotić (2019a)

Slično, u Crnoj Gori pravo na punu naknadu mogu ostvariti roditelji koji ispunje uvjet od 12 mjeseci neprekinutog staža osiguranja neposredno prije dopusta, dok naknada osoba s kraćim neprekinutim stažem osiguranja neposredno prije dopusta pada sve do 30% prethodne

plaće.<sup>17</sup> Srbija je 1990-ih i 2000-ih imala sličan sustav,<sup>18</sup> da bi kasnijim reformama dodatno postrožila kriterije pristupa te smanjila rodiljne/roditeljske naknade za roditelje s nestabilnim radnim karijerama (Slika 1). Roditelji s nestabilnim radnim karijerama posebice su bili pogodjeni reformom iz 2018. godine, kada privremno i povremeno zaposleni roditelji po prvi puta i dobivaju pristup pravima na rodiljne/roditeljske naknade temeljem statusa zaposlenosti. Naime, s ciljem da se obeshrabri praksa fiktivnog zapošljavanja trudnica, kako bi doatile pristup pravu na rodiljnu/roditeljsku naknadu temeljem statusa zaposlenosti (vidi Stanić & Matković, 2017), iznos se naknada počeo računati u odnosu na prosječna primanja ostvarena u 18 mjeseci prije početka dopusta (za poljoprivredne osiguranike 24 mjeseca). No, kako nije definirana minimalna naknada, neki su od roditelja ostvarili pravo na izrazito niske naknade (Blic, 2018; Espresso, 2018). Također, samozaposleni roditelji od 2018. godine naknadu mogu koristiti tijekom 12 umjesto prethodnih 13 mjeseci, a nemaju ni pravo na dvogodišnji dopust te plaćene doprinose za socijalno osiguranje kada su na rodiljnom/roditeljskom dopustu.

### *Politike dopusta postaju rodno ravnopravnije s pristupanjem EU-u*

Promjene su na rodnoj dimenziji dopusta jasan odraz različite dinamike pristupanja post-jugoslavenskih zemalja EU-u (Slovenija postaje članicom 2004. godine, a Hrvatska 2013. godine). Naime, konkretnije se inicijative usmjerene očevima i poticanju korištenja dopusta od strane očeva uvode počevši od 2000-ih godina, a vezano uz pregovore za članstvo u EU-u i usklađivanje s direktivom o roditeljskim dopustima (Dobrotić, 2012; Stropnik & Dobrotić, 2018). Tako u procesu usklađivanja s europskim zakonodavstvom i Slovenija i Hrvatska uvode individualno pravo na roditeljski dopust (vidi Tablica 4). Osim toga, Slovenija uvodi očev dopust (u implementaciji od 2003. godine), a Hrvatska dvomjesečne očeve kvote (2013. godine).<sup>19</sup> Iako i Srbija i Crna Gora (trenutno zemlje kandidatkinje za članstvo u EU) većinu rodiljnog dopusta prevode u roditeljski dopust (usp. Tablica 3 i 4), one još uvijek svoje zakonodavstvo nisu uskladile sa zahtjevima direktive o roditeljskom dopustu. Roditeljski dopust i dalje ostaje definiran kao pravo majke u Srbiji te obiteljsko pravo u Crnoj Gori te očevi i dalje nemaju individualno pravo na roditeljski dopust. Tako obje zemlje imaju dizajn politike dopusta za koji je evidentno da ne doprinosi učestalijem korištenju dopusta od strane očeva te u konačnici niti nema vidljiviji učinak na rodno ravnopravniju raspodjelu obaveza skrbi u privatnoj sferi (vidi npr. O'Brien, 2009; O'Brien & Wall, 2017; Dobrotić & Varga, 2018).

Analiza Stropnik i Dobrotić (2018) pokazuje kako gledano iz rodne perspektive danas jedino Slovenija ima shemu dopusta koja može imati vidljivije implikacije glede transformacije tradicionalnih rodnih normi i praksi u području skrbi i zapošljavanja i to ponajprije zbog uvođenja dobro plaćenog očeva dopusta. Naime, pravo se na očev dopust plaćen u visini prethodne plaće u Sloveniji postepeno produžilo s 15 dana 2003. godine na 30 dana 2019.

<sup>17</sup> Roditelji koji imaju 6-12 mjeseci staža osiguranja neposredno prije početka dopusta mogu ostvariti naknadu u visini 70% prethodne plaće, 3-6 mjeseci 50%, a manje od tri mjeseca 30%. U razdoblju od 1993.-1994. godine roditelji s manje od 3 mjeseca staža osiguranja ostajali bi u potpunosti bez naknade, dok su do 2012. godine mogli ostvariti pravo na 60-70% prethodne plaće.

<sup>18</sup> U Srbiji je u razdoblju od 1992.-2009. godine naknada iznosila 60% prethodne plaće za roditelje koji su neposredno prije početka korištenja dopusta ostvarili 3-6 mjeseci staža osiguranja te 30% prethodne plaće za roditelje s ostvarenih manje od tri mjeseca staža osiguranja. Od 2010.-2017. godine naknada se računala u odnosu na prosječna primanja ostvarena u 12 mjeseci prije početka dopusta, s tim da se za mjesec u kojima osoba nije radila u izračun uzimao iznos od 50% prosječne plaće.

<sup>19</sup> Slovenija nije uvela očeve kvote, no jedan je mjesec roditeljskog dopusta definirala kao isključivo pravo majke.

godine.<sup>20</sup> Iako Hrvatska 2013. godine uvodi dvomjesečne očeve kvote, očevih ih rijetko koriste zbog niskih roditeljskih naknada i striktnih kriterija pristupa (pravo na kvote imaju samo zaposleni očevi čije partnerice također rade te samo u slučaju rođenja prvog i drugog djeteta; usp. Dobrotić, 2019b; Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, 2019).<sup>21</sup> Konačno, reforme usmjerene većem korištenju dopusta od strane očeva primarno se vežu uz dizajn dopusta namijenjenih zaposlenim majkama i očevima (u Hrvatskoj tek uz dvočlaniteljske obitelji), dok naknade koje temelje na statusu građanstva najčešće ostaju definirane kao primarno pravo majki ili tek eventualno kao obiteljsko pravo (Tablica 5).

---

<sup>20</sup> Očev dopust je prvo uveden u sveukupnom trajanju od 90 dana, ali je samo 15 dana bilo plaćeno u visini prethodne plaće, dok su za preostale dane očevi mogli ostvariti tek pravo na plaćene doprinose na minimalnu plaću. Od 2016. godine plaćeni se očev dopust postepeno povećava (5 dana godišnje) da bi do 2019. godine dosegao 30 dana, dok se neplaćeni dani dopusta ukidaju.

<sup>21</sup> Dok podataka o stopama korištenja dopusta nema, podaci o rodnoj strukturi korisnika ukazuju kako su očevi unazad nekoliko godina činili svega 4-5% sveukupnog broja korisnika roditeljskih naknada, da bi taj udio blago porastao na 7.6% 2018. godine, nakon porasta visine roditeljskih naknada 2017. godine (usp. Dobrotić, 2019b; Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, 2019).

## Usluge ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja u post-jugoslavenskim zemljama

U europskim se zemljama usluge RPOO-a počinju intenzivnije razvijati od 1960-ih godina, polazeći od dva temeljna motiva – obrazovanja djece i usklađivanja obiteljskih obaveza i plaćenog rada. Zemlje koje su primarno polazile od obrazovne funkcije RPOO-a razvile su univerzalnije sustave koji su težili osigurati pristup predškolskim programima svakom djetetu, dok su zemlje koje su pri uspostavi sustava prioritet davale cilju usklađivanja obiteljskih obaveza i plaćenog rada razvijale programe primarno usmjerenе djeci zaposlenih roditelja i ti su programi bili i prilagođeniji potrebama zaposlenih roditelja (vidi Scheiwe & Willekens, 2009). Iako danas bilježimo svojevrsnu konvergenciju tih dviju tradicija, odnosno sustavi utemeljeni na obrazovnoj tradiciji počeli su integrirati ciljeve poput usklađivanja obiteljskih obaveza i plaćenog rada te suzbijanja siromaštva i obratno (npr. Baran *et al.*, 2011), RPOO sustavi europskih zemalja još se uvijek uvelike razlikuju u stupnju razvijenosti te ključnim institucionalnim obilježjima. Njihove se sličnosti i razlike u pravilu razmatraju temeljem pet skupina komparativnih pokazatelja: 1) dostupnost RPOO-a (npr. raspoloživost mjesta, odnosno udio djece obuhvaćene predškolskim programima), 2) pristupačnost RPOO-a (npr. pravo djeteta na RPOO, kriteriji upisa), 3) priuštivost RPOO-a (npr. gornja granica na roditeljsko sudjelovanje u cijeni programa), 4) fleksibilnost RPOO-a (npr. usklađenost radnog vremena RPOO-a s potrebama zaposlenih roditelja) i 5) kvaliteta RPOO-a (npr. maksimalna veličina odgojno-obrazovnih skupina, potrebna obrazovna razina odgojitelja) (usp. Eurydice & Eurostat, 2014; Working Group on Early Childhood Education and Care, 2014; Dobrotić *et al.*, 2018; Yerkes & Javornik, 2018). Stoga se rukovodeći ovim pokazateljima iznosi analiza razvoja RPOO-a u post-jugoslavenskim zemljama.

### Rani i predškolski odgoj i obrazovanje u socijalističkom razdoblju: razvoj sustava koji prioritet daje funkciji usklađivanja obiteljskih obaveza i plaćenog rada

Suprotno politikama dopusta koje su bile predmetom čestih reformi u post-jugoslavenskim zemljama, RPOO bilježi bitno manje promjena. Tako se u svim analiziranim zemljama, izuzev Slovenije, jednom uspostavljeni sustav u svojim temeljnim institucionalnim obilježjima nije bitnije mijenjao. RPOO sustav se počinje intenzivnije razvijati s razdobljem socijalizma, polazeći od istog cilja kao i politike dopusta – omogućavanja ulaska te zadržavanja žena na tržištu rada. Od 1970-ih godina obrazovna funkcija dobiva na većoj važnosti te se nadležnost za sve RPOO programe postepeno počinje prenositi u obrazovni sustav, što doprinosi jačanju obrazovne funkcije programa te uloge kurikuluma (vidi npr. Moss, 2007; Baran *et al.*, 2011). Postepeno se, uz redovne jasličke i vrtičke programe, počinju uvoditi i kraći programi predškole koji su trebali služiti kao priprema za školu i biti dostupni svoj djeci te *standardi kvalitete* koji postepeno traže sveučilišno obrazovanje odgojitelja i manje odgojno-obrazovne skupine. Unatoč tome, uslijed je nedostatnih predškolskih kapaciteta funkcija usklađivanja obiteljskih obaveza i plaćenog rada ostala dominantna (usp. Baran *et al.*, 2011).

Iako kratki programi predškole u Hrvatskoj počinju djelovati još od 1970-ih, a u Sloveniji i Srbiji 1980-ih godina, oni tijekom socijalističkog razdoblja uslijed nedostatnih kapaciteta nisu postali obavezni za svu djecu predškolske dobi (usp. Baran *et al.*, 2011; Tablica 6). Štoviše,

iako broj djece uključene u predškolske programe postepeno raste od kasnih 1940-ih, RPOO sustav ostaje slabo razvijen u pogledu broja uključene djece. Unatoč ranim začecima ulaganja u sustav, mreža se RPOO usluga u bivšoj Jugoslaviji bitno slabije razvila nego u drugim socijalističkim zemljama. Primjerice, dok je 1990. godine u Češkoj i Slovačkoj više od 75%, a u Mađarskoj 85% djece vrtičke dobi (3-6) bilo uključeno u predškolske programe, u Jugoslaviji je *dostupnost usluga* bila bitno niža – tek je 23% djece vrtičke dobi bilo obuhvaćeno predškolskim programima (Zrinščak, 2002).

Također, obuhvaćenost je djece predškolskim programima uvelike varirala među samim republikama bivše Jugoslavije. Primjerice, grube procjene temeljem podataka za 1990. godinu pokazuju kako se obuhvaćenost djece predškolskim programima (dobna skupina 0-6) kretala od svega 7.7% u BiH, preko 17.3% u Crnoj Gori, 19.9% u Srbiji i 25% u Hrvatskoj do 49.5% u Sloveniji (Savezni zavod za statistiku, 1992a, 1992b), što su pratile velike regionalne razlike unutar svake pojedine zemlje. Regionalne su razlike u dostupnosti RPOO programa bile jasan odraz ekonomske moći i fiskalnih kapaciteta pojedine sredine (Stropnik, 2001; UNICEF, 2012; Dobrotić *et al.*, 2018), pošto je RPOO sustav u svim zemljama bivše Jugoslavije od samih začetaka decentraliziran te o osnivanju i financiranju predškolskih programa ponajprije brinu jedinice lokalne samouprave.

Na slabu razvijenost sustava u tom razdoblju dodatno ukazuju i pokazatelji *pristupačnosti RPOO-a* – pravo svakog djeteta na uključivanje u RPOO (kroz jamstvo mjesta<sup>22</sup> ili obavezni dio programa) te kriteriji upisa u RPOO (vidi Dobrotić *et al.* 2018; Yerkes & Javornik, 2018). Naime, niti jedna zemlja bivše Jugoslavije u socijalističkom razdoblju nije jamčila pravo svakog djeteta na predškolski program ili obavezni dio programa, dok je postojala visoka autonomija pružatelja usluga u kreiranju kriterija upisa. Štoviše, uslijed se nedostatnih kapaciteta pribjegavalo selektivnim praksama – polazeći od glavne funkcije sustava, usklađivanja obiteljskih obaveza i plaćenog rada, prednost se upisa davala djeci zaposlenih roditelja.

Predškolske su ustanove u socijalističkom razdoblju u pravilu bile javne i subvencionirane (npr. Stropnik, 2001; Baran *et al.*, 2011). Iako je RPOO sustav bio decentraliziran, pojedine su zemlje uvele mehanizme na državnoj razini putem kojih se pokušalo doprinijeti priuštivosti RPOO-a i troškove predškolskih programa zadržati na razini prihvatljivoj roditeljima. Primjerice, u pojedinim su zemljama roditelji plaćali tek troškove prehrane djeteta uključenog u predškolski program (npr. Srbija, Crna Gora), dok je Slovenija propisala gornju granicu roditeljskog sudjelovanja u cjeni predškolskog programa – ono nije smjelo prelaziti trećinu neto plaće po članu obitelji. Kao što je prikazano u nastavku, takvi mehanizmi s vremenom slabe u većini zemalja te se samim osnivačima daje veća autonomija u definiranju cijene programa i visine roditeljskog sudjelovanja.

## Sustav ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja nakon 1990. godine

Sagleda li se razvoj sustava nakon 1990. godine uvažavajući pet ranije spomenutih skupina pokazatelja, promjene su najvidljivije na pokazateljima dostupnosti, pristupačnosti i priuštivosti predškolskih programa te se one i detaljnije iznose. Što se tiče same fleksibilnosti RPOO-a i njegove prilagođenosti potrebama zaposlenih roditelja u pogledu radnog vremena i

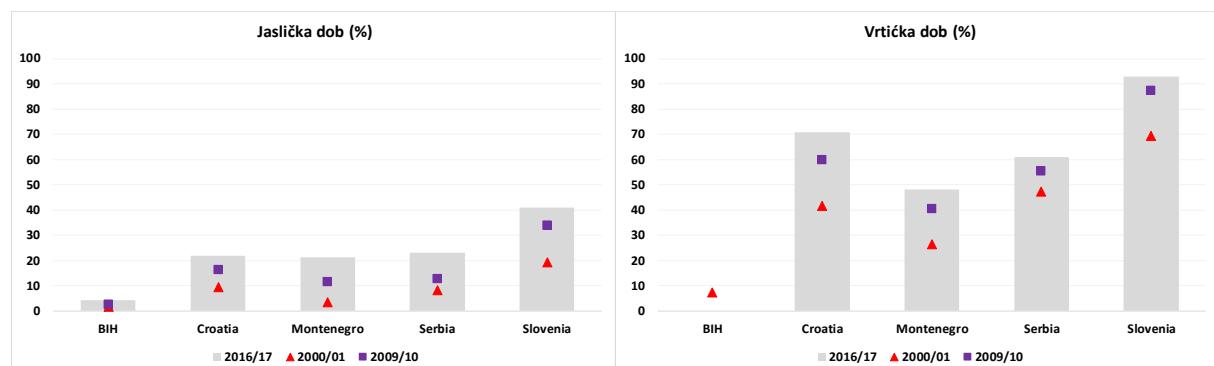
<sup>22</sup> Jamstvo mjesta nužno ne znači i obavezu pohađanja programa – radi se o zakonski propisanoj obavezi države da se svakom djetetu za koje roditelj to traži osigura pristup priuštivom predškolskom programu u njegovoj sredini (Eurydice & Eurostat, 2014).

godišnje organizacije rada, nije bilo značajnijih promjena te je u tom pogledu i nadalje ostavljena autonomija samim pružateljima usluga. Također, većih reformi nije bilo niti kada su u pitanju sami pokazatelji kvalitete (veličina odgojno-obrazovnih skupina i potrebno obrazovanje odgojitelja).<sup>23</sup> Nakon 1990. godine samo je Slovenija uspjela postepenim ulaganjima vidljivije unaprijediti RPOO sustav, dok u preostalim zemljama vidljivije promjene započinju tek nedavno i one se nadalje nose s poteškoćama vezanima uz nedostupnost i nepristupačnost programa.

### *Predškolski programi ostaju nedostupni u većini zemalja*

Nakon 1990. godine obuhvaćenost djece predškolskim programima vidljivije raste tek u Sloveniji, posebice nakon 2000. godine (Slika 2). Slovenija također jedina doseže i tzv. barcelonske ciljeve, odnosno smjernice EU-a koje traže da zemlje članice do 2020. godine dosegnu cilj od 33% djece jasličke dobi te 90% djece vrtičke dobi obuhvaćene predškolskim programima (European Council, 2002) – 2017./2018. godine jasličkim programima bilo je obuhvaćeno 63.5% djece, a vrtičkim programima 91% djece (SURS, 2019.). Slovenija se jedina približila i cilju Europa 2020 koji traži da predškolske programe pohađa 95% djece starije od četiri godine pa do polaska u osnovnu školu – 2017./2018. godine u Sloveniji je 93% trogodišnjaka i četverogodišnjaka polazilo predškolske programe (SURS, 2018).<sup>24</sup>

Slika 2: Obuhvaćenost djece predškolskim programima – jaslički programi (0-2) i vrtički programi (od 3 godine do polaska u osnovnu školu)



Napomena: Radi usporedivosti podataka korišteni su TransMonee podaci, koji u određenoj mjeri odstupaju od nacionalnih podataka. Primjerice, usporedimo li ih s nacionalnim podacima, TransMonee podaci za 2016./2017. godinu podcjenjuju udio djece obuhvaćene jasličkim programima u Sloveniji (prema podacima SURS-a obuhvaćenost je 61%; SURS, 2019) te precjenjuju obuhvaćenost djece vrtičkim programima u Hrvatskoj (59.2% prema nacionalnim podacima; Dobrotić *et al.*, 2018).

Izvor: TransMonee (2019)

U ostalim post-jugoslavenskim zemljama sustav ostaje nerazvijen i nedostupan velikom broju djece (Slika 2). To je ponajviše izraženo u BIH koja je imala najslabije razvijene kapacitete još u socijalističkom razdoblju i gdje je tijekom rata 1990-ih godina uništen te zatvoren veliki broj

<sup>23</sup> Iako su oni u određenoj mjeru poboljšani, promjene su na ovim pokazateljima spore i prevelike odgojno-obrazovne skupine te preveliki broj djece na jednog odgojitelja ostaju među ključnim poteškoćama sustava u pojedinim zemljama (vidi npr. Dobrotić *et al.*, 2018 za Hrvatsku; Prica *et al.*, 2014 za Crnu Goru).

<sup>24</sup> Kada se računaju i kratki programi te programi predškole (vidi Tablica 6), obuhvaćenost je djece predškolskim programima na ovom pokazatelju nadalje daleko niža u ostalim zemljama, npr. 2017. godine 64.4% u Srbiji i 77.7% u Hrvatskoj (Eurostat, 2019b).

dječjih vrtića.<sup>25</sup> BIH trenutno ima za oko 7,000 mesta manje predškolske kapacitete nego li 1990. godine te oni jedva pokrivaju potrebe desetine djece predškolske dobi (usp. Ministarstvo civilnih poslova BIH, 2004; Agencija za statistiku BIH, 2018). Postepeni rast obuhvaćenosti djece predškolskim programima u Crnoj Gori, Hrvatskoj i Srbiji velikim je dijelom bio rezultat samog smanjivanja populacije djece predškolske dobi i tek unazad nekoliko godina započinju vidljivija ulaganja u predškolske programe, velikim dijelom potpomognuta od strane međunarodnih aktera (npr. EU-a u Hrvatskoj; EU-a i Svjetske banke u Srbiji; EU info centar, 2016; Politika, 2017; Dobrotić, 2019b). Predškolski su programi ostali dominantno javni. Naime, iako se od 1990-ih godina otvara mogućnost ulaska privatnih pružatelja u sustav, takva je praksa najizraženija u BIH (29.7% djece polazi programe privatnih pružatelja usluga; Agencija za statistiku BIH, 2019) i potom u Hrvatskoj (19.2%; DZS, 2019). U Srbiji 10% djece polazi programe privatnih pružatelja (RZS, 2019), a u Crnoj Gori i Sloveniji svega oko 5% djece (SURS, 2018; MONSTAT, 2019).

### *Jaz u skrbi za djecu predškolske dobi opstaje, kao i socijalne te regionalne nejednakosti u pristupačnosti predškolskih programa*

Slovenija jedina među analiziranim zemljama 1996. godine propisuje *jamstvo uključivanja svakog djeteta* u RPOO po završetku dobro plaćenih roditeljskih dopusta. Stoga formalno ne postoji jaz u skrbi za djecu predškolske dobi, odnosno jaz između dobi djeteta prilikom jamstva uključivanja u predškolski program i završetka dobro plaćenih roditeljskih dopusta (Stropnik, 2018; Tablica 4). No, činjenica jest da jamstvo funkcioniра по principu da se novo mjesto otvara ukoliko na listi čekanja u pojedinoj lokalnoj sredini ima dovoljno djece da se oformi nova odgojno-obrazovna skupina, što može biti prepreka realizaciji jamstva. Tome u prilog govori i činjenica kako trenutni predškolski kapaciteti još uvijek ne pokrivaju potrebe sve djece, posebice djece jasličke dobi u većim sredinama (Eurydice, 2019).

Rukovodene obrazovnim ciljevima te ciljevima socijalne uključenosti, post-jugoslavenske zemlje unazad desetak godina uvode kratke programe pripreme za školu, odnosno *obavezne programe predškole*, koji su primarno namijenjeni djeci koja nisu ili ne pohađaju neki od redovnih predškolskih programa. Radi se o programima koji se u pojedinim analiziranim zemljama (Hrvatska, Slovenija, Srbija) počinju uvoditi još u socijalističkom razdoblju, a u Crnoj Gori tijekom 1990-ih godina, no obveznost se njihova pohađanja propisuje tek unazad nekoliko godina (Tablica 6). Istu praksu slijedi i BIH od kasnih 2000-ih godina u kojoj pravo na obvezni program još uvijek nije regulirano u svim kantonima Federacije BIH (vidi Tablica 6, napomene), a kao glavne prepreke u tome ističu se nedostatak finansijskih sredstava i prostora te problemi u organiziranju prijevoza za djecu iz ruralnih područja, ali i nerazumijevanje važnosti ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja za razvoj djeteta (Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, 2011).

Konačno, sagledamo li *kriterije upisa* u predškolske programe, zadržana je visoka autonomija pružatelja usluga u njihovom kreiranju, a oni uslijed nedostatnih kapaciteta nadalje pribjegavaju selektivnim praksama (tj. preferencijskim kriterijima) za koje je poznato da doprinose društvenim nejednakostima u pristupu predškolskim programima (vidi npr. Yerkes i Javornik, 2018). Kako RPOO sustavi uslijed nedostatnih kapaciteta nadalje ostaju u primarnoj funkciji usklađivanja obiteljskih obaveza i plaćenog rada, prioritet pri upisu nadalje zadržavaju

<sup>25</sup> Primjerice, samo je na području Kantona Sarajevo od 59 prijeratnih objekata u funkciji ostalo tek njih 27 (Ministarstvo civilnih poslova BIH, 2004).

djeca zaposlenih roditelja. Izvan sustava najčešće ostaju djeca nižeg socioekonomskog statusa (vidi npr. Dobrotić, 2013; Dobrotić *et al.*, 2018; Mladenović, 2016).<sup>26</sup> Također, uslijed velikih regionalnih razlika u dostupnosti RPOO-a, djeca koja žive u slabije razvijenim područjima, ruralnim i depopuliziranim područjima suočavaju se sa dodatnim preprekama u pristupu RPOO-u (vidi UNICEF, 2012; Prica *et al.*, 2014; Dobrotić *et al.*, 2018).

Tablica 6: Izabrani pokazatelji pristupačnosti RPOO-a u izabranim post-jugoslavenskim zemljama – jamstvo mjesta, obavezni program pripreme za školu i jaz u skrbi za djecu predškolske dobi

<b>Jamstvo mjesta u predškolskom programu</b>	<b>Obavezni program pripreme za školu: dob (početak implementacije)</b>	<b>tjedni sati</b>	<b>Mjeseci jaza između dobi jamstva mjesta i: roditeljskih dopusta</b>	
<b>BIH</b>	-	decentralizirani sustav <sup>2</sup>	∞	∞
<b>HR</b>	-	5.5 (2014)	150-250 sati <sup>3</sup>	∞
<b>ME</b>	-	5 (2011)	3 sata/dan <sup>4</sup>	∞
<b>RS</b>	-	5.5 (2007) <sup>5</sup>	4 sata/dan 9 mjeseci <sup>5</sup>	∞
<b>SI</b>	11 mjeseci <sup>1</sup>	5(2018)	240 sati	0

Napomena: ∞ ne postoji jamstvo mjesta u RPOO; 1 = realizira se ukoliko ima dovoljno djece da se oformi nova odgojno-obrazovna skupina (ili raspisivanjem koncesije) 2 = iako je Okvirnim Zakonom o predškolskom odgoju i obrazovanju (Službeni glasnik BiH br. 88/07) propisano kako sva djeca u godini pred polazak u osnovnu školu obavezno polaze predškolski program, kantonalni zakoni još uvijek nisu u potpunosti uskladjeni i ova odredba nije uvedena i implementirana na području cijele BiH (npr. Hercegovačko-neretvanska županija nije uskladila zakonodavstvo, dok je Kanton Središnja Bosna odgodio implementaciju te odredbe do 2019./2020. pedagoške godine); 3 = redovno trajanje programa je 250 sati u godini prije polaska u osnovnu školu, a iznimno 150 sati u slučaju malog broja djece, otežanih uvjeta dolaska ili boravka djece ili drugih objektivnih teškoća; program se mora organizirati na području unutar 20 kilometara od stanovanja djeteta; 4 = trajanje je programa regulirano 2017. godine; 5 = u trenutku uvođenja, program je propisan u trajanju od 4 sata dnevno kroz 6 mjeseci, da bi bio produžen na 9 mjeseci 2009. godine.

Izvor: Dobrotić (2019a)

### *Mehanizmi priuštivosti predškolskih programa slabe u većini zemalja*

Dobro je poznato kako tek priuštivi predškolski programi omogućavaju ulazak i sudjelovanje roditelja, ponajprije žena, na tržište rada (npr. Del Boca i sur., 2009; Geyer i sur., 2014), ali i čine pristup RPOO-u lakšim za djecu iz obitelji nižeg socioekonomskog statusa (npr. Abrassart & Bonoli, 2015). No, državni mehanizmi koje pojedine zemlje bivše Jugoslavije uvode prilikom uspostave RPOO sustava i čija je svrha bila predškolske programe učiniti priuštivijima (npr. propisana gornja visina roditeljskog sudjelovanja u cijeni programa, sudjelovanje roditelja samo u trošku obroka), nakon 1990. godine u većini slučajeva postepeno slabe. Osnivačima se daje sve veća autonomija u definiranju cijene programa, a jedinicama lokalne samouprave u definiranju visine subvencija.

Primjerice, Crna Gora postepenim reformama unazad nekoliko godina otvara prostor za prebacivanje većeg dijela cijene boravka djeteta u RPOO-u na roditelje. Naime, do 2002.

<sup>26</sup> Primjerice, u Hrvatskoj je udio djece polaznika s oba nezaposlena roditelja tek 2% (Dobrotić *et al.*, 2018), a u Srbiji je u predškolske programe uključeno tek 8.6% djece iz siromašnih obitelji (Mladenović, 2016).

godine roditelji su bili dužni podmirivati tek troškove prehrane djeteta i to sukladno svom socioekonomskom statusu, da bi se zakonskim izmjenama 2007. godine propisala obveza podmirivanja sveukupnih troškova prehrane od strane roditelja, a od 2016. godine otvorila mogućnost roditeljskog sudjelovanja i u podmirivanju samog troška boravka djeteta u predškolskom programu.<sup>27</sup> S druge strane, Srbija koja tijekom ranih 1990-ih godina uvodi mehanizam koji je programe trebao učiniti priuštivijima, odnosno postavlja gornju granicu na visinu roditeljskog sudjelovanja u cijeni programa od maksimalnih 20% cijene programa, istu praksu ukida 2017. godine te daje veću autonomiju pružateljima usluga. Time se također otvara mogućnost većeg roditeljskog sudjelovanja u cijeni programa, a što može učiniti programe slabije priuštivima, posebice djeci iz obitelji nižeg socioekonomskog statusa i u slabije razvijenim sredinama. Naime, u Hrvatskoj koja je takvoj praksi pribjegla još 1960-ih godina, predškolski su programi slabo priuštivi djeci iz obitelji nižeg socioekonomskog statusa, a postoje i velike regionalne razlike u priuštivosti predškolskih programa (Baran *et al.*, 2011; Dobrotić, 2013; Dobrotić *et al.*, 2018).

Slovenija je jedina nakon 1990. godine definirala jasnu metodologiju izračuna ekonomske cijene programa, ali i visine subvencija – uvodi se progresivna skala pri određivanju visine subvencija koja vodi računa o socioekonomskom statusu obitelji. Reformom su smanjene velike regionalne razlike u cijeni predškolskih programa (Stropnik, 2001), karakteristične za druge zemlje (npr. Hrvatska, Dobrotić *et al.*, 2018) te je sustav postao priuštiviji roditeljima nižeg socioekonomskog statusa<sup>28</sup> i time pristupačniji svoj djeci. Kao što ukazuju istraživanja, upravo progresivne skale pri određivanju visine subvencija doprinose manjim socijalnim razlikama u pristupu predškolskim programima (npr. Abrassart i Bonoli, 2015).

---

<sup>27</sup> Zakonskim je odredbama predviđeno da samohrani roditelji plaćaju 50% predviđene cijene programa, dok za djecu pripadnike ranjivih skupina trošak snose centri za socijalnu skrb.

<sup>28</sup> Sukladno progresivnoj skali roditelji snose od 0-77% ekonomske cijene predškolskog programa, ovisno o socioekonomskom statusu. Ukoliko je više djece uključeno u program, za mlađe se dijete plaća tek 30% predviđene cijene, dok je svako naredno dijete u program uključeno besplatno.

## Reforme politika usmjerenih skrbi za djecu nakon 1990. godine i njihove implikacije – naučene lekcije?

Sustavna usporedba razvoja politika dopusta i usluga usmjerenih skrbi za djecu predškolske dobi u post-jugoslavenskim zemljama ukazala je na razlike i sličnosti u njihovom razvojnom putu, a ponajprije u samom dosegu i obilježjima reformi nakon 1990. godine, što olakšava i samo razumjevanje implikacija reformi. Gledano iz komparativne perspektive, post-jugoslavenske zemlje razvile su darežljive politike dopusta – na kraju se socijalističkog razdoblja sveukupno trajanje dopusta kretalo od 9 do 13 mjeseci, uz naknadu u visini prethodne plaće (cf. Daly & Ferragina, 2017; Stropnik & Dobrotić, 2018). Međutim, politike dopusta u pravilu su isključivale pojedine skupine roditelja (npr. samozaposlene roditelje, poljoprivrednike) ili su roditeljima s kraćim ili manje stabilnim karijerama omogućavale znatno niže naknade (npr. u BIH i Sloveniji, vidi Slika 1). Prvenstveno su bile usmjerene na majke i tako nastavljale reproducirati tradicionalne rodne norme i prakse u zapošljavanju i skrbi (vidi Dobrotić et al., 2013; Stropnik & Dobrotić, 2018). Konačno, unatoč ranim začecima ulaganja, RPOO sustav u bivšoj je Jugoslaviji ostao manje razvijen nego li u nekim drugim socijalističkim zemljama (usp. Zrinščak, 2002).

Reforme politika dopusta nakon 1990. godine produbile su razlike među post-jugoslavenskim zemljama, posebice u pogledu rodne dimenzije dizajna politike dopusta te visine naknada tijekom dopusta. Kao što je prikazano, među analiziranim je post-jugoslavenskim zemljama samo Slovenija uspjela zadržati i nadograditi elemente politike dopusta nasleđene iz socijalističkog razdoblja,<sup>29</sup> posebice rodnu dimenziju dizajna politike dopusta. Slovenija je jedina implementirala dizajn politike dopusta, koji vidljivije motivira očeve na korištenje dopusta – od uvođenja dobro plaćenog očeva dopusta broj je očeva i dana koje su oni proveli na dopustu kontinuirano rastao te dosegao četiri od pet očeva (Stropnik, 2018). Osim toga, Slovenija je značajno poboljšala dostupnost, pristupačnost i priuštivost RPOO-a, a za većinu roditelja ne postoji jaz između dobro plaćenih roditeljskih dopusta i početka jamstva na RPOO. Stoga ne iznenađuje činjenica da Slovenija ima najniži rodni jaz u zaposlenosti te bolje pokazatelje koji govore o sudjelovanju muškaraca u skrbi za djecu. Primjerice, 2018. godine stopa je zaposlenosti (20-64) muškaraca dosegla 79%, a žena 71.1%, dok je stopa zaposlenosti očeva (25-49 godina) s djecom mlađom od šest godina bila 97,1%, a majki 83,3% (Eurostat, 2019a). Također, muškarci u Sloveniji provode 18 sati tjedno u skrbi i/ili obrazovanju djece – 10 sati manje od žena. Rodni jaz u skrbi za djecu izraženiji je u drugim analiziranim zemljama gdje se kreće od 17-21 sat tjedno (npr. u Crnoj Gori i Srbiji žene troše oko 38 sati tjedno na brigu i/ili obrazovanje djece, a muškarci oko 18-20; EQLS, 2016). U tim zemljama postoji i veći rodni jaz u zaposlenosti roditelja. Primjerice, stopa zaposlenosti očeva (25-49 godina) s djecom mlađom od šest godina u Crnoj Gori bila je 80,7%, a majki 51% (Eurostat, 2019a).

Ovakvi pokazatelji ne iznenađuju budući da je ova analiza pokazala kako sve analizirane zemlje osim Slovenije nisu uspjele implementirati politike koje bi dovele u pitanje rodnu preraspodjelu u skrbi i zaposlenosti te osigurale povoljnije uvjete za usklađivanje obiteljskih obaveza i plaćenog rada. Majke su ostale glavne korisnice roditeljskih dopusta u Srbiji i Crnoj Gori (Kabinet ministra bez portfelja zaduženog za demografiju i populacionu politiku, 2017;

<sup>29</sup> Uključujući i naknade za vrijeme trajanja dopusta na razini prethodne plaće (jedina je iznaka bilo privremeno smanjenje očevih i roditeljskih naknada u razdoblju od 2012.-2018., a vezano uz krizne mjere nakon 2009. godine, sa 100 na 90% prethodne plaće za roditelje čija su primanja nadilazila minimalnu plaću).

Politika, 2019), koji u tim zemljama još uvijek nisu usklađeni sa zahtjevima direktive EU-a o roditeljskom dopustu i očevima ne pružaju individualno, neprenosivo pravo na roditeljski dopust. Iako je u procesu pregovora za članstvo u EU i usklađivanja s EU direktivom o roditeljskom dopustu, Hrvatska uvela očeve kvote, roditeljski dopust i dalje uglavnom koriste majke. To je djelomice rezultat samog dizajna politike dopusta, tj. niske razine roditeljskih naknada i kriterija pristupa koji pravo ograničavaju tek na obitelji dvostrukog hranitelja s jednim ili dvoje djece (Dobrotić i sur., 2013; Dobrotić, 2019). Međuodnos je dizajna politika dopusta i rodnih nejednakosti u skrbi i zapošljavanju u post-jugoslavenskim zemljama stoga konzistentan s prethodnim studijama i ukazuje kako samo dobro plaćeni, neprenosivi mjeseci dopusta usmjereni očevima mogu dovesti do promjena u roditeljskim praksama i imati transformativni učinak na roditeljske odgovornosti i prakse zapošljavanja (O'Brien & Wall, 2017; Dobrotić & Varga, 2018).

Premda politike dopusta nakon 1990. godine postupno postaju sve uključivije, *društvene se nejednakosti u pristupu pravima na dopuste i naknade nisu smanjile*. Prvo, paralelno s davanjem pristupa pravu na naknade tijekom dopusta samozaposlenim roditeljima, poljoprivrednicima i/ili povremeno i privremeno zaposlenim roditeljima, analizirane su zemlje postrožavale kriterije pristupa tim pravima, a što je ponajprije pogodilo roditelje s otežanim pristupom tržištu rada i nestabilnim radnim karijerama<sup>30</sup> – oni za vrijeme dopusta ili ostaju bez prava na naknadu koja temelji na statusu zaposlenosti ili stječu pravo na vidljivo manje iznose naknada. Takav je trend bio ponajviše prisutan u Hrvatskoj, Crnoj Gori i Srbiji, u tri zemlje koje su početkom 1990-ih godina tijekom dopusta omogućile pristup pravu na pune naknade (tj. u visini prethodne plaće) svim zaposlenim roditeljima, bez obzira na povijest njihova zaposlenja i staž osiguranja ostvaren neposredno prije dopusta (vidi Sliku 1). Važno je primijetiti kako se reforme koje nakon 1990. godine postrožavaju kriterije pristupa pravu na naknadu tijekom dopusta uvode u kontekstu rastućih nesigurnosti na tržištu rada, uključujući porast u nesigurnim radnim karijerama i učestalosti prekida tijekom radnih karijera. Stoga je sve veći broj (budućih) roditelja u riziku da neće biti u mogućnosti ispuniti kriterije pristupa pravu na naknade, a koji traže duža i neispredana razdoblja zaposlenosti i osiguranja neposredno prije početka dopusta kao uvjet za ostvarivanje prava na (punu) rodiljnu/roditeljsku naknadu temeljem statusa zaposlenosti (vidi Dobrotić & Blum, 2019.). Negativni učinci ovakvih promjena mogu postati posebice izraženi u zemljama koje nemaju ekvivalentni sustav naknada utemeljenih na statusu građanstva (usmjeren nezaposlenim/neaktivnim roditeljima) ili pak nisu definirale minimalni iznos naknada za one roditelje koji (povremeno) rade i ne ispunjavaju propisani staž osiguranja zbog prekida u karijeri. To jasno oslikava iskustvo Srbije i reforme iz 2018. godine, kada uvođenje uvjeta dužeg prethodnog staža osiguranja (18 mjeseci, isključujući razdoblja dopusta za vrijeme čuvanja trudnoće, ukoliko ih je bilo) nije pratilo uvođenje minimalne razine naknada. To je ostavilo neke roditelje (tj. majke) s vrlo niskim naknadama (Blic, 2018; Espresso, 2018).

Drugo, dok su u razdoblju nakon 1990. godine uvedene naknade temeljene na statusu građanstva primarno usmjerene nezaposlenim i neaktivnim roditeljima te su postupno postajale sve uključivije, u zemljama kao što su Srbija i Hrvatska (nedavno i Crna Gora) došlo

<sup>30</sup> Slovenija se ponovno ističe – Slovenija je sustav dopusta učinila inkluzivnijim već krajem osamdesetih godina prošlog stoljeća i od tada također unaprijedila naknade temeljene na statusu građanstva. Kada su u pitanju kriteriji pristupa naknadama koje temelje na zaposlenosti, Slovenija je zadržala iste kriterije pristupa naknadama za vrijeme dopusta, no novom je formulom izračuna naknada malo poboljšala razinu naknada za roditelje s manje stabilnim karijerama (Slika 1).

je do dodatne tendencije, motivirane pronatalitetnim ciljevima, da se obiteljima s većim brojem djece osiguraju dugoročnije naknade vezane uz skrb za djecu. Riječ je o niskim, paušalnim naknadama te rodno uvjetovanim naknadama, koje naposljetu ne dopuštaju majkama da uključe skrb u svoj svakodnevni život, a da istovremeno ne ugroze svoju autonomiju i neovisnost (vidi npr. Knijn & Kremer, 1997; Dobrotić & Blum, 2019). Te naknade također teže povlačenju žena s tržišta rada i veća je vjerojatnost da će ih koristiti pripadnici nižih društvenih klasa (npr. Dobrotić, 2015, 2019b; usp. Sainsbury, 2019), produbljujući društvene nejednakosti u roditeljskim praksama. Nedostupnost i slaba priuštivost RPOO-a samo dodatno pojačava društvene i rodne nejednakosti u skrbi i zaposlenosti, jer se uglavnom roditelji (tj. majke) nižih društvenih klasa i iz manje razvijenih sredina suočavaju s preprekama pri ulasku u RPOO te općenito pri organiziraju skrbi za djecu predškolske dobi. Konačno, u BiH su regionalne nejednakosti dodatno izražene pošto dolazi i do decentralizacije rodiljnih naknada 1990-ih godina te brojnih poteškoća u njihovom ponovnom uspostavljanju u pojedinim kantonima Federacije BiH gdje su one prestale postojati u procesu decentralizacije (vidi Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2015).

Politike usmjerenе skrbi za djecu predškolske dobi u većini post-jugoslavenskih zemalja tako nastavljaju reproducirati te čak i jačati društvene i rodne nejednakosti u skrbi i zapošljavanju, uz izražene regionalne razlike. Iako višestruke nejednakosti u roditeljskim praksama u brizi za djecu predškolske dobi te zapošljavanju u tim zemljama zahtijevaju dublje istraživanje, ova analiza ukazuje na očiglednu potrebu da se redefiniraju mnogi elementi njihovih politika usmjerenih skrbi za djecu predškolske dobi, a kako bi ih se učinilo rodno ravnopravnijima i inkluzivnijima te time i uspješnijima u sprječavanju i prevladavanju rodnih i društvenih nejednakosti u skrbi i zapošljavanju, kao i u unaprjeđenju dobrobiti djece.

## Literatura

- Abrassart, A., Bonoli, G. (2015). Availability, Cost or Culture? Obstacles to Childcare Services for Low-Income Families. *Journal of Social Policy*, 44(4): 787-806.
- Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje (2011), Izvještaj o implementaciji Okvirnog zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju u BiH, <https://aposo.gov.ba/sadrzaj/uploads/Izvje%C5%A1taj-PREDSKOLSKO-BOSANSKI.pdf>
- Agencija za statistiku BiH (2018), Statistika obrazovanja- predškolsko vaspitanje i obrazovanje u školskoj 2017/2018. godini, [http://www.bhas.ba/saopstenja/2018/EDU\\_02\\_2017\\_Y2\\_0\\_BS.pdf](http://www.bhas.ba/saopstenja/2018/EDU_02_2017_Y2_0_BS.pdf)
- Baran, J., Dobrotić, I., Matković, T. (2011.), Razvoj institucionaliziranog predškolskog odgoja u Hrvatskoj: promjene paradigme ili ovisnost o prijeđenom putu? *Napredak: časopis za pedagošku teoriju i praksu*, 152 (3-4): 521-539.
- Blic (2018), "Poslodavcu žena treba da radi, a ne da rađa": Skandalozna poruka Ministarstva rada u sred kampanje za podizanje nataliteta, <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/poslodavcu-zena-treba-da-radi-a-ne-da-radja-skandalozna-poruka-ministarstva-rada-u/54njx8z>
- Blum, S., Koslowski, A., Macht, A. and Moss, P. (eds.) *International Review of Leave Policies and Research 2018*. Available at: [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports/](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/)
- Brandth, B., Kvande, E. (2019), Enabling or promoting gender equality though parental leave policies. *Revista Española de Sociología*, 27 (3 Supl.): 107-120.
- Brandth, B., Kvande, E. (2019), Flexibility: some consequences for father's caregiving. U P. Moss, A.Z. Duvander, A. Koslowski (ur.), *Parental Leave and Beyond: Recent international developments, current issues and future directions*, Policy Press: Bristol, pp. 205-222.
- Černigoj-Sadar, N., Vojnović, M. (1992), Changes in childcare policy in Slovenia, u: *Social policy in Slovenia: between tradition and innovation*, ur. I. Svetlik, 94-107, Aldershot: Avebury.
- Daly, M., Ferragina, E. (2018), "Family policy in high-income countries: Five decades of development", *Journal of European Social Policy*, 28 (3): 255-270.
- Deacon, B., Stubbs, P. (2007), *Social Policy and International Interventions in South East Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Del Boca, D., Pasqua, S., Pronzato, C. (2009), Motherhood and market work decisions in institutional context: a European perspective, *Oxford Economic Papers*, 61 (1).
- Dobrotić, I. (2012.) *Dejavniki politik usklajevanja plačanega dela in družinskih obveznosti v posocialističnih državah* (doktorska disertacija). Sveučilište u Ljubljani.
- Dobrotić, I. (2013). Dostupnost i korištenje usluga predškolskog odgoja i obrazovanja te drugih oblika skrbi. U N. Pećnik (ur.), *Kako roditelji i zajednice brinu o djeci najmlađe dobi u Hrvatskoj* (str. 166-179). Zagreb: UNICEF.
- Dobrotić, I. (2015), Politike usklađivanja obiteljskih obaveza i plaćenog rada i položaj roditelja na tržištu rada, *Revija za socijalnu politiku*, 22 (3): 353-374.
- Dobrotić, I. (2018), Ambivalent character of leave policies development in Croatia: between pronatalist and gender equality agenda', *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Special issue on leave policy and use in Mediterranean and South American countries*, 36.

- Dobrotić, I., Varga, M. (2018), Zašto su važni očevi dopusti i kvote? Komparativni pregled shema dopusta za očeve u europskim zemljama te čimbenika i učinaka njihova korištenja. *Revija za sociologiju*, 48 (2): 209-237.
- Dobrotić, I., Matković, T. and Menger, V. (2018), *Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku.
- Dobrotić, I. (2019a), *InCARE PYC leave policies database – indicators of leave policies development in the post-Yugoslav countries 1945-2019*, [www.incare-pyc.eu/](http://www.incare-pyc.eu/) (forthcoming).
- Dobrotić, I. (2019b), Obiteljska politika Hrvatske, u Bežovan, G. (ur.), *Socijalna politika Hrvatske*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Dobrotić, I., Blum, S. (2019), Inclusiveness of Parental Leave Benefits in 21 European Countries: Measuring Social and Gender Inequalities in Leave Eligibility, *Social Politics*, doi.org/10.1093/sp/jxz023
- Drezgić, R. (2004), *(Re)producing the nation: the politics of reproduction in Serbia in the 1980s and 1990s*, University of Pittsburgh, Dissertation thesis.
- DZS (2019), Dječji vrtići i druge pravne osobe koje ostvaruju programe predškolskog odgoja. Početak ped. g. 2018./2019., [www.dzs.hr](http://www.dzs.hr)
- EU info centar (2016) Rastimo zajedno 2: najuspešniji projekti koje Evropska unija finansira u Srbiji, <http://europa.rs/images/publikacije/rastemo-zajedno-2-srb.pdf>
- European Council (2002). Presidency Conclusions: Barcelona European Council, 15-16 March 2002. Posjećeno 27. 9. 2017. na mrežnim stranicama Europskog vijeća [http://europa.eu/europeancommission/index\\_en.htm](http://europa.eu/europeancommission/index_en.htm)
- Eurostat (2019a), Labour Force Survey, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Eurostat (2019b), Pupils aged between 3 years old and the starting age of compulsory education, by sex - as % of the population of the corresponding age group, [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ\\_uoe\\_enra21&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_uoe_enra21&lang=en)
- Eurydice and Eurostat Report (2014), Key Data on Early Childhood and Care in Europe, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/EC-01-14-484?inheritRedirect=true>
- Eurydice (2019), Slovenija - organizacija predšolske vzgoje, [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/organisation-programmes-all-pre-primary-education-5\\_sl](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/organisation-programmes-all-pre-primary-education-5_sl)
- Geyer, J., Haan, P., Wrohlich, K. (2014), The effects of family policy on mothers' labor supply: Combining evidence from a structural model and a natural experiment. *Labour Economics*, 36, DIW Berlin, German Institute for Economic Research.
- Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH (2015), *Specijalni izvještaj o stanju zaštite majke i materinstva na području Federacije BiH*, [www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2015102111102085bos.pdf](http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2015102111102085bos.pdf)
- Kabinet ministra bez portfelja zaduženog za demografiju i populacionu politiku (2017), Usklađivanje rada i roditeljstva, <http://www.mdpp.gov.rs/doc/publikacija%20-%20Usklađivanje%20rada%20i%20roditeljstva.pdf>

- Korintus, M. and Stropnik, N. (2009), "Hungary and Slovenia: long leave or short?", in Kamerman, S.B. and Moss, P. (Eds.) *The Politics of Parental Leave Policies*, The Policy Press, Bristol, pp.135–57.
- Matković , T. (2008.), Tko što radi? Dob i rod kao odrednice položaja na tržištu rada u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 15 (3): 479-502.
- Ministarstvo civilnih poslova BIH (2004), Strateški pravci razvoja predškolskoga odgoja i obrazovanja u Bosni i Hercegovini.
- Mladenović, B. (2016), Koliko košta poludnevni diversifikovani program u predškolskom vaspitanju i obrazovanju, UNICEF Srbija, Beograd.
- MONSTAT (2019), Predškolsko obrazovanje, <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=1676&pageid=76>
- Moss, P. (2007). Bringing politics into the nursery: early childhood education as a democratic practice, *European Early Childhood Education Research Journal*, 15(1): 5-20.
- Obradović, N. (2017), War Veteran's Policy in Bosnia and Herzegovina, *Revija za socijalnu politiku*, 24 (1): 93-106.
- O'Brien, M. (2009), "Fathers, Parental Leave Policies, and Infant Quality of Life: International Perspectives and Policy Impact", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 119 No. 1, pp.190–213.
- O'Brien, M. and Wall, K. (Eds.) (2017b), *Comparative Perspectives on Work-Life Balance and Gender Equality: Fathers on Leave Alone*, Springer Open.
- Odluka Ustavnog suda Crne Gore kojom se ukidaju odredbe člana 4. Zakona o dopunama zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, <http://www.katalogpropisa.me/wp-content/uploads/2016/11/Odluka-Ustavnog-suda-Crne-Gore-U-I-br-6-16-od-19-aprila-2017-godine.pdf>
- OECD. 2011. *Doing Better for Families*. OECD Publishing.
- OECD (2019a), . Trends in parental leave policies since 1970, [http://www.oecd.org/els/family/PF2\\_5\\_Trends\\_in\\_leave\\_entitlements\\_around\\_child\\_birth.pdf](http://www.oecd.org/els/family/PF2_5_Trends_in_leave_entitlements_around_child_birth.pdf)
- OECD (2019b), Enrolment in childcare and pre-school, [http://www.oecd.org/els/soc/PF3\\_2\\_Enrolment\\_childcare\\_preschool.pdf](http://www.oecd.org/els/soc/PF3_2_Enrolment_childcare_preschool.pdf)
- Politika (2017), Za obdanista u Srbiji 47 miliona evra, <http://www.politika.rs/sr/clanak/374883/Za-obdanista-u-Srbiji-47-miliona-evra>
- Politika (2019), Porodiljsko odsustvo u Crnoj Gori koristilo 200 očeva, <http://www.politika.rs/sr/clanak/423870/Porodiljsko-odsustvo-u-Crnoj-Gori-koristilo-200-oceva>
- Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova (2019), Izvješće o radu za 2018., <https://www.prs.hr/index.php/izvjesca/2018>
- Prica, I., Čolić, L., Baronjan, H. (2014), Studija o ulaganju u rano obrazovanje djece u Crnoj Gori. Podgorica: UNICEF Crna Gora.
- Puljiz, V., Zrinščak., S. (2002), Hrvatska obiteljska politika u europskom kontekstu, *Revija za socijalnu politiku*, 9(2): 117-137.
- Puljiz , V. (2008.) Socijalna politika Hrvatske (povijest, zadani, usmjerenja). U: Puljiz, V. (ur.), *Socijalna politika Hrvatske*. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 1-71.

- Ray, R., Gornick, J.C. and Schmitt, J. (2010), "Who cares? assessing generosity and gender equality in Parental Leave policy designs in 21 countries", *Journal of European Social Policy*, Vol. 19 No. 5, pp.196-215.
- Rostgaard, Tine (2014), *Family policies in Scandinavia*, [http://vbn.aau.dk/files/216735568/Rostgaard\\_Family\\_policies\\_in\\_Scandinavia.pdf](http://vbn.aau.dk/files/216735568/Rostgaard_Family_policies_in_Scandinavia.pdf)
- RZS (2019), Broj dece u predškolskom vaspitanju i obrazovanju, prema obliku svojine ustanove/objekta, <http://data.stat.gov.rs/Home/Result/110103010?languageCode=sr-Latn>
- Sainsbury, D. (2019). Policy constructions, immigrants' social rights and gender: The case of Swedish childcare policies. *Journal of European Social Policy*, 29(2), 213–227.
- Savezni zavod za statistiku (1992a), *Statistički godišnjak Jugoslavije 1991*, Beograd.
- Savezni zavod za statistiku (1992b), *Demografska statistika 1990 SFRJ*, Beograd.
- Scheiwe, K., Willekens, H. (2009), Child care and preschool development in Europe. Hampshire, New Zork: Palgrave Macmillan.
- Shiffman, J., Škrabalo, M., Subotić, J. (2002), Reproductive rights and the stte in Serbia and Croatia, *Social Science & Medicine*, 54 (4): 625-642.
- Stanić, Katarina, Matković, Gordana (2017), Uzroci porasta broja korisnika odsustva povodom rođenja deteta u Srbiji, *Stanovništvo*, 55(1), 41-62.
- Stropnik, N. (2001), Child care in Slovenia: an example of a successful transition, *Child: Care, Health and Development* 27 (3): 263-278.
- Stropnik, N. (2018) 'Slovenia country note', in Blum, S., Koslowski, A., Macht, A. and Moss, P. (eds.) *International Review of Leave Policies and Research 2018*. Available at: [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports/](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/)
- Stropnik, N., Dobrotić, I. (2018), Childbirth related leaves in the European former communist countries: Transitions in the last several decades, <https://www.leavenetwork.org/annual-seminars/archive-seminars/15th-annual-seminar-2018-toronto/>
- Stubbs, P., Zrinščak, S. (2009), Croatian Social Policy: the Legacies of War, State-building, and Late Europeanization, *Social Policy & Administration*, 43 (2): 121-135.
- SURS (2018), Tudi v šolskem letu 2017/18 osnovnošolcev več, srednješolcev pa manj kot v preteklih letih, <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/7398>
- SURS (2019), Otroci vključeni v vrtce, [https://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem\\_soc/09\\_izobrazevanje/03\\_predsol\\_vzgoja/01\\_09525\\_otroci\\_vrtci/01\\_09525\\_otroci\\_vrtci.asp](https://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem_soc/09_izobrazevanje/03_predsol_vzgoja/01_09525_otroci_vrtci/01_09525_otroci_vrtci.asp)
- TransMonee (2019), Monitoring the situation of children and women in Europe and Central Asia Database, <http://transmonee.org/database/>
- UNICEF (2012), Investing in Early Childhood Education in Serbia: Costing Models for Ensuring Preschool Education for All, UNICEF Working Paper (September), Belgrade, UNICEF-Serbia.
- Vojnovič, M. (1995), Situacijska analiza o položaju otrok in družin v Sloveniji. Ljubljana, Slovenski odbor za UNICEF.
- Working Group on Early Childhood Education and Care (2014). *Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care*,

[http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/repository/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-qualityframework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-qualityframework_en.pdf)

Yerkes, M. A., Javornik, J. (2018), Creating capabilities: Childcare policies in comparative perspective, *Journal of European Social Policy* 1–16.

Zrinčak, S. (2002), Socijalna i obiteljska politika u tranziciji, *Revija za socijalnu politiku*, 9(1): 107-115.