

*Ivana Dobrotić*

## **POLITIKE USKLAĐIVANJA OBITELJSKIH OBVEZA I PLAĆENOG RADA HRVATSKE U KOMPARATIVNOJ PERSPEKTIVI**

### **1. Uvod**

Politike usklađivanja obiteljskih obveza i plaćenog rada<sup>1</sup> dobivaju sve veću važnost na europskoj razini. To je vidljivo kako iz inicijativa koje unazad dva desetljeća dolaze od Europske unije (EU), tako i u sve brojnijim reformama na području politika usklađivanja u zemljama članicama EU-a (vidi npr. Gauthier, 2010; Daly, 2011). To u konačnici potvrđuje i 2017. godine usvojen Europski stup socijalnih prava, koji među 20 glavnih principa svrstava i usklađivanje obiteljskog i privatnog života (engl. *work-life balance*),<sup>2</sup> rodnu ravnopravnost te rani i predškolski odgoj i obrazovanje (RPOO). Poseban se naglasak stavlja na pravo na roditeljske te druge dopuste za skrb, fleksibilne radne uvjete te pristupačne, kvalitetne i priuštive usluge.<sup>3</sup> Radi se o puno širem pristupu od onoga koji je EU zagovarala u svojim začecima, a to su bila ponajprije prava usmjerena osiguravanju jednakih mogućnosti muškaraca i žena na tržištu rada (vidi Morgan, 2013; Stratigaki,

---

<sup>1</sup> Ovaj je rad nastao u sklopu znanstvenoistraživačkog projekta „Socijalna politika i socijalni rad u RH“ Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

<sup>2</sup> Radi se o širem konceptu od samoga koncepta usklađivanja obiteljskih obveza i plaćenog rada (engl. *work-family balance*), koji podrazumijeva da osim radnih i obiteljskih postoje i druge sfere života poput, primjerice, slobodnog vremena.

<sup>3</sup> Vidi [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_hr](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hr)

2004). Nastavno na Europski stup socijalnih prava, EU 2017. godine izlazi i s novim prijedlogom direktive o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i skrbnika (Prijedlog direktive COM/2017/253 final), čije bi usvajanje od velikog broja zemalja članica tražilo značajnije unaprjeđenje sustava roditeljskih i drugih dopusta za skrb te fleksibilnih oblika zaposlenosti (u pogledu mjesta i vremena obavljanja rada). Iako je 2019. godine usvojen nešto manje ambiciozan prijedlog direktive, kao što ćemo vidjeti, on od većine zemalja traži određene promjene shemi dopusta.

Ovaj rad kritički raspravlja o razvoju politika usklađivanja na EU razini te analizira stanje politika usklađivanja obiteljskih obveza i plaćenog rada u Hrvatskoj u odnosu na EU kretanja, ali i obilježja samih mjera u europskim zemljama. Započinje kritičkim pregledom razvoja europskog okvira politika usklađivanja obiteljskih obveza i plaćenog rada. Zatim slijedi komparativni prikaz glavnih obilježja shema roditeljskih dopusta te sustava RPOO-a u europskim zemljama. Radi se o mjerama koje se, uz fleksibilne oblike zaposlenosti,<sup>4</sup> smatraju ključnima pri usklađivanju obiteljskih obveza i plaćenog rada roditelja predškolske djece (vidi Lewis i Guillari, 2005) i kojima je EU do danas posvećivala najviše pozornosti. Raspravljaju se prava zaposlenih roditelja, budući da su ona predmet europskog zakonodavstva. Zaključno se sagledavaju jakosti i slabosti postojećih politika usklađivanja u Hrvatskoj te se izdvajaju elementi koji traže reforme.

---

<sup>4</sup> O fleksibilnim oblicima zaposlenosti usmjerenih roditeljima detaljno se ne raspravlja, budući da EU trenutačno ne propisuje minimalne standarde za zemlje članice u tom pogledu, već fleksibilne oblike zaposlenosti navodi kao jednu od mogućnosti usklađivanja, dok naglasak stavlja na definiranje zajedničkih standarda na području dopusta i usluga. Također se radi o mjerama koje su nerazvijene u Hrvatskoj (vidi Dobrotić, 2019).

## **2. Razvoj politika usklađivanja obiteljskih obveza i plaćenog rada u Europskoj uniji – od jednakog postupanja do rodno usmjerene politike**

Tek pojedini aspekti socijalnih politika ulaze u područje podijeljenih ovlasti, odnosno i EU i države članice zadržavaju ovlast pravne regulacije (vidi Čapeta, 2010). Ponajprije se radi o mjerama vezanima uz tržište rada (Ugovor o funkcioniranju Europske unije, SL C 202) te ne iznenađuje da, kada se govori o obiteljskoj politici, aktivnosti EU-a nalazimo tek na području politika usklađivanja obiteljskih obveza i plaćenog rada, koje se mogu blisko naslanjati na područje aktivacijskih mjera te politika rodne ravnopravnosti tržištu rada. Politike usklađivanja na europskoj razini eksplicitnije se počinju naslovljavati tek 1990-ih godina. Naime, EU se u svojim začecima i prvim desetljećima postojanja tom temom nije izravno bavila, ponajprije zbog velikog otpora pojedinih zemalja članica koje su to područje smatrale isključivom domenom nacionalnih politika. Tako u svojim začecima EU, polazeći od načela jednakog postupanja,<sup>5</sup> donosi tek tzv. antidiskriminacijske

---

<sup>5</sup> Konceptualno gledano, Rees (2005: 557-559) razlikuje tri različita pristupa politikama rodne ravnopravnosti na EU razini: 1) **jednako postupanje** (engl. *equal treatment*), odnosno pristup koji se temelji na individualnim pravima, karakterističan za 1970-e godine, kada se razvija zakonodavstvo kojim se muškarcima i ženama osigurava jednakost pristupa pravima (npr. direktive kojima se regulira jednakost plaća, socijalna prava zaposlenih u nepunom radnom vremenu i na određeno radno vrijeme); 2) **pozitivne mjere** (engl. *positive action*), pristup koji se javlja 1980-ih godina i polazi od pretpostavke kako žene kao pripadnice društvene skupine koja je u nepovoljnijem položaju od muškaraca imaju „posebne“ potrebe koje je potrebno nasloviti kroz za njih posebno kreirane programe i mjere, a kojima će se otkloniti poteškoće s kojima se susreću u pristupu tržištu rada i ostvarivanju prava te će im se time „kompenzirati“ nejednaki početni položaj (npr. razvijaju se zasebni programi obrazovanja i osposobljavanja te potporne usluge kojima se potiče samozapošljavanje, sufinanciraju se projekti ženskog poduzetništva); 3) **rodno usmjerena politika** (engl. *gender mainstreaming*), pristup koji se javlja 1990-ih godina kada dolazi do preusmjerenja fokusa javnih politika od pojedinca i njegovih individualnih prava prema sustavima i strukturama te načinu na koji oni sami institucionaliziraju neravnopravnost, odnosno krše prava te stavljaju žene u neravnopravan položaj; unutar se tog pristupa stoga ističe kako javnim politikama treba nasloviti strukturne i kulturne barijere rodnoj ravnopravnosti te da princip rodne ravnopravnosti treba uključiti u sve segmente i područja, odnosno u cjelokupan proces donošenja odluka na europskoj i nacionalnim razinama (npr. potrebne su cjelovite politike usklađivanja obiteljskih obveza i plaćenog rada koje neće naslovljavati samo

propise kojima se ženama i muškarcima osiguravaju jednake mogućnosti na tržištu rada (Rees, 1998; Morgan, 2013). U pozadini je liberalan pristup (npr. Morgan, 2008; Lewis i Giullari, 2005) unutar kojega se naslovljavaju tek pitanja formalne jednakosti muškaraca i žena na tržištu rada (npr. u pogledu plaća, socijalne sigurnosti, osposobljavanja), ali ne i stvarni strukturni i kulturni čimbenici neravnopravnog položaj žena u društvu, koji ponajprije sežu u privatnu sferu (npr. pitanje tradicionalne raspodjele obiteljskih obveza). Štoviše, smatra se kako je uključivanje odredbe o jednakosti plaća između muškaraca i žena u Rimske ugovore, tada jedine odredbe koja se tiče neke od tema rodne ravnopravnosti, zapravo odraz brige za doseganje ekonomskih ciljeva, odnosno osiguravanja jednakih preduvjeta kompetitivnosti svih zemalja članica na jedinstvenom tržištu (Stratigaki, 2004; Morgan, 2008). Također, radi se o odredbi koja je bila sustavno ignorirana te je bilo potrebno nekoliko odluka Europskog suda pravde kako bi ona imala direktne učinke (Morgan, 2013).

Tijekom 1980-ih godina akcijski programi EU-a na području rodne ravnopravnosti polaze od šire perspektive te eksplicitno ističu kako zemlje članice trebaju poduzeti dodatne aktivnosti da bi se plaćeni posao i obiteljske obveze ravnopravnije rasporedili između muškaraca i žena, no daljnji se razvoj politika usklađivanja ubrzo odmiče od tako postavljenog cilja. Kao što ističe Stratigaki (2004: 41) ciljevi se politike rodne ravnopravnosti EU-a ubrzo ponovno podređuju prioritetima ekonomskog rasta i potrebama tržišta rada te se fokus politika odmiče od ideje „poboljšane kvalitete života i ravnopravnije raspodjele

---

pitanje „oslobađanja“ žena od obveza skrbi kako bi im se olakšao ulazak na tržište rada, već i pitanje tradicionalne podjele obveza skrbi i kućanskih poslova i uvođenja mjera kojima će se muškarce aktivnije uključiti u privatnu sferu). Pristupi jednakog postupanja i pozitivnih mjera imaju svoje temelje u liberalnoj feminističkoj filozofiji. Naime, dok jednako postupanje jest temeljno ljudsko pravo te je nužno da žene i muškarci budu ravnopravni u pristupu pravima, naglasak je isključivo na jednakom pristupu pravima (a ne na jednakim ishodima) te na principu „istosti“, odnosno na tome da se žene integriraju u organizacije/strukture koje su dizajnirane na temelju potreba muškaraca, a ne naslovljavaju se strukturne i kulturne prepreke koje su pravi uzrok nejednakosti. Upravo to prepoznaje načelo rodno usmjerene politike te veći naglasak stavlja na politiku razlika, odnosno razvijanje sustava i struktura koji će vrednovati različitost i potkopavati odnose moći koje se temelje na rodu.

obveza između muškaraca i žena u svim sferama života (uključivši položaje donošenja odluka)“. Ističe kako se naglasak stavlja na mjere koje naslovljavaju tek mogućnost ulaska žena na tržište rada i nužno ne izazivaju tradicionalnu raspodjelu obveza u privatnoj sferi. Također, gledano iz perspektive rodne ravnopravnosti mogu imati i suprotan učinak, odnosno mogu reproducirati i ojačati primarnu ulogu žena u skrbi. Na to jasno upućuju i dosadašnja istraživanja učinaka različitih mjera na području politika usklađivanja (za pregled istraživanja vidi npr. Dobrotić, 2015, 2017).

Stoga ne iznenađuje činjenica kako sužavanje fokusa politika EU-a od onih koje su imale za cilj osiguravanje jednakih mogućnosti do onih koje zapravo postaju instrumentom europske strategije zapošljavanja nailazi na čestu kritiku (npr. Hunt i Wallace, 2004; Lewis, 2006, 2009; Knijn i Smit, 2009).<sup>6</sup> Kao glavni razlog takvu pristupu EU-a, Stratigaki (2004: 34) izdvaja činjenicu da se EU pitanjima rodne ravnopravnosti zapravo i počinje baviti primarno zbog ekonomskih interesa te je za nju karakterističan „nerazdvoživ dvostruki identitet politika rodne ravnopravnosti kao i ekonomske i socijalne rezultirao u neodređenosti u ishodima, ograničenim mogućnostima njezina dosega i nevoljkosti implementacije“.<sup>7</sup>

Stoga ne iznenađuje da inicijative kojima EU želi urediti područje roditeljskih dopusta te RPOO-a od samih začetaka često nailaze na otpor zemalja članica. Tako već prvi prijedlog kojim se početkom

---

<sup>6</sup> Ističe se kako EU usko gleda na područje politika usklađivanja te promovira tek mjere koje su u funkciji „kreiranja zaposlenosti“ (Hunt i Wallace, 2004: 328), kao i da politike usklađivanja donositeljima odluka služe samo tada kada na dnevnom redu imaju pitanja konkurentnosti i rasta (Lewis, 2009). Stratigaki (2004) dodatno ističe kako činjenica da na razini EU-a dolazi do svojevrstne transformacije ključnih koncepata rodne ravnopravnosti, a kako bi se oni podredili političkim i ekonomskim prioritetima EU-a (eng. *cooptation*), dovodi do toga da politike rodne ravnopravnosti EU-a gube potencijal da promijene rodne odnose. Konkretnije, Stratigaki (2004: 30) tvrdi kako se značenje koncepta usklađivanja „postepeno mijenja i pomiče u značenju od cilja s feminističkim potencijalom (‘raspodjela obiteljskih obveza između muškaraca i žena’) prema tržišnoorijentiranom cilju (‘podupiranje fleksibilnih oblika zaposlenosti’)“.

<sup>7</sup> Problemi implementacije posebice su izraženi u postkomunističim zemljama, koje kasnije ulaze u EU te preuzimaju zakonodavstvo u čijem kreiranju nisu sudjelovale (vidi npr. Gerber, 2010; Dobrotić, Matković i Zrinščak, 2013).

1980-ih godina traži uređenje roditeljskih dopusta na europskoj razini nailazi na snažan otpor zemalja članica te se povlači s dnevnog reda do 1986. godine, posebice jer bi uslijed reguliranja prava na roditeljske dopuste na europskoj razini čak tadašnjih deset članica (od 15) moralo implementirati opsežne zakonodavne promjene (Rutherford u Morgan, 2008: 40–41). Toj se inicijativi posebice protivila Velika Britanija, na čiji veto nailazi i direktiva o nepunom radnom vremenu (Morgan, 2013). Slično je i s inicijativom koja dolazi od mreže stručnjaka Europske komisije, *Network on childcare and other measures to reconcile employment and family responsibilities*, koja predlaže usvajanje direktive na području RPOO-a postavljajući cilj kako zemlje članice trebaju osigurati obuhvaćenost djece programima RPOO-a od 5–10% za djecu jasličke dobi i 60–70% za djecu vrtićke dobi (Randall, 2000: 355). Ta direktiva također nailazi na otpor te se 1992. godine usvaja tek neobvezujuća preporuka o skrbi za djecu (*Council recommendation 92/241/EEC of 31 March 1992 on child care*). Iako se radilo o neobvezujućem instrumentu, preporuka nailazi na negativnu reakciju pojedinih zemalja članica koje istu vide kao pokušaj miješanja EU-a u isključivo nacionalna pitanja te se mreža stručnjaka ukida (Morgan, 2008).

Unatoč početnom protivljenju zemalja članica, od 1990-ih godina vidljivi su pomaci. Usvajaju se direktive na području roditeljskog dopusta te radnog vremena i preporuke na području RPOO-a. Smatra se kako tome opridonosi jačanje ženskog lobija i transnacionalnih mreža stručnjaka na europskoj razini, uvođenje koncepta rodno usmjerene politike i drugih institucionalnih promjena na europskoj razini (Morgan, 2008)<sup>8</sup> te pristupanje zemalja članica poput Švedske

---

<sup>8</sup> Tu je ponajprije riječ o mogućnosti da se o pitanjima koja se odnose na minimalne radne uvjete može glasati kvalificiranom većinom, što omogućava izglasavanje direktive o roditeljskom dopustu („upakirane“ unutar područja brige za zdravlje i sigurnost na radnom mjestu) te direktive o radnom vremenu, koja ograničava trajanje radnog tjedna i propisuje minimalni dnevni i godišnji odmor. Također, Ugovor iz Maastrichta jača ulogu socijalnih partnera, što omogućava donošenje direktive o roditeljskom dopustu (1996) te o nepunom radnom vremenu koja traži jednaku plaću i radne uvjete za zaposlene u punom i nepunom radnom vremenu (1997), kojima se Velika Britanija uporno protivila, kao i direktive o radu na određeno vrijeme (Morgan, 2013).

i Finske koje prioritet daju temama vezanima uz područje rodne ravnopravnosti, posebice politikama usklađivanja (Stratigaki, 2000). Tome su u prilog svakako išli i strukturni te socioekonomski čimbenici, odnosno manjak radne snage te negativni socio-demografski pritisci koji se javljaju uslijed padajućih stopa fertiliteta i starenja stanovništva (Morgan, 2013; Guerrina, 2015).

Konkretnije, 1992. godine usvaja se direktiva kojom se propisuje minimalno pravo na 14 tjedana roditeljnog dopusta (od toga 2 tjedna obvezna) te zaštita trudnica i majki koje doje (npr. izuzimanje od noćnog rada, zabrana otkaza, slobodan dan za prenatalni pregled, Council Directive 92/85/EEC), a 1996. godine direktiva kojom se propisuje minimalno pravo svakog zaposlenog roditelja na tri mjeseca roditeljskog dopusta iskoristivog do osme godine starosti djeteta (Council Directive 96/34/EC). Potonja je direktiva izmijenjena 2010. godine, kada je individualno pravo svakog zaposlenog roditelja na roditeljski dopust produženo na četiri mjeseca te se dodatno uvodi odredba sukladno kojoj jedan mjesec dopusta treba biti neprenosiv (Council Directive 2010/18/EU), a s ciljem poticanja očeva na korištenje dopusta. Odluku o plaćanju dopusta direktiva i dalje prepušta praksama zemalja članica, što rezultira u velikim razlikama (vidi *Tablica 2 i 3*). Donose se i direktive kojima se regulira rad u nepunom radnom vremenu te u atipičnim oblicima zaposlenosti, koje prepoznaju kako se obrasci sudjelovanja žena i muškaraca na tržištu rada razlikuju te je potrebno nasloviti barijere koje sprječavaju njihovu ravnopravnu integraciju na tržište rada (Morgan, 2013). No i dalje se ne rješava pitanje nižih plaća te slabijih profesionalnih prilika zaposlenih u nepunom radnom vremenu (Hunt i Wallace, 2004).

Područje RPOO-a prepušteno je „labavijim“ inicijativama te se na sastanku Vijeća 2002. godine donose preporuke na području RPOO-a koje naslovljavaju tek dostupnost programa RPOO-a, ali ne i njihovu kvalitetu te priuštivost. Radi se o tzv. barcelonskim ciljevima koji traže da se u svim zemljama članicama do 2010. godine dosegne razina obuhvaćenosti djece jasličkim programima od 33% i vrtičkim programima od 90% (European Council, 2002). Sastavni su dio Lisabonske strategije, a kako nisu realizirani u velikom broju članica,

s usvajanjem se trenutnog strateškog okvira Europa 2020 produžuju do 2020. godine. Štoviše, dodaje se i cilj unutar obrazovnog sustava, vezan uz prevenciju ranog ispadanja iz obrazovnog sustava, a koji traži da do 2020. godine u svim zemljama članicama 95% djece, starije od 4 godine pa do polaska u osnovnu školu, polazi programe RPOO-a (European Commission, 2011).

Istodobno započinje rasprava o novom prijedlogu direktive o roditeljskom dopustu, sukladno kojem Europska komisija predlaže produženje roditeljskog dopusta s 14 na 18 tjedana (Europski parlament predlaže 20 tjedana te i dva tjedna očeva dopusta) (Europski parlament, 2014). Nakon sedmogodišnje rasprave i neuspješnog doseganja konsenzusa zemalja članica prijedlog se direktive povlači (Europska komisija, 2015), a Europska komisija iznosi tzv. *New start* inicijativu unutar koje traži širi pristup uređenju prava na području politika usklađivanja. Naglasak je kako na poticanju ulaska većeg broja žena na tržište rada, tako i na poticanju uključivanja većeg broja muškaraca u aktivniju brigu o djeci. Slijedom konzultacija provedenih u okviru ove inicijative, Europska komisija predlaže novu direktivu – *Direktiva o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i skrbnika* – koja bi trebala činiti jednu od prvih „isporuka“ Europskog stupa socijalnih prava. Direktivom se po prvi put na europskoj razini eksplicitno intervenira u privatnu sferu, odnosno pravedniju raspodjelu obveza između muškaraca i žena u privatnoj sferi – predlaže se uvođenje četveromjesečnih očevih kvota (neprenosivih mjeseci roditeljskog dopusta) i desetodnevnog očeva dopusta u svim zemljama članicama (*Tablica 1*). Zanimljivo je istaknuti kako se koristi nove direktive ponajprije vide u ekonomskim terminima. Primjerice, ističe se kako će novo uređenje dopusta povećati produktivnost radne snage, smanjiti trošak zamjene radnika te izbjivanja s posla, smanjiti izdatke za nezaposlenost i zdravstvo, povećati porezne prihode te u konačnici imati pozitivan učinak na BDP i zaposlenost (Europska komisija, 2017).

Prvobitni prijedlog ove direktive naišao je na otpor zemalja članica, ponajprije jer bi pojedine zemlje s neplaćenim roditeljskim dopustima morale značajnije povećati izdvajanja za tu namjenu (vidi *Tablicu 3*)



te zbog načela neprenosivosti roditeljskog dopusta i uvođenja očeva dopusta. Niti Hrvatska nije dala bezrezervnu podršku prvom prijedlogu direktive, a argumenti izneseni u stajalištu upozorili su na još uvijek tradicionalno poimanje roditeljstva koje se smatra primarno majčinom domenom, ali i na nedovoljno razumijevanje mogućih učinaka predloženih odredbi (više u Dobrotić i Varga, 2017: 211, fusnota 5). Nakon gotovo dvije godine postignut je dogovor oko manje ambicioznog prijedloga te iste direktive, a posebice u dijelu koji se odnosi na očeve kvote te definiranje minimalne visine roditeljskih naknada na europskoj razini (*Tablica 1*). Reakcije na taj prijedlog su podijeljene, a ponajviše se ističe kako će prijedlog poboljšati situaciju roditelja u tek manjem broju zemalja, odnosno neće bitnije izjednačiti prava roditelja diljem Europe. Posebice se kritizira činjenica da su iz prijedloga ispale odredbe o jednakoj minimalnoj razini roditeljskih naknada u svim zemljama članicama, ističući kako se radi o „propuštenoj prilici da se harmonizira razina prava u EU“ (COFACE, 2019). Prijedlog je stupio na snagu u kolovozu 2019, a zemlje članice imaju tri godine da mu se prilagode.

Može se vidjeti da iako EU unazad dva desetljeća značajno mijenja svoju ulogu na području politika usklađivanja, doseganje kompromisa oko zajedničkih standarda na području roditeljskih dopusta te usluga za djecu iznimno je teško. Štoviše, EU i nadalje slijedi svoj inicijalni pristup podređivanja politika usklađivanja ekonomskim ciljevima (usp. Hunt i Wallace, 2004; Lewis, 2009), dok se brojne zemlje članice dodatno odupiru na implementacijskoj razini, na što se dodatno ukazuje u nastavku teksta, analizirajući dvije ključne mjere politika usklađivanja u koje EU zalazi – roditeljske dopuste i usluge RPOO-a.

Tablica 1: Promjene koje donosi nova direktiva o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i skrbnika

	Aktualna direktiva	Novi prijedlog direktive – prvi prijedlog (2017)	Novi prijedlog direktive – revidirani prijedlog (2019)	Usvojena direktiva (2019)
Očev dopust	-	10 radnih dana za sve zaposlene očeve; naknada minimalno u visini plaće tijekom bolovanja	10 radnih dana za sve zaposlene očeve; naknada minimalno u visini plaće tijekom bolovanja	10 radnih dana za sve zaposlene očeve (ili druge roditelje); naknada minimalno u visini plaće tijekom bolovanja (isto kao i roditelji)
Roditeljski dopust	4 mjeseca po zaposlenom roditelju, 1 mjesec je neprenosiv s jednog roditelja na drugog	4 mjeseca po zaposlenom roditelju koji se u potpunosti ne mogu prenositi s jednog roditelja na drugog (tzv. četveromjesečne kvote)	4 mjeseca po zaposlenom roditelju, 2 mjeseca se ne mogu prenijeti s jednog roditelja na drugog (tzv. dvomjesečne kvote)	4 mjeseca po zaposlenom roditelju, 2 mjeseca se ne mogu prenijeti s jednog roditelja na drugog (tzv. dvomjesečne kvote)
	-	Može se koristiti fleksibilno (npr. nepuno radno vrijeme, dio radnog vremena)	Može se koristiti fleksibilno (npr. nepuno radno vrijeme, u dijelovima)	Može se koristiti fleksibilno (npr. nepuno radno vrijeme, u dijelovima)
	Roditelji dopust mogu uzeti do djetetove 8. godine	Roditelji dopust mogu uzeti do djetetove 12. godine	Roditelji dopust mogu uzeti do djetetove 8. godine	-
	-	Roditeljska naknada tijekom cijelog dopusta minimalno na razini plaće tijekom bolovanja	2 neprenosiva mjeseca moraju biti plaćena, visinu naknade odrediti će zemlje članice samostalno	2 neprenosiva mjeseca moraju biti plaćena, visinu naknade odrediti će zemlje članice samostalno
Dopust za njegevatelje	Ne postoje minimalni standardi na razini EU-a (osim „više sile“ koja omogućava kratak dopust zbog hitnih i neočekivanih obiteljskih razloga)	Pet dana dopusta godišnje za skrb o teško bolesnim ili nesamostalnim članovima obitelji Naknada minimalno na razini plaće tijekom bolovanja	Pet dana dopusta godišnje za skrb o teško bolesnim ili nesamostalnim članovima obitelji Nema minimalnog standarda za naknadu plaće	Pet dana dopusta godišnje za skrb o teško bolesnim/nesamostalnim članovima obitelji Nema minimalnog standarda za naknadu plaće
Fleksibilni uvjeti rada	Pravo zatražiti skraćeno i fleksibilno radno vrijeme nakon povratka s roditeljskog dopusta Svi radnici imaju pravo zatražiti nepuno radno vrijeme	Svi zaposleni roditelji djece do 12. godine i njegevatelji imaju pravo zatražiti fleksibilne uvjete rada (npr. skraćeno radno vrijeme, fleksibilno radno vrijeme, fleksibilno mjesto rada)	Svi zaposleni roditelji djece do 8. godine i njegevatelji imaju pravo zatražiti fleksibilne uvjete rada (npr. skraćeno radno vrijeme, fleksibilno radno mjesto rada)	Svi zaposleni roditelji djece do 8. godine i njegevatelji imaju pravo zatražiti fleksibilne uvjete rada (npr. skraćeno radno vrijeme, fleksibilno radno mjesto rada)

Izvor: Europska komisija (2017; 2019).

### **3. Roditeljski dopusti i usluge ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja – Hrvatska u komparativnoj perspektivi**

Dosadašnje su se analize (vidi npr. Puljiz i Zrinščak, 2002; Zrinščak, 2008; Baran, Dobrotić i Matković, 2011; Dobrotić, 2012, 2018, 2019; Dobrotić, Matković i Menger, 2018) detaljno dotaknule razvoja roditeljskih dopusta te usluga RPOO-a u Hrvatskoj. Upozorile su kako se postojeći sustav dopusta te usluga ne uspijeva nositi u skladu s potrebama roditelja. Usprkos nedavnom rastu, roditeljske su naknade još uvijek neodgovarajuće, a nedovoljno razvijena mreža usluga RPOO-a, koju prate velike regionalne nejednakosti i slaba priuštivost (vidi Dobrotić, Matković i Menger, 2018), velika je prepreka u usklađivanju obiteljskih obveza i plaćenog rada. Namjera ovog rada stoga nije da ponovno detaljno iznese razvoj tih mjera, već da ukaže na njihove prednosti i nedostatke smještavajući hrvatski sustav roditeljskih dopusta te RPOO-a u komparativnu europsku perspektivu. Naglasak je na dopustima usmjerenima zaposlenim roditeljima djece predškolske dobi i RPOO, budući da se, kao što smo vidjeli, radi o mjerama koje su u središtu europske agende na području politika usklađivanja.

#### *3.1. Roditeljski dopusti usmjereni zaposlenim roditeljima djece predškolske dobi u Hrvatskoj i drugim europskim zemljama*

Roditeljski su dopusti iznimno bitni s aspekta usklađivanja obiteljskih obveza i plaćenog rada, budući da, ako su pravilno dizajnirani, omogućavaju privremeni izlazak roditelja s tržišta rada, a kako bi oni mogli nesmetano pružati skrb u najranijoj djetetovoj dobi (vidi Dobrotić, 2015). Višedimenzionalna priroda sheme roditeljskih dopusta čini njihovu analizu iznimno kompleksnom (vidi npr. Ray i sur., 2010; Dearing, 2016). Naime, sheme roditeljskih dopusta čine kriteriji ostvarivanja prava (engl. *eligibility criteria*) i kriteriji koji definiraju opseg prava: 1) trajanje dopusta (uključivši sigurnost zaposlenja tijekom dopusta, odnosno jamstvo povratka na radno mjesto), 2) naknada, 3) rodna dimenzija (npr. očev dopust i/ili očeve kvote), 4) fleksibilnost. U većini je zemalja prisutna i praksa da se korisnici dopusta i naknada

Tablica 2: Trajanje i visina naknada za vrijeme rodiljnih i očevih dopusta u europskim zemljama 2018. – za-  
posleni i samozaposleni roditelji

	RODILJNI DOPUSTI		OČEVI DOPUSTI		GORNJI IZNOS NAKNADE (mjesečni)
	Trajanje dopusta nakon poroda – mjeseci	Naknada (% prethodne plaće)	Trajanje dopusta (tjedni/ dani)	Naknada (% prethodne plaće)	
Austrija	1,9	100*	(*)	/	-
Belgija	3,3	75-100*	2 tjedna	82-100*	€135 po danu rodiljni i €110 po danu očev
Bugarska	12	90	15 dana	90	€1.329,18 samo za rodiljni
Češka	5,1*	70	1 tjedan	70	€1.424,59 mjesečno rodiljni €332,40 tjedno očev
Danska	3,3	100*	2 tjedna	100	€2.482,69 (oporezivo)
Estonija	3,7	100	2 tjedna	100	€3.873 samo za očev
Finska	2,9	pausalna do 90*	9 tjedana	pausalna do 70*	-
Francuska	3,3	100	2,2 tjedna	100	€3.311 (privatni sektor)
Grčka	8,1 (javni sektor) 3 (privatni sektor)	min. plaća do 100*	2 dana	100	-
Hrvatska	6	100	/	/	-
Irska	9,3	€1.032 mjesečno tijekom 6 mjeseci, ostalo neplaćeno	2 tjedna	€240 tjedno	-
Island					
Italija	3,7	80-100*	4 dana*	100	-
Litva	1,9*	100	4 tjedna	100	€1.617,40 samo za očev
Latvija	1,9	80	1,6 tjedana	80	-
Luksemburg	2,8*	100	/	/	€ 9.992,95
Mađarska	5,6	70*	1 tjedan*	100	-

	RODILJNI DOPUSTI		OČEVI DOPUSTI		GORNJI IZNOS NAKNADE (mjesečni)
	Trajanje dopusta nakon poroda – mjeseci	Naknada (% prethodne plaće)	Trajanje dopusta (tjedni/ dani)	Naknada (% prethodne plaće)	
Malta	4,2*	min. plaća do 100*	1 dan (privatni sektor) 5 dana (javni sektor)	100	-
Nizozemska	2,8*	100	2 dana*	100	€6.065 samo za roditeljni
Njemačka	1,9*	100	/	/	-
Norveška			2 tjedna	(*)	€9.819,09
Poljska	4,6*	80-100*	2 tjedna	100	-
Portugal					
Rumunjska	4,2	85	1 tjedan*	100	-
Slovačka	6 - 6,5*	75	/	/	€1.530
Slovenija	2,6	100	30 dana	90-100*	€2.863
Španjolska	3,7*	100	4 tjedna	100	€3.751,20
Švedska			10 dana	77,6	€2.874
VB	12	neplaćeno do 90	1 ili 2 tjedna	90	€778

*Napomene:* Podatak u tablici o trajanju dopusta i visini naknada odnosi se na prvo dijete u obitelji. Iznimke (\*) su u Prilogu 1. Kod roditeljnog dopusta iskazani su mjeseci dopusta nakon rođenja djeteta, dok u velikom broju zemalja postoji i mogućnost da se koristi dopust i prije poroda (najčešće u trajanju od oko mjesec dana). Smeđa polja – ove zemlje terminološki ne razlikuju roditeljske i očeve dopuste te je sav dopust uređen unutar sheme roditeljskih dopusta i sukladno tome iskazan u tablici o roditeljskim dopustima.

*Izvor:* International Review on Leave Policies and Related Research 2018 (2019); OECD Family Database (2018).

Tablica 3: Trajanje i visina naknada te rodna dimenzija i fleksibilnost roditeljskih dopusta u europskim zemljama 2018. – zaposleni i samozaposleni roditelji

	Trajanje dopusta – mjeseci	Očeva kvota (neprenosivi mjeseci)	Trajanje plaćenog dopusta (mjeseci)**	Naknada	Fleksibilnost
Austrija	24	2	12 (+2)	80% prethodne plaće*	1; 2; 3; 5; 7b
Belgija	8	4	4 (+4)	€721 mjesečno	1; 2; 5; 6; 7a
Bugarska	12	-	12	€173,82 mjesečno	4
Češka	36*	-	6 do 48	maksimalno €8,528,17 po djetetu* (maksimalno €1,424,59 mjesečno)	3, 7a
Danska	14,7	7,4	7,4*	100% prethodne plaće (maksimalno €2.482,69 mjesečno, oporezivo)	1; 3; 5; 7a
Estonija	36	-	36	100% prethodne plaće tijekom 14,5 mjeseci (maksimalno €3.089,55 mjesečno), zatim paušalna naknada €38 mjesečno do 3. godine	2; 4
Finska	6,1	-	6,1	paušalna naknada do 70% prethodne plaće, ovisno o prethodnim primanjima*	1; 2; 6
Francuska	36	36	6 (+6)*	€391 mjesečno	1; 6; 7a
Grčka	8 (privatni sektor) 120 (javni sektor)	4 (privatni) 120 (javni)	(*)	-	2,5,6 (privatni) 5 (javni)
Hrvatska	8*	2	6 (+2)*	100% prethodne plaće (maksimalno €540,54 mjesečno)	1; 2; 5; 6; 7a
Irska	8,4	4,2	-	-	2; 5; 6; 7a
Island	9	3	6 (+3)	80% prethodne plaće (maksimalno €4,142,91 mjesečno)	1,2,5,6,7a
Italija	12	6	10 (+1)*	30% prethodne plaće	1; 2; 5; 6; 7a
Litva	36	-	24	100% prethodne plaće do 12. mjeseca starosti djeteta (maksimalno €1,617,40 mjesečno) III 70% do 12. mjeseca starosti djeteta (maksimalno €1,132,18 mjesečno) i zatim 40% (maksimalno €646,98 mjesečno)	4; 6
Latvija	36*	18	18	44–60% prethodne plaće*	3; 5; 7a

	Trajanje dopusta – mjeseci	Očeva kvota (neprenosivi mjeseci)	Trajanje plaćenog dopusta (mjeseci)**	Naknada	Fleksibilnost
Luksemburg	12	6	6 (+6)	€1.922,96-€3.204,93 mjesečno*	1; 3; 5; 7a
Mađarska	36	-	36	70% prethodne plaće (maksimalno €605,69 mjesečno) do 24. mjeseca starosti djeteta, zatim €89,35 mjesečno	1,4,6
Malta	8 (privatni) 12 (javni)	4 (privatni)	-	-	2; 5
Nizozemska	12	6	-	-	(2); (3); 5; 6; 7a
Njemačka	72*	36	12 (+2)*	65-67% prethodnih primanja (maksimalno €1.800,00 mjesečno)*	1; 2; 5; 7a
Norveška	11,4 do 13,7	2,3	9,1 do 11,4 (+2,3)*	80-100% prethodne plaće (maksimalno €9,819,09 mjesečno)*	1; 2; 3; 4; 5; 6; 7b
Poljska	7,4	-	7,4	60-80% prethodne plaće	1; 2; 3; 4; 7a
Portugal	13*	0,8 (+ 1 bonus mjesec)*	13	25-100% prethodne plaće*	1; 3; 5
Rumunjska	24*	1	24	85% prethodne plaće (maksimalno €1,822,83 mjesečno)	5; 6; 7b
Slovačka	36	-	36	€214,70 mjesečno	3; 6
Slovenija	8,6	-	8,6	90-100% prethodne plaće	1; 2; 3; 4; 5; 6; 7b
Španjolska	72	36	-	-	2; 6; 7a
Švedska	18	3	16	77,6% prethodne plaće kroz 13 mjeseci (maksimalno €44.910,95 mjesečno), zatim 3 mjeseca €17,8 na dan	1; 2; 3; 5; 6; 7b
<b>VB</b>	8,4	4,2	-	-	2; 5; 6; 7a

*Napomene:* Podatak u tablici o trajanju dopusta i visini naknada odnosi se na prvo dijete u obitelji. Sve iznimke (\*) naznačene su u Prilogu 1. \*\* Podatak u zagradi pokazuje plaćene mjesece očevih kvota koji propadaju ako ih očevi ne iskoriste. Fleksibilnost: 1 – dopust se može koristiti u punom ili nepunom radnom vremenu (opcija rada u nepunom radnom vremenu ili smanjenih radnih sati); 2 – dopust se može koristiti u jednom ili više blokova; 3 – dopust može trajati kraće uz višu roditeljsku naknadu ili duže uz nižu roditeljsku naknadu; 4 – dopust se može prenijeti na osobu koja nije roditelj djeteta; 5 – cijeli ili dio dopusta može se uzeti dok dijete ne navrší određenu dob; 6 – ostalo, uključujući dodatni dopust u slučaju višestrukih rođenja ili ozbiljne bolesti/invaliteta; 7a – oba roditelja mogu koristiti dopust u isto vrijeme; 7b – oba roditelja mogu uzeti dio dopusta u isto vrijeme. Zagrade znače da pojedina opcija traži suglasnost poslodavca.

*Izvor:* International Review on Leave Policies and Related Research 2018 (2019); OECD Family Database (2018).

tijekom korištenja dopusta moraju pridržavati određena pravila (tzv. uvjeti korištenja, engl. *take-up duties*) poput nesudjelovanja ili ograničenog sudjelovanja na tržištu rada i nemogućnosti korištenja RPOO-a (vidi npr. Ray i sur., 2010; Javornik, 2014; Dearing, 2016; Dobrotić i Blum, 2019).

Europske zemlje kombiniraju različite *kriterije pristupa* dopustima koji često podrazumijevaju i različiti opseg prava. Promatramo li dopuste utemeljene na zaposlenosti, najčešće je potreban prethodni staž osiguranja kako bi se ostvarilo pravo na (punu) naknadu za vrijeme dopusta. Europske zemlje u tom pogledu primjenjuju različita pravila, počevši od onih koje traže tek zaposlenost pred početak korištenja prava do onih koje traže duže razdoblje prethodne zaposlenosti (npr. 12 mjeseci neprekinutog staža osiguranja kod istog poslodavca u Belgiji kako bi se ostarilo pravo na ikakvu naknadu). Hrvatska pripada skupini zemalja sa „strožim“ kriterijima pristupa punoj naknadi za vrijeme dopusta. Naime, kako bi osoba ostvarila pravo na punu naknadu, mora ostvariti uvjet prethodnog staža od 12 neprekinutih mjeseci ili 18 mjeseci s prekidima unazad zadnje dvije godine, što potencijalno ograničava pristup pravu na punu naknadu velikom broju roditelja,<sup>9</sup> posebice u uvjetima recentnih promjena na tržištu rada koje postaje sve preknarnije (Dobrotić i Blum, 2019). Stoga ne iznenađuje činjenica kako je jedna od kritika prijedlogu direktive o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i skrbnika (Prijedlog direktive COM/2017/253 final) išla upravo činjenici da ona ne mijenja ništa po pitanju uvjeta ostvarivanja prava na dopuste u zemljama članicama. I dalje ostaje isti kriterij koji govori kako zemlje članice i dalje mogu uvjetovati (ukoliko žele) pristup pravu na roditeljski dopust s jednom godinom prethodnog staža osiguranja (za očev dopust 6 mjeseci) (COFACE, 2019). Taj je uvjet u usvojenom prijedlogu direktive izuzet samo u slučaju očeva dopusta, no i dalje je dana mogućnost da zemlje članice uvjetuju isplatu naknade za vrijeme očeva dopusta s maksimalno šest mjeseci prethodnog staža osiguranja (Directive 2019/..., 2019).

---

<sup>9</sup> Za razliku od toga, sam iznos naknade računa se u odnosu na dohodak ostvaren šest mjeseci prije početka korištenja dopusta (Dobrotić i Blum, 2019).



U *Tablicama 2 i 3* daje se sažet komparativni prikaz osnovnih elemenata **opsega prava** na području dopusta u europskim zemljama. Analiziraju se glavni oblici dopusta, koji su predmet ranije spomenutih europskih direktiva, odnosno sheme roditeljskih, očevih i roditeljskih dopusta. Možemo vidjeti kako europske zemlje karakteriziraju vrlo raznolike prakse na svim dimenzijama dopusta – trajanju dopusta, visini naknade, rodnoj dimenziji dopusta te njegovoj fleksibilnosti. Osvrnemo li se na *trajanje dopusta*, plaćeni se roditeljni dopusti u pravilu počinju koristiti dva do četiri tjedna prije poroda (nije prikazano u tablici), a nakon poroda obično traju između dva do četiri mjeseca. Gledano s aspekta zahtjeva koje pred zemlje članice stavlja europska direktiva u pogledu trajanja roditeljnog dopusta (14 tjedana), veliki broj zemalja članica nadilazi taj kriterij. To ne iznenađuje budući da roditeljni dopusti imaju najdužu tradiciju u europskim zemljama (vidi Daly i Ferragina, 2018), čemu pridonosi i usvajanje Konvencije o zaštiti majčinstva iz 1919. godine od strane Međunarodne organizacije rada.<sup>10</sup>

Hrvatska se ubraja među zemlje s najdužim plaćenim roditeljnim dopustom u Europi te plaćeni roditeljni dopust sličnog ili dužeg trajanja nalazimo tek u Irskoj, Slovačkoj i Bugarskoj, ali uz nešto manje izdašne naknade. To je djelomice i rezultat specifičnosti razvoja te uređenja sheme dopusta u Hrvatskoj. Naime kada govorimo o roditeljnim dopustima, tendencija je u europskim zemljama da se radi o dijelu sheme sveukupnih roditeljskih dopusta koji je namijenjen isključivo majkama i u funkciji je zaštite zdravlja majke i djeteta prije i nakon poroda, dok se preostali dani dopusta koje mogu koristiti oba roditelja nazivaju rodno neutralnijim terminom roditeljski dopust (OECD, 2011). Hrvatska ponešto odstupa od te prakse. Duljina trajanja roditeljnog dopusta nije se promijenila od 1973. godine, kada je on uveden u šestomjesečnom trajanju nakon poroda (Dobrotić, 2012). No kasnijim je zakonskim izmjenama omogućeno da majka neobvezne dane roditeljnog dopusta pisanom izjavom može prenijeti na oca djeteta (trenutačno od 71. dana nakon poroda), što nije uobičajena praksa u zemljama s kraćim roditeljnim dopustima. S druge je strane Hrvatska jedna od rijetkih europskih

---

<sup>10</sup> Vidi [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/2000\\_02\\_3\\_19.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/2000_02_3_19.html)

zemalja koja nema propisano pravo na očev dopust, uz Austriju, Luksemburg, Slovačku i Njemačku. Za te zemlje novi prijedlog direktive, koji traži uvođenje 10 dana očeva dopusta, donosi poboljšanja na rodnoj dimenziji dopusta, kao i za zemlje u kojima očev dopust traje tjedan dana ili manje. Nekoliko zemalja, poput Litve, Finske, Slovenije i Španjolske, daleko nadilaze te zahtjeve te imaju očeve dopuste u trajanju od mjesec ili više dana (vidi *Tablicu 2*).

Trajanje roditeljskih dopusta vrlo je različito i u velikom broju zemalja nadilazi zahtjeve trenutne direktive koja traži sveukupno osam mjeseci dopusta (4 po zaposlenom roditelju). Tome je posebice tako u postkomunističkim zemljama, koje karakteriziraju duži roditeljski dopusti, ali i neimplementacija jednomjesečne očeve kvote koju je tražila do danas važeća direktiva iz 2010. godine (*Tablica 3*). Duže roditeljske dopuste obično prate niže, često paušalne naknade, dok su kraći dopusti ipak izdašniji plaćeni. Zadnjih je godina prisutna i tendencija da se duži dopusti reformiraju na način da se mogu koristiti kroz kraće vremensko razdoblje uz višu naknadu, ovisno o preferencama roditelja (vidi npr. Blum i sur., 2014, za reforme u Češkoj i Austriji). Stoga u nekoliko zemalja postoji više opcija naknada (*Tablica 3*). Ovdje je važno istaknuti kako u komparativnoj literaturi ne postoji jasan konsenzus te čvrsti empirijski dokazi oko optimalne duljine dopusta. No uvažavajući rezultate istraživanja o pozitivnim i negativnim učincima dopusta na položaj roditelja (ponajprije žena) na tržištu rada te dobrobit djeteta, trenutno se najmanje problematičnima smatraju dopusti u sveukupnom trajanju koje nije kraće od šest mjeseci niti puno duže od godine dana. Prekratki te predugi dopusti, posebice oni dulji od dvije godine, dovode se u vezu s lošijim pristupom i položajem žena na tržištu rada te višim stopama siromaštva (za pregled literature vidi OECD, 2011; Dobrotić, 2015).

Glede visine naknada, dok sve europske zemlje imaju roditeljni dopust koji je često plaćen u visini (ili blizu visine) prethodne plaće i većina zemalja kratkotrajnije, dobro plaćene očeve dopuste, to ne vrijedi za roditeljske dopuste. Oni su u nemalom broju europskih zemalja još uvijek neplaćeni (npr. Irska, Velika Britanija, Španjolska, Malta, Nizozemska) ili pak plaćeni tek na razini relativno niskih naknada. Naime, u komparativnoj se literaturi izdašnim naknadama smatraju naknade koje prelaze

granicu od 80% prethodne plaće (npr. Gornick i Meyers, 2004). Može se vidjeti kako je kod roditeljskih dopusta te očevih dopusta u većini zemalja zadovoljen taj kriterij, no kada su u pitanju roditeljski dopusti takva se praksa nalazi u jako malom broju zemalja poput Danske, Estonije, Litve i Slovenije (često ne za cijelog trajanja dopusta). Kada su u pitanju roditeljski dopusti, naknade su često paušalne (te ujedno i niske) ili su pak, iako ovisne o prethodnim primanjima, znatno limitirane u svojoj visini (*Tablica 3*). Potonju praksu nalazimo i u Hrvatskoj. Naime, gornja se granica na roditeljske naknade uvela još 1993. godine (Dobrotić, 2019) i uslijed neindeksacije njezina je realna vrijednost naglo pala, npr. s 2,8 prosječne plaće 1994. godine na 0,9 prosječne plaće 2006. godine (0,54 prosječne plaće u slučaju dopusta nakon šestog mjeseca starosti djeteta). Slijedom toga se 2007. godine ukida gornja granica za roditeljske naknade (ibid.), dok roditeljska naknada i nadalje ostaje znatno limitirana u svom iznosu – može iznositi maksimalno 0,46 prosječne plaće prije reforme roditeljskih naknada 2017. godine, kada raste na 0,68 prosječne plaće. Kako se i dalje ne indeksira, njezina vrijednost brzo pada te već u studenom 2018. godine maksimalni iznos roditeljske naknade iznosi 0,63 prosječne plaće u Hrvatskoj.<sup>11</sup> S obzirom na odsutnost te niske roditeljske naknade u velikom broju europskih zemalja, ne iznenađuje činjenica da je EU novom direktivom pokušavala, za sada čini se neuspješno, standardizirati upravo tu dimenziju sheme dopusta (vezivanjem naknade uz naknadu za bolovanje), a kako bi se svim roditeljima omogućila barem minimalna razina prava diljem Europe.

Istraživanja pokazuju kako „jača“ *rodna dimenzija* roditeljskih dopusta može pridonijeti ravnopravnosti muškaraca i žena kako u javnoj tako i privatnoj sferi (za pregled literature vidi npr. O'Brien i Wall, 2017; Dobrotić i Varga, 2018). Stoga je iznimno bitno razumjeti kako sheme roditeljskih dopusta tretiraju „pružanje skrbi“ muškaraca i žena, što u konačnici omogućava i analize učinaka manje ili više rodno osjetljivih shema dopusta na roditeljske prakse. Dosadašnja istraživanja pokazuju kako, gledano iz rodne perspektive, najpozitivnije učinke imaju sheme dopusta koje eksplicitno ciljaju korištenje dijela dopusta od

---

<sup>11</sup> Izračuni autorice na temelju kretanja visine naknada i prosječnih plaća u RH objavljenih od strane DZS-a.

strane muškaraca (npr. putem neprenosivih mjeseci roditeljskog dopusta, odnosno tzv. očevih kvota ili/i samih očevih dopusta), posebice ako su oni dobro plaćeni. Kod takva je dizajna dopusta izglednije da će očevo ići na dopuste (vidi O'Brien, 2009; O'Brien i Wall, 2017; Dobrotić i Varga, 2018). Slijedom toga, osim uvođenja očevih dopusta, sve veći broj zemalja teži uvođenju očevih kvota. Ipak, imamo i nemalen broj europskih zemalja, većinom bivše postkomunističke zemlje, koje roditeljski dopust definiraju kao isključivo obiteljsko pravo (vidi Dobrotić i Varga, 2018). S obzirom na velike razlike europskih zemalja i u tom pogledu ne iznenađuje kako ni inicijativa EU-a za uvođenjem četveromjesečnih očevih kvota nije uspjela. Ukoliko se usvoji revidirani prijedlog direktive, koji traži dvomjesečne kvote (Europska komisija, 2019), isti neće stavljati nikakve zahtjeve za promjenama pred Hrvatsku.

### *3.2. Rani i predškolski odgoj i obrazovanje u Hrvatskoj i drugim europskim zemljama*

Brojni su argumenti u korist širenju državne intervencije na području RPOO-a u europskim zemljama. Prva skupina argumenata polazi od *perspektive djeteta* te se veže uz pravo djeteta na RPPO i zagovara univerzalan pristup kvalitetnim programima od najranije dobi. Potpora se nalazi u sve brojnijim istraživanjima koja govore u prilog pozitivnim ishodima kod djece koja su pohađala RPPO. Primjerice, djeca koja su pohađala RPPO pokazuju bolje rezultate na standardiziranim testovima matematike i jezika, ostvaruju bolje ocjene i uspjeh u školi te je veća vjerojatnost da će završiti srednju školu (za pregled vidi npr. Penn, 2009; Working Group on Early Childhood Education and Care, 2014; Matković, Dobrotić i Baran, 2019). Posebice se naglašava važnost pohađanja RPOO-a djece koja dolaze iz obitelji nižeg socioekonomskog statusa, budući da se radi o sustavu koji ima ključnu ulogu pri ublažavanju društvenih nejednakosti (Esping-Andersen, 2009; Penn, 2009; European Commission, 2014). Pri tome se naglasak ponajprije stavlja na visokokvalitetne programe RPOO-a, budući da programi lošije kvalitete mogu imati neželjene posljedice na kognitivni i socijalni razvoj djeteta (za pregled vidi npr. Penn, 2009).

Druga skupina argumenata polazi iz *roditeljske perspektive* – programi RPOO-a zagovaraju se kao ključna mjera koja olakšava sudjelovanje roditelja na tržištu rada, ponajprije žena. Naime, brojna istraživanja upućuju kako je utjecaj roditeljstva na razinu zaposlenosti žena manje negativan u zemljama s razvijenijim sustavima RPOO-a, odnosno zemlje s raširenijom mrežom usluga RPOO-a pokazuju i više stope zaposlenosti žena (za pregled istraživanja vidi Dobrotić i sur., 2010; OECD, 2011; Dobrotić, 2015; Morrissey, 2016). To posebice vrijedi za jasličke programe, odnosno, postojanje usluga za djecu jasličke dobi češće se pokazuje značajnim čimbenikom zaposlenosti žena (npr. Misra i sur., 2011; Keck i Saraceno, 2013). Uz dostupnost, važan učinak na zaposlenost žena ima i priuštivost RPOO-a – RPPO programi koji su roditeljima slabije priuštivi imaju negativan učinak na ponudu radne snage.<sup>12</sup> Cijena je programa RPOO-a posebice važan čimbenik kod donošenja odluke o zapošljavanju roditelja nižeg socioekonomskog statusa te kod jednoroditeljskih obitelji (npr. Blau i Tekin, 2007; Han i sur., 2009; Del Boca i sur., 2009; Brillì et al. 2011; Geyer et al. 2014).

Činjenica kako priuštivi i dostupni programi RPOO-a vode većim stopama zaposlenosti žena ističe se i unutar treće skupine argumenata koji polaze iz *društvene perspektive*, odnosno ističu koristi koje ulaganje u programe RPOO-a ima za cjelokupno društvo. Unutar ove skupine argumenata zapošljavanje žena vidi se dijelom odgovora na izazove koji se vežu uz održivost sustava socijalne sigurnosti te negativna sociodemografska kretanja (vidi npr. Esping-Andersen, 2009). Ističe se i kako se više stope fertiliteta nalaze u zemljama s razvijenijim sustavima RPOO-a (npr. OECD, 2011), kao i da programi RPOO-a smanjuju društveni trošak (dječjeg) siromaštva te posljedica odrastanja u siromaštvu (pregled istraživanja u Esping-Andersen, 2009; Penn 2009). Na tragu toga sve se više ističe i važnost ulaganja u ljudski kapital u najranijoj dobi te se programi RPOO-a sve više zagovaraju unutar koncepta socijalnog ulaganja (npr. Europska komisija, 2013).

---

<sup>12</sup> Pregled istraživanja Morrissey (2016) pokazuje kako će smanjenje cijene predškolskog programa od 10% dovesti do povećanja u stopama zaposlenosti žena od 0,25 do 11%. S obzirom na heterogenost učinaka dobivenih u različitim istraživanjima zaključuje kako će se učinak najčešće kretati između 0,5 i 2,5%.

Tome su posebice pridonijela ekonomska istraživanja, koja su polazila od teorije ljudskoga kapitala i pokazala kako ulaganja u obrazovne programe u najranijoj dobi imaju najveći povrat (npr. Cunha i sur., 2005; Hackman i LaFontaine, 2007). Konačno, unutar ove skupine argumenata često se naglašava izravna veza između razine obuhvaćenosti djece programima RPOO-a i visine BDP-a te između visine stopa zaposlenosti žena i visine BDP-a (vidi Dobrotić i sur., 2010; Dobrotić, Matković i Menger, 2018).

Slijedom tih argumenata, unazad desetak godina nalazimo brojne reforme sustava RPOO-a u Europi usmjerene širenju nedostatnih kapaciteta. Štoviše, neke zemlje, poput primjerice Njemačke i Austrije, rade potpuni odmak od ranije politike familističkog obilježja, odnosno davanja prioriteta kompenzacijskoj politici i neulaganja u usluge te ulažu značajna sredstva u širenje jasličkih programa (npr. Seeleib-Kaiser, 2010; Blum, 2015; Blum i Kuhlmann, 2016; Dobrotić i sur., 2018), dok neke zemlje (npr. Norveška, Švedska, Njemačka), pozivajući se na pravo djeteta, ograničavaju te ukidaju alternativne programe RPPO-u, odnosno tzv. novčane naknade za skrb (engl. *cash-for-care*) (Eydal i Rostgaard, 2017).<sup>13</sup> Također, sve veći broj zemalja teži jamčiti pravo svakom djetetu na RPOO ili pak učiniti dio predškolskog programa obveznim (Eurydice i Eurostat, 2014).

Usmjerimo li se na *institucionalna obilježja* RPOO-a u Europi, možemo razlikovati *integrirane* ili *dualne sustave*. Kod integriranih sustava nadležnost je za sve programe unutar jednog sektora, najčešće ministarstva nadležnog za područje obrazovanja. Kod dualnih sustava nadležnost se dijeli između jasličkih i vrtičkih programa – jaslice najčešće potpadaju u nadležnost ministarstva zaduženih za zdravstvo (rjeđe socijalnu skrb), a vrtići pod nadležnost ministarstva obrazovanja. Iako u europskim zemljama još uvijek dominiraju dualni sustavi (Eurydice i Eurostat, 2014), sve se više zagovaraju integrirani sustavi budući da kod dualnih sustava slabi obrazovna funkcija jasličkih programa i uloga kurikuluma (vidi npr. Moss, 2007). Ovdje se ogleda komparativna

---

<sup>13</sup> Radi se naknadama koje se isplaćuju kao alternativna mjera onim roditeljima čija djeca ne pohađaju program RPPO-a, poput primjerice nedavno uvedene prakse roditelja odgojitelja u Gradu Zagrebu.

prednost hrvatskog sustava. Naime, iako je hrvatski sustav RPOO-a u začecima djelovao na dualnoj osnovi (jaslice su bile isključivo dijelom zdravstvenog sustava), takva se praksa ukida te danas govorimo o integriranom sustavu (Dobrotić, 2019).

Kao što je već istaknuto, s obzirom na višestruku važnost RPOO-a sve veći broj europskih zemalja teži tome da djeci jamči pristup programima RPOO-a ili da dio programa učini obveznim. Kada se govori o *jamstvu mjesta* u programu RPOO-a, zapravo se govori o zakonski propisanoj obvezi sukladno kojoj se svoj djeci propisane predškolske dobi treba osigurati pristup javno subvencioniranim programima u njihovoj lokalnoj sredini, neovisno o zaposlenosti roditelja, socioekonomskom ili obiteljskom statusu. Dakle radi se o jamstvu mjesta, a djeca program mogu ili ne moraju pohađati; dok je pohađanje obveznih programa nužno. Također, jamstvo mjesta nužno ne podrazumijeva potpuno besplatnu uslugu, već javno subvencioniranu i priuštivu uslugu (iako su vrtićki programi često besplatni u europskim zemljama), dok su obvezni programi za djecu besplatni (Eurydice i Eurostat, 2014). Jamstvo mjesta u vrtićkom programu ili pak obvezu pohađanja vrtićkog programa u trajanju od minimalno jedne ili dvije godine ima većina europskih zemalja. Takvu praksu nemaju jedino Hrvatska, Italija, Island, Litva, Rumunjska i Slovačka; dok zemlje poput Danske, Estonije, Njemačke, Slovenije, Švedske i Norveške jamče mjesto i u jasličkim programima (*Tablica 4*). Naime, iako je Hrvatska krajem 2014. godine uvela zakonsku obvezu organiziranja programa predškole za svako dijete, radi se o minimalnim zahtjevima, odnosno o programu u trajanju od 150 do 250 sati u godini dana pred polazak djeteta u osnovnu školu, primarno usmjerenom djeci koja nisu polazila predškolske programe (Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, NN 94/2013), a koji se ne može izjednačiti s redovitim predškolskim programom koji bi roditeljima omogućio istovremeno roditeljstvo i sudjelovanje na tržištu rada. Kada je riječ o uslugama RPOO-a, s aspekta politika usklađivanja, ključno je da se radi o cjelodnevnim programima te da ne postoji jaz između dobi od kada se jamči mjesto u predškolskom programu te broja mjeseci dobro plaćenih roditeljskih dopusta. Kao što se može vidjeti iz *Tablice 4*, taj uvjet zadovoljava tek 6 europskih zemalja.

Tablica 4: Dob djeteta s kojom se jamči mjesto u predškolskom programu ili propisuje obveza pohađanja predškolskog programa, tjedni sati jamčenog/obveznog programa i jaz između jamstva mjesta/obveznog programa i kraja roditeljskih dopusta

	Jamstvo mjesta u predškolskom programu	Obvezno predškolsko obrazovanje	Tjedni sati	Mjeseci jaza između dobi polaska u predškolski program i:	
				roditeljskih dopusta	dobro plaćenih roditeljskih dopusta
Austrija	-	5	16-20*	36	46
Belgija	2,5	-	28	18,7	26,7
Bugarska	-	5	20 (24)*	24	48
Češka	5	-	40	24	36
Cipar	-	4 <sup>2/3</sup>	27,5	/	/
Danska	6 mjeseci	-	40	0	0
Estonija	1,5	-	40	0	18
Finska	¾	-	40	0	0
Francuska	3	-	24	0	32,2
Grčka	-	5	22,5	0 do 46*	48 do 54*
Hrvatska	-	(6)*	(150-250 sati)*	∞	∞
Irska	3 <sup>1/4</sup>	-	15	21	°
Island	-	-	-	∞	∞
Italija	-	-	-	∞	∞
Latvija	1,5	-	-	-	15,8
Litva	-	-	-	∞	∞
Luksemburg	3	4	26	21,3	25,3
Mađarska	3	5	40*	0	12
Malta	3 mjeseca*	-	30	0	0
Nizozemska	4	-	-	33,2	45,2
Njemačka	1	-	40	0	0
Norveška	1	-	40	0	0
Poljska	3	-	40	0	23,5
Portugal	5	-	25	23	53
Rumunjska	-	-	-	∞	∞
Slovačka	-	-	-	∞	∞
Slovenija	11 mjeseci	-	40	0	0
Španjolska	3	-	25	0	31
Švedska	1	-	40	0	0
VB	3*	-	10 do 15	22,1	34,6

Napomene: ∞ ne postoji jamstvo mjesta u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju ili dio obveznog programa; / nema podataka; ° nema dobro plaćenih dopusta; \* Austrija – tjedni obvezni sati razlikuju se među savezним državama; Bugarska – za petogodišnjake obvezno je 20 sati tjedno, a za šestogodišnjake 24 sata tjedno; Grčka – dopusti su povoljnije uređeni u javnom sektoru; Hrvatska – odnosi se na program predškole, a ne redoviti predškolski program; Mađarska – obvezno je 20 sati tjedno; Malta – odnosi se samo na roditelje zaposlene u punom radnom vremenu ili koji se obrazuju; VB – u najsiromašnijim predjelima jamstvo mjesta kreće od druge djetetove godine, kao i za djecu nižeg socioekonomskog statusa.

Izvor: Eurydice i Eurostat (2014); International Network on Leave Policies & Research (2018).



Usmjerimo li se na **pokazatelje uspješnosti** sustava RPOO-a, komparativne analize u pravilu zahvaćaju dimenzije dostupnosti, kvalitete i priuštivosti programa (OECD, 2017; Working Group on Early Childhood Education and Care, 2014). *Dostupnost* (engl. *availability*)<sup>14</sup> se najčešće mjeri pokazateljima obuhvaćenosti djece predškolske dobi programima. Podaci izneseni u *Tablici 5* pokazuju kako su jaslički programi slabije rasprostranjeni te tek desetak europskih zemalja nadilazi barcelonski cilj od 33%, pri čemu se u pojedinim zemljama često radi o programima u trajanju kraćem od 30 sati tjedno (npr. dominantno u Nizozemskoj, izraženo u Španjolskoj). Hrvatska se na tom pokazatelju smještava na dno ljestvice EU zemalja, u društvo srednjoeuropskih postkomunističkih zemalja. Štoviše, situacija je za Hrvatsku još nepovoljnija usmjerimo li se na podatke koji govore o obuhvaćenosti djece vrtićkim programima, koji su daleko razvijeniji u EU zemljama. Na tom se pokazatelju iza Hrvatske nalazi tek Grčka. Konačno, Hrvatska pokazuje najlošije rezultate na pokazatelju Europa 2020 koji traži da 95% djece starije od četiri godine polazi programe RPOO-a – Hrvatska je i s uključenim kraćim programima i programima predškole dosegla razinu od tek 75.1% djece uključene u programe RPOO-a, dok većina zemalja (gotovo) doseže tako postavljeni cilj (*Tablica 5*).

Činjenica je da u znatnom broju EU zemalja, unatoč visokoj obuhvaćenosti djece, raširena praksa programa kraćih od 30 sati tjedno (npr. dominantna praksa u Irskoj, Nizozemskoj, Austriji, Rumunjskoj, VB; izražena u Francuskoj, Španjolskoj i Danskoj) otežava funkciju usklađivanja obiteljskih obveza i plaćenog rada. Stoga ne iznenađuje da upravo u tim zemljama nalazimo veće stope zaposlenosti u nepunom radnom vremenu ili pak višu ekonomsku neaktivnost žena. Hrvatska, za koju smo vidjeli da je karakterizira izrazito nerazvijen sustav RPOO-a, i na tom se pokazatelju smještava na samo dno ljestvice EU zemalja te 2016. godine gotovo 80% žena s obvezama skrbi (15–64) navodi kako su neaktivne ili rade u nepunom radnom vremenu upravo zbog nedostatka usluga.<sup>15</sup> Time Hrvatska znatno nadilazi prosjek EU28 od

---

<sup>14</sup> Dostupnost i priuštivost glavni su strukturni preduvjeti koji govore o pristupačnosti programa (engl. *accessibility*).

<sup>15</sup> Ovom pokazatelju jednako tako može pridonositi i nerazvijena mreža usluga za starije osobe (vidi Dobrotić, 2016).

četvrtine žena (vidi Europska komisija, 2018, slika 4). Konačno, važno je naglasiti kako se ovdje radi o pokazateljima na nacionalnoj razini, dok zemlje nerijetko karakteriziraju velike regionalne razlike u obuhvaćenosti djece predškolskim programima (vidi npr. Blum, 2015; Abrassart i Bonoli, 2015). To je češće značajka podrazvijenih sustava, kao što je slučaj u Hrvatskoj gdje pokrivenost djece jasličkim programima varira od 5,6% (vrtićkim od 24,4%) u Brodsko-posavskoj županiji do 40,4% (vrtićkim 82,8%) u Gradu Zagrebu. Obuhvaćenost djece predškolskim programima znatno je niža u slabije razvijenim županijama te u ruralnim sredinama (detaljnija analiza u Dobrotić i sur., 2018).

Komparativni pokazatelji kvalitete i priuštivosti su nerazvijeni. Kod pokazatelja *kvalitete*, komparativno se prati tek omjer broja djece i odgojitelja, koji u Hrvatskoj govori o nešto povoljnijoj situaciji u odnosu na druge EU zemlje (*Tablica 5*), unatoč još uvijek velikim odgojno-obrazovnim skupinama i neimplementaciji pedagoškog standarda (vidi Dobrotić i sur., 2018). Komparativnih pokazatelja *priuštivosti* (engl. *affordability*) nema, ponajprije zbog činjenice da se cijene programa rijetko formiraju na nacionalnoj razini. Ipak, u razvijenijim sustavima postoje određeni okviri koji definiraju pravila kojih se lokalne sredine moraju pridržavati, kako bi cijene programa bile podjednako priuštive svoj djeci. Primjerice, u Švedskoj visina subvencija ovisi o prihodima kućanstva te ujedno postoji i tzv. politika maksimalnoga roditeljskog sudjelovanja u cijeni predškolskog programa, prema kojoj izdvajanja roditelja za tu svrhu ne smiju prelaziti 1–3% obiteljskog prihoda, ovisno o broju djece.<sup>16</sup> Time su predškolski programi roditeljima jako priuštivi, što je iznimno bitno s aspekta usklađivanja obiteljskih obveza i plaćenog rada. Naime, istraživanja jasno pokazuju kako cijena programa RPOO-a ima važnu ulogu pri odluci roditelja, ponajprije žena, o ulasku na tržište rada (npr. Blau i Tekin, 2007; Han i sur., 2009; Del Boca i sur., 2009; Brilli i sur., 2011; Geyer i sur., 2014). Također, izvan sustava RPOO-a ponajprije ostaju djeca iz obitelji nižega socioekonomskog statusa te djeca nezaposlenih roditelja (npr. Abrassart i Bonoli, 2015; za Hrvatsku Dobrotić, 2013; Šućur i sur., 2015).

---

<sup>16</sup> Vidi <https://sweden.se/society/play-is-key-in-preschool/>

Tablica 5: Udio djece obuhvaćene formalnim programima ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja te omjer broja djece i odgojitelja 2016.

	% djece mlađe od 3 godine (EU cilj 33%)	% djece u dobi od 3 godine do polaska u osnovnu školu (EU cilj 90%)	% djece u dobi od 4 godine do polaska u osnovnu školu (EU cilj 95%)	Omjer broja djece i odgojitelja	Omjer broja djece i cjelokupnog kontaktnog osoblja (odgojitelji i pomoćnici)
EU28	32.9	93.2	95.3	-	-
Belgija	43.8	98.2	98.3	15	15
Bugarska	12.5	82.8	86.5	-	-
Češka	4.7	86.6	90.7	13	13
Danska	70	97.6	98.1	-	-
Njemačka	32.6	94.9	96.6	8	7
Estonija	30.2	91.3	92.6	8	-
Irska	28.6	83.8	98.8	-	-
Grčka	8.9	63.1	79.8	-	-
Španjolska	39.3	96.9	97.3	13	-
Francuska	48.9	100	100	23	15
Hrvatska	15.6	70.5	75.1	8,6 do 11,0*	-
Italija	34.4	94.9	96.1	13	13
Cipar	24.9	82.6	89.7	-	-
Latvija	28.3	93.8	95.5	10	-
Litva	15.2	88.1	91.4	10	7
Luksemburg	50.9	85.3	94.2	11	11
Mađarska	15.6	92.1	95.7	12	12
Malta	31.4	95	98	-	-
Nizozemska	53	93.9	97.6	16	14
Austrija	20.5	88.5	94.9	12	8
Poljska	7.8	87.7	93.1	14	-
Portugal	49.9	88.5	92.5	17	-
Rumunjska	17.4	84.5	88.2	-	-
Slovenija	39.5	88.6	90.9	8	8
Slovačka	0.5	73.4	76.5	12	12
Finska	32.6	83.9	87.4	10	-
Švedska	51	94.7	95.6	13	5
VB	28.5	100	-	-	-

Napomena: Radi usporedivosti pokazatelja obuhvaćenosti djece predškolskim programima, prikazani su podaci Eurostata. Važno je napomenuti kako oni uključuju sve formalne programe. Primjerice, u hrvatskom slučaju u izračun ulaze i kraći programi (može se raditi o istoj djeci te dvostrukom prebrojavanju) te program predškole. Stoga su DZS pokazatelji obuhvaćenosti vrtićkim programima nešto niži – 58% (vidi Dobrotić i sur., 2018). Također, kod Eurostata se radi o anketnim podacima na relativno malim uzorcima te su moguće pogreške mjerenja. \* Podaci za pokazatelje kvalitete dolaze od OECD-a, a za Hrvatsku iz Dobrotić i sur. (2018) – 8,6 u jasličkim programima i 11 u vrtićkim programima.

Izvor: Eurostat (2019); OECD (2018).

Stoga je važno istaknuti i nalaze istraživanja Abrassarta i Bonolia (2015) koji pokazuju kako dostupnost programa RPOO-a neće sama po sebi dovesti do veće obuhvaćenosti djece programima te je nužno mjerama socijalne politike nasloviti i priuštivost programa. Naime, neovisno o dostupnosti programa, djeca nižega socioekonomskog statusa često ne ulaze u sustav ako su im programi nepriuštivi. Pri tome su autori pokazali kako manjim socijalnim razlikama u pristupu programima pridonose ili besplatni programi ili korištenje skala ovisnih o dohotku pri određivanju visine subvencija. Osvrnemo li se na Hrvatsku, formiranje je cijene programa u potpunosti prepušteno osnivačima, koji ovise o subvencijama lokalnih sredina, a koje se mogu definirati autonomno, bez ikakvih zajedničkih standarda na nacionalnoj razini. Stoga ne iznenađuju velike regionalne razlike u cijenama programa te roditeljskim izdvajanjima za usluge RPOO-a, pri čemu su one manje priuštive u slabije razvijenim sredinama (detaljna analiza u Dobrotić i sur., 2018) te roditeljima nižega socioekonomskog statusa (Dobrotić, 2013).

#### **4. Zaključna rasprava**

Iako EU unazad dva desetljeća vidljivije širi svoje djelovanje na području politika usklađivanja obiteljskih obveza i plaćenog rada, tek je manji dio mjera obvezujuće prirode. Konkretnije, radi se tek o direktivama kojima se uređuje pravo na 14 tjedana plaćenoga roditeljnog dopusta i na četiri mjeseca roditeljskog dopusta po zaposlenom roditelju koji ne mora biti plaćen (trenutačno uključuje jednomjesečne očeve kvote; a kroz tri godine dvomjesečne). Pitanje se dostupnosti usluga RPOO-a nadalje naslovljava tek „mekšim“ mehanizmima, odnosno putem zajedničkih ciljeva na europskoj razini. Može se vidjeti kako daljnji pokušaji širenja roditeljskih prava nailaze na otpor zemalja članica te se ne doseže konsenzus oko prijedloga direktive koji je mogao bitnije izmijeniti postojeće uređenje roditeljskih dopusta u zemljama članicama (npr. uvođenje četveromjesečnih očevih kvota, propisivanje minimalne visine roditeljske naknade na EU razini). To ne iznenađuje s obzirom na prikazana obilježja shemi dopusta koja jasno ukazuju na

raznolike tradicije zemalja članica. Primjerice, komparativna analiza shemi dopusta i obilježja RPOO-a pokazala je kako neke zemlje još uvijek kombiniraju duže roditeljske dopuste (slabije plaćene ili neplaćene) s niskom razinom obuhvaćenosti djece jasličkim programima (npr. Češka, Slovačka), a što uvelike odstupa od modela dvostrukog hranitelja koji zagovara EU. Vidljiv je i određeni implementacijski jaz, odnosno nemali broj zemalja nije na primjeren način prenio jednomjesečne očeve kvote u svoje zakonodavstvo (većinom postkomunističke zemlje). Stoga, kao što ističe Morgan (2013), pravi napredak na tom području, odnosno transformativni potencijal ponuđen od europskog javnopolitičkog okvira i diskursa nije moguć bez predane mobilizacije svih ključnih dionika na nacionalnim razinama koji i nose krajnju odgovornost na implementacijskoj analizi.

Zanimljivo je istaknuti i kako prijedlog direktive i dalje naslovljava samo prava zaposlenih roditelja (ne i samo-zaposlenih te nezaposlenih/neaktivnih), pri čemu ne mijenja odredbu vezanu uz kriterije ostvarivanja prava na dopuste – zemlje članice mogu i dalje uvjetovati ostvarivanje prava razdobljem zaposlenosti od godinu dana (izuzetak je do određene mjere tek očev dopust). U današnjim uvjetima na tržištu rada, gdje su mladi sve više suočeni s nesigurnim radnim karijerama, to može bitno ograničiti pristup pravima na roditeljske dopuste (vidi npr. Dobrotić i Blum, 2019). Sagledamo li širi Europski socijalni model, takav pristup Europske unije ne iznenađuje. Naime, kao što ističe Levitas (1998; prema Leon, 2009), Europski socijalni model jasno polazi od modela socijalnih prava (engl. *social citizenship*) koji sudjelovanje na tržištu rada vidi ključem socijalne uključenosti. Legitimitet se stoga daje tzv. modelu svih zaposlenih (engl. *adult worker model*) koji podrazumijeva kako će svi odrasli, muškarci i žene, biti prisutni na tržištu rada (Lewis, 2002; Lewis i Giullari, 2005), a što ima jasne implikacije i na pristup socijalnim pravima koja se u takvu modelu ponajprije jamče statusom (standardne) zaposlenosti (vidi npr. Dobrotić i Blum, 2019).

Promotrimo li položaj Hrvatske unutar analiziranoga komparativnog okvira, možemo vidjeti da Hrvatsku obilježava jedan od najlošijih položaja u EU kada je riječ o situaciji na području ranoga i predškolskog

odgoja i obrazovanja. Hrvatska je daleko od dosezanja barcelonskih ciljeva ili ciljeva unutar Europe 2020 te djeci jamči tek minimalan program predškole u trajanju od 150 do 250 sati tek u šestoj godini života. Utvrdimo li sve spomenute dobiti koje sa sobom nosi polaznje predškolskih programa, a posebice u svjetlu podataka koji govore kako u Hrvatskoj ponajprije djeca nižega socioekonomskog statusa ostaju izvan sustava (npr. Dobrotić, 2013; Šućur i sur., 2015), možemo zaključiti da je to premalo i prekasno. Utvrdimo li to dodatno u kontekstu promjena na tržištu rada (ali i migracijskih kretanja) te reformi mirovinskih sustava gdje je izgledno kako će se produžiti radni vijek (i muškaraca i žena), čime će se smanjiti dostupnost neformalnih izvora skrbi, ovaj sustav nužno traži širenje kapaciteta. Državna ulaganja u izgradnju novih kapaciteta koja su krenula 2018. godine, kako iz proračunskih tako i iz EU sredstava (Dobrotić, 2019), i više su nego dobro došla, no valja voditi računa i o drugim izazovima s kojima se suočava hrvatski sustav RPOO-a – prije svega niska priuštivost programa, još uvijek nezadovoljavajući pokazatelji kvalitete te manjak odgajatelja na tržištu rada koji bi mogao značajno usporiti budući razvoj sustava (vidi Dobrotić i sur., 2018).

Izuzev dostupnosti očevih kvota svim zaposlenim očevima, hrvatski je sustav dopusta usklađen sa zahtjevima EU direktiva, štoviše iste i nadilazi. To ne iznenađuje s obzirom na dugu tradiciju dopusta koji su oduvijek opsežniji u odnosu na zahtjeve koje pred zemlje članice stavlja EU (usp. Dobrotić, 2018). Jedna od vidljivijih novina koju je EU zakonodavstvo donijelo su dvomjesečne očeve kvote. No njihova se slabost ogleda u činjenici da su roditeljski dopusti slabo plaćeni (odnosno postoji niska gornja granica), a poznato je da očevi u tim situacijama iste ne koriste (vidi Dobrotić i Varga, 2018). Također, očeve su kvote dostupne tek očevima čije partnerice rade te očevima u slučaju rođenja prvog ili drugog djeteta, što je mimo odredbi aktualne direktive te bitno sužava krug potencijalnih korisnika prava. Stoga ne iznenađuju niske stope korištenja očevih kvota u Hrvatskoj (Dobrotić, 2015, 2017; Dobrotić i Varga, 2018). Nova direktiva bi kroz tri godine trebala donijeti i 10 dana očeva dopusta, što bi donijelo dodatna unapređenja na rodnoj dimenziji sheme dopusta u Hrvatskoj. koja je jedna od rijetkih

zemalja bez očeva dopusta. Konačno, jedna od slabosti su i „strogi“ kriteriji za ostvarivanje prava na punu naknadu za vrijeme dopusta, a koji traže minimalno 12 mjeseci neprekinutog staža osiguranja ili pak 18 s prekidima unutar 24 mjeseca prije početka korištenja dopusta (istodobno se naknada računa na osnovi primanja unazad 6 mjeseci), čime se bitno otežava pristup pravu na punu naknadu.

## Literatura

1. Abrassart, A. i Bonoli, G. (2015). Availability, Cost or Culture? Obstacles to Childcare Services for Low-Income Families. *Journal of Social Policy*, 44 (4), Cambridge.
2. Baran, J., Dobrotić, I. i Matković, T. (2011). Razvoj institucionaliziranog predškolskog odgoja u Hrvatskoj: promjene paradigme ili ovisnost o prijednom putu? *Napredak: časopis za pedagoškijsku teoriju i praksu*, 152 (3-4), Zagreb.
3. Blau, D. i Tekin, E. (2007). The determinants and consequences of child care subsidies for single mothers in the USA. *Journal of Population Economics*, 20 (4).
4. Blum, S. (2015). Early Childhood Education or Care? Local Childcare Expansion in Austria and the Role of Policy Ideas. U: Freise, M., Paulsen, F. i Walter, A. (ur.). *Civil Society and Innovative Public Administration*, pp. 265-284, Baden-Baden.
5. Blum, S., Formánková, L. i Dobrotić, I. (2014). Family Policies in 'Hybrid' Welfare States after the Crisis: Pathways between Policy Expansion and Retrenchment. *Social Policy and Administration*, 48 (4).
6. Blum, S. i Kuhlmann, J. (2016). Crisis? What Crisis? Restructuring the German welfare system in times of unexpected prosperity. U: Schubert, K., Villota Gil-Escoin, P. i Kuhlmann, J. (ur.). *Current Challenges to European Welfare Systems*, pp. 133-158, New York.
7. Brillì, Y., Del Boca, D. i Pronzato, C. (2011). Exploring the impacts of public childcare on mothers and children in Italy: Does rationing play a role? *Working Paper* (5918); visited at: <http://ftp.iza.org/dp5918.pdf>, 08.03.2013.
8. COFACE (2019). Provisional agreement reached by EU co-legislators on work-life balance measures; available at: <http://www.coface-eu.org/europe/breaking-news-provisional-agreement-reached-by-eu-co-legislators-on-work-life-balance-measures>, 08.02.2019.
9. Cunha, F., Heckman, J. J., Lochner, L. i Masterov, D. V. (2006). *Interpreting the evidence on life cycle skill formation*. Handbook of the Economics of Education, 1.
10. Čapeta, T. (2010). Europska unija po Lisabonskom ugovoru. *Hrvatska javna uprava*, 10 (1), Zagreb.

11. Daly, M. (2011). What Adult Worker Model? A Critical Look at Recent Social Policy Reform in Europe from a Gender and Family Perspective. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 18 (1), Oxford.
12. Daly, M. i Ferragina, E. (2018). Family policy in high-income countries: Five decades of development. *Journal of European Social Policy*, 28 (3), USA.
13. Dearing, H. (2016). Gender equality in the division of work: How to assess European leave policies regarding their compliance with an ideal leave model. *Journal of European Social Policy*, 26 (3), USA.
14. Del Boca, D., Pasqua, S. i Pronzato, C. (2009). Motherhood and market work decisions in institutional context: a European perspective. *Oxford Economic Papers*, 61 (1), Oxford.
15. Directive 2019/... of the European Parliament and of the Council of ... on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-20-2019-INIT/en/pdf>
16. Dobrotić, I. (2012). *Dejavniki politik usklajevanja plačanega dela in družinskih obveznosti v posocialističnih državah* (doktorski rad). Ljubljana.
17. Dobrotić, I. (2015). Politike usklađivanja obiteljskih obaveza i plaćenog rada i položaj roditelja na tržištu rada. *Revija za socijalnu politiku*, 22 (3), Zagreb.
18. Dobrotić, I. (2017). *Posao ili obitelj? Uloga i važnost politika usklađivanja obiteljskih obaveza i plaćenog rada*. Zagreb: Ured Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova; available at: [http://rec.prs.hr/wp-content/uploads/2017/04/Publikacija\\_PosaoObitelj-web.pdf](http://rec.prs.hr/wp-content/uploads/2017/04/Publikacija_PosaoObitelj-web.pdf)
19. 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.
20. Dobrotić, I. (2019). Obiteljska politika Hrvatske. U: Bežovan, G. (ur.). *Socijalna politika Hrvatske*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (u tisku).
21. Dobrotić, I., Matković, T. i Baran, J. (2010). Zaposlenost žena i pristup sustavu predškolske skrbi za djecu u Hrvatskoj: postoji li veza? *Revija za socijalnu politiku*, 17 (3), Zagreb.
22. Dobrotić, I., Matković, T. i 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.
23. Dobrotić, I. 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).
24. Dobrotić, I. i Blum, S. (2019). Parental Leave as a social right: How does access to Parental Leave relate to parents' labour market positions? U: Moss, P., Duvander, A.-Z. i Koslowski, A. (ur.). *Parental leave and beyond: recent developments, current issues, future directions*. Bristol: The Policy Press.



25. EC (1996). Council Directive 96/34/EC of 3 June 1996 on the framework agreement on parental leave concluded by UNICEF, CEEP and the ETUC; available at: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX-%3A31996L0034](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31996L0034).
26. EEC (1992). Council recommendation 92/241/EEC of 31 March 1992 on child care; available at: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX-%3A31992H0241](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31992H0241).
27. EEC (1992). Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding (tenth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC); available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31992L0085>.
28. Esping-Andersen, G. (2009). *The incomplete revolution: adapting to women's new roles*. Cambridge in Malden: Polity Press.
29. EU (2010). Council Directive 2010/18/EU of 8 March 2010 implementing the revised Framework Agreement on parental leave concluded by BUSINESS-EUROPE, UEAPME, CEEP and ETUC and repealing Directive 96/34/EC; available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:068:0013:0020:en:PDF>.
30. European Commission (2011). Communication from the commission Early childhood education and care: providing all our children with the best start for the world tomorrow, COM(2011)66, Bruxelles; available at: [http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/childhoodcom\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/childhoodcom_en.pdf).
31. European Commission (2014). Use of childcare in the EU Member States and progress towards the Barcelona targets. Bruxelles; available at: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/140502\\_gender\\_equality\\_workforce\\_ssrl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/140502_gender_equality_workforce_ssrl_en.pdf).
32. European Council (2002). Presidency conclusions: Barcelona European Council, 15-16 March 2002, Barcelona; available at: [http://europa.eu/european-council/index\\_en.htm](http://europa.eu/european-council/index_en.htm).
33. Europska komisija (2013). Prema socijalnom ulaganju za rast i koheziju – uključujući i provedbu europskog socijalnog fonda za razdoblje 2014. – 2020. *Revija za socijalnu politiku*, 20 (2), Zagreb.
34. Europska komisija (2017). Sažetak procjene učinka – Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i skrbnika i o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2010/18/EU, Bruxelles; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017SC0203&from=EN>.
35. Europska komisija (2015). Delivering for parents: Commission withdraws stalled maternity leave proposal and paves the way for a fresh approach, Bruxelles; available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5287\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5287_en.htm).
36. Europska komisija (2017). Novi početak kao potpora uspostavljanju ravnoteže između poslovnog i privatnog života za roditelje i njegovatelje. Bruxelles;

- available at: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=en&more-Documents=yes>.
37. Europska komisija (2017). Izvješće o razvoju ustanova za skrb o maloj djeci radi povećanja sudjelovanja žena na tržištu rada, uspostavljanja ravnoteže između poslovnog i privatnog života za zaposlene roditelje te ostvarivanja održivog i uključivog rasta u Europi („ciljevi iz Barcelone”). Bruxelles; available at: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/HR/COM-2018-273-F1-HR-MAIN-PART-1.PDF>.
  38. Europska komisija (2019). Work-Life Balance factsheet - EU (2019). Bruxelles; available at: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=en&more-Documents=yes>.
  39. Europski parlament (2014). Maternity and paternity leave in the EU, December 2014.
  40. Eurostat (2018). Formal childcare by age group and duration – % over the population of each age group – EU-SILC survey (ilc\_caindformal) [datoteka s podacima]. Posjećeno 10.10.2018. na mrežnim stranicama Eurostata: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_caindformal&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_caindformal&lang=en).
  41. Eurydice i Eurostat (2014). Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. Posjećeno 27.09.2016. na mrežnim stranicama Europske komisije: [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key\\_data\\_series/166EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/166EN.pdf).
  42. Eydal, G. B. i Rostgaard, T. (2017). Variations in Nordic family policy over time: cash and services in times of austerity. Paper presented at ESPANet conference 2017. Lisabon.
  43. Gauthier, A. H. (2010). *The impact of the economic crisis on family policies in the European Union*. Brussels: European Commission.
  44. Gerber, A. (2010). The letter versus the spirit: Barriers to meaningful implementation of gender equality policy in Poland. *Women's Studies International Forum*, 33 (1).
  45. Geyer, J., Haan, P. i 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.
  46. Gornick, J. C. i Meyers, M. K. (2004). Welfare Regimes in Relation to Paid Work and Care. U: Zollinger Giele, J. i Holst, E. (ur.). *Changing Life Patterns in Western Industrial Societies*. Netherlands: Elsevier Science Press.
  47. Han, W. J. et al. (2009). Public policies and women's employment after child-bearing. *IZA Discussion Paper*, No. 3937.
  48. Heckman, J. J. i LaFontaine, P. A. (2006). Bias-corrected estimates of GED returns. *Journal of Labor Economics*, 24 (3).
  49. Hunt, J. i Wallace, C. J. (2004). Reconciliation between Work and Family Life in the EU: reshaping gender structures? *Journal of Social Welfare and Family Law*, 26 (3).

50. International Review on Leave Policies and Related Research 2018, 2019; available at: [www.leavenetwork.org](http://www.leavenetwork.org), 07.02.2019.
51. Keck, W. i Saraceno, C. (2013). The Impact of Different Social Policy Frameworks on Social Inequalities among Women in the European Union: the Labour Market Participation of Mothers. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 20 (3).
52. Knijn, T. i Smit, A. (2009). Investing, Facilitating, or Individualizing the Reconciliation of Work and Family Life: Three Paradigms and Ambivalent Policies. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 16 (4).
53. León, M. (2009). Gender Equality and the European Employment Strategy: The Work/Family Balance Debate. *Social Policy and Society*, 8.
54. Lewis, J. (2002). Gender and Welfare State Change. *European Societies*, 4 (4).
55. Lewis, J. (2006). Work/family reconciliation, equal opportunities and social policies: the interpretation of policy trajectories at the EU level and the meaning of gender equality. *Journal of European Public Policy*, 13 (3).
56. Lewis, J. (2009). *Work-family balance, gender and policy*. Cheltenham in Northampton: Edward Elgar Publishing.
57. Lewis, J. i Giullari, S. (2005). The Adult Worker Model Family, Gender Equality and Care: The Search for New Policy Principles and the Possibilities and Problems of a Capabilities Approach. *Economy and Society*, 34 (1).
58. Matković, T., Dobrotić, I. i Baran, J. (2019). Što vrtić ima s tim? Pristup ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju i reprodukcija društvenih nejednakosti u redovnom školovanju: analiza podataka PISA i TIMSS istraživanja. *Revija za sociologiju*, 49 (1).
59. Misra, J., Budig, M. i Boeckmann, I. (2011). Work-family policies and the effects of children on women's employment hours and wages. *Community, Work & Family*, 14 (2).
60. Morgan, K. (2008). Toward the Europeanization of Work-Family Policies? The Impact of the EU on Policies for Working Parents. U: Roth, S. (ur.). *Gender Politics in Expanding European Union: Mobilization, Inclusion, Exclusion* (str. 37–59). New York i Oxford: Berghahn Books.
61. Morgan, K. J. (2013). Toward the Europeanization of Work-Family Policies? The Impact of the EU on Policies for Working Parents. U: Roth, S. (ur.). *Gender Politics in the Expanding European Union: Mobilization, Inclusion, Exclusion*. New York i Oxford: Berghahn Books.
62. Morrissey, T. W. (2016). Child care and parent labor force participation: a review of the research literature. *Review of Economics of the Household*.
63. OECD (2011). *Doing Better for Families*. OECD Publishing.
64. OECD (2018). *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris.
65. OECD Family Database (2019). <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 12.01.2019.

66. 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*, 624 (1).
67. O'Brien, M. i Wall, K. (ur.) (2017). *Comparative Perspectives on Work-Life Balance and Gender Equality: Fathers on Leave Alone*. Springer Open.
68. Penn, H. (2009). Early childhood education and care: key lessons from research for policy makers. Technical Report. European Commission, Directorate-General for Education and Culture, Brussels.
69. Prijedlog direktive COM, 253 final Europskog parlamenta i Vijeća o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i skrbnika i o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2010/18/EU, 2017; available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0253&from=EN>
70. Puljiz, V. i Zrinščak, S. (2002). Hrvatska obiteljska politika u europskom kontekstu. *Revija za socijalnu politiku*, 9 (2): 117-137.
71. Randall, V. (2000). Childcare Policy in the European States: Limits to Convergence. *Journal of European Public Policy*, 7 (3).
72. Ray, R., Gornick, J. C. i Schmitt, J. (2010). Who cares? assessing generosity and gender equality in Parental Leave policy designs in 21 countries. *Journal of European Social Policy*, 19 (5).
73. Rees, T. L. (1998). *Mainstreaming Equality in the European Union: Education, Training and Labour Market Policies*. London i New York: Routledge.
74. Rees, T. (2005). Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe. *International Feminist Journal of Politics*, 7 (4).
75. Rubery, J., Figueiredo, H., Smith, M. J., Grimshaw, D. P. i Fagan, C. (2004). The Ups and Downs of European Gender Equality Policy. *Industrial Relations Journal*, 35 (6).
76. Seeleib-Kaiser, M. (2010). Socio-Economic Change, Party Competition and Intra-Party Conflict: The Family Policy of the Grand Coalition. *German Politics*, 19 (3-4).
77. Stratigaki, M. (2004). The Cooptation of Gender Concepts in EU Policies: The Case of „Reconciliation of Work and Family“. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 11 (1).
78. Šućur, Z., Kletečki Radović, M., Družić Ljubotina, O. i Babić, Z. (2015). *Siromaštvo i dobrobit djece predškolske dobi u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Ured UNICEF-a za Hrvatsku.
79. Working Group on Early Childhood Education and Care (2014). Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care; available at: [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/repository/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf)
80. Zrinščak, S. (2008). Obiteljska politika Hrvatske. U: Puljiz, V. (ur.). *Socijalna politika Hrvatske*. Zagreb: Pravni fakultet.

### **Prilog 1: Dodatna pojašnjenja uz Tablice 2 i 3**

#### **Iznimke vezane uz trajanje roditeljskih dopusta i visinu roditeljske naknade (Tablica 2):**

**Austrija** – marginalno zaposlene samo-osigurane majke primaju paušalnu naknadu od €9.12 po danu; samozaposlene majke (uključuje obrte i poljoprivredna gospodarstva) imaju pravo na operacijsku potporu, tj. financijsku ili drugu potporu, kako bi održavale poslovanje, ili pak na paušalnu naknadu od €53.96 po danu; **Belgija** – u slučaju višestrukih rođenja dopust traje dva tjedna duže. Državni službenici imaju pravo na nadomjestnu stopu od 100% prethodne plaće bez gornje granice, ali to se ne odnosi na podugovorene državne službenike koji primaju naknadu jednaku onoj u privatnom sektoru. Majke zaposlene u privatnom sektoru imaju pravo na nadomjestnu stopu od 82% prethodne plaće tijekom prvog mjeseca dopusta, dok je preostali dopust plaćen 75%. Samozaposlene majke primaju paušalnu naknadu €458 tjedno; **Češka** – u slučaju višestrukih rođenja ili kod samohranih majki plaćeni roditeljni dopust produžava se za 2,1 mjeseca; **Danska** – svi zaposlenici pokriveni kolektivnim ugovorima primaju punu naknadu tijekom dopusta (važno je naglasiti kako pokrivenost, posebice mlađih radnika, kolektivnim ugovorima pada); **Finska** – tijekom prvih 56 dana dopusta naknada iznosi 90% plaće za primanja između €8,216 i €57,183, a za primanja iznad toga 32,5%. Nakon 56. dana naknada iznosi 70% prethodne plaće za godišnja primanja između €10,563 i €37,167, 40% za godišnja primanja do €57,101, a iznad toga 25%. Osobe s godišnjim primanjima do €8,215 imaju pravo na minimalnu paušalnu naknadu (€616 mjesečno); **Francuska** – gornja granica na naknadu prisutna je samo u privatnom sektoru, a veća poduzeća znaju plaćati razliku do pune naknade. U slučaju višestrukih rođenja dopust traje 5,1 mjeseci duže; majke koje imaju treće ili sljedeće dijete imaju pravo na 6 mjeseci dopusta; **Grčka** – u javnom sektoru naknada iznosi 100% prethodne plaće tijekom 3 mjeseca dopusta, dok u privatnom sektoru tijekom 2,1 mjeseci dopusta. Nakon toga majke u privatnom sektoru mogu koristiti šest mjeseci dopusta koji je plaćen na razini minimalne plaće. **Italija** – 100% prethodne plaće isplaćuje se u javnom sektoru; u pravilu nacionalni kolektivni ugovori jamče naknadu od 100%, gdje poslodavac plaća razliku od 20%. Trajanje dopusta produžuje se u slučaju višestrukih rođenja za 2,8 mjeseci; **Litva** – u slučaju višestrukih rođenja pravo na dodatnih 14 dana dopusta; **Luksemburg** – u slučaju višestrukih rođenja i dojenja dopust se može produžiti za 2,8 mjeseci; **Mađarska** – ukoliko je majka bila na dužljem bolovanju radi čuvanja trudnoće ili je samozaposlena bez stvarnog dohotka, tada se naknada isplaćuje u iznosu dvostruke minimalne plaće; **Malta** – tijekom 14 tjedana majka prima naknadu od 100% prethodne plaće, nakon čega se tijekom 4 tjedna isplaćuje paušalna naknada u visini minimalne plaće (€166.26 tjedno). Majka ima dodatno pravo na poseban roditeljni dopust ukoliko joj se ne mogu osigurati primjereni alternativni poslovi ili radni sati po završetku roditeljnog dopusta (vezano uz sigurnost i zdravlje tijekom trudnoće i 26 tjedana nakon poroda) te u to vrijeme ima pravo na naknadu za bolovanje; **Nizozemska** – samozaposlene majke imaju

pravo na 3,7 mjeseci plaćenog dopusta u maksimalnom iznosu 100% minimalne plaće (€1.524 oporezivo); **Njemačka** – u slučaju višestrukih rođenja dopust se produžuje za 2,8 mjeseci; **Poljska** – ako je rođiljni dopust plaćen 100% prethodne plaće i roditeljski će dopust biti plaćen 100% za prvih 6 tjedana te 60% za preostalih 26 tjedana. Ako je naknada tijekom rođiljnog dopusta 80% prethodne plaće, onda je i cijeli roditeljski dopust također plaćen 80%. Dopust se kod rođenja blizanaca može produžiti za 2,6 mjeseci, trojki za 3 mjeseca, četvorki za 3,5 mjeseci i petorki za 4 mjeseca; **Slovačka** – dopust se može produžiti za 0,7 mjeseci za samohrane majke i 2,1 mjeseci za višestruka rođenja; **Španjolska** – dopust se može produžiti 0,5 mjeseci u slučaju višestrukih rođenja ili rođenja djeteta u velikoj obitelji; **Velika Britanija** – 90% prethodne plaće bez gornje granice tijekom 1,4 mjeseca, 90% s gornjom granicom ili paušalna naknada od €160 tjedno (ono što je niže) tijekom sljedećih 7,7 mjeseci i 3 neplaćena mjeseca.

**Iznimke vezane uz trajanje očevih dopusta i visinu naknade (Tablica 2):**

**Austrija** – nema pravo na očev dopust, no radnici u javnom sektoru imaju pravo na četiri tjedna neplaćenog dopusta. Također, kolektivni ugovori mogu očevima omogućiti korištenje nekoliko dana dopusta odmah nakon rođenja djeteta (obično primaju punu plaću). Očevi djece koja su rođena nakon 1. ožujka 2017. godine imaju pravo na tzv. bonus za obiteljsko vrijeme (*Familienzeitbonus*) – novčana naknada za zaposlene očeve koji su unutar 91 kalendarskog dana nakon rođenja djeteta koristili dopust u trajanju između 28 i 31 dana. Bonus iznosi €22,6 po kalendarskom danu. No nema zaštite zaposlenja tijekom korištenja tog prava i umanjuje se kasniji iznos roditeljske naknade ukoliko je otac odluči koristiti; **Belgija** – 100% za tri dana dopusta, 82% za preostale dane dopusta s gornjom granicom naknade od €110 po danu; **Finska** – naknada u iznosu od 70% prethodne plaće daje se za godišnja primanja između €10,563 i €37,167, na godišnja primanja između €37,167 i €57,183 40%, a iznad toga 25%. Osobe s primanjima do €10,562 imaju pravo na minimalnu paušalnu naknadu (€616 mjesečno); **Italija** – očevi mogu iskoristiti 1 dodatni dan dopusta ako majke na njih prenesu 1 dan rođiljnog dopusta; **Mađarska** – dodatna 2 dana dopusta u slučaju višestrukih rođenja; **Nizozemska** – mogu koristiti i dodatna tri plaćena dana roditeljskog dopusta; **Norveška** – pravo na naknadu uređuje se kolektivnim ugovorom ili ugovorom o radu te većina zaposlenih očeva ima naknadu; **Rumunjska** – dopust se može produžiti za dodatna 2 tjedna ako je otac završio tečaj za brigu o dojenčadi (očevi zaposleni u zdravstvenom sektoru izuzimaju se od te obveze); **Slovenija** – naknada iznosi 100% prethodne plaće samo za očeve čija su primanja prije dopusta bila niža od €790 mjesečno.

**Iznimke vezane uz trajanje roditeljskih dopusta i visinu roditeljske naknade (Tablica 3):**

**Austrija** – ili paušalna naknada od €33.88 do €14.53 po kalendarskom danu, ovisno o razdoblju primanja naknade (maksimalno do 28+7 mjeseci); **Češka** – svaki roditelj može koristiti dopust do djetetove treće godine života, ali samo jedan roditelj

može primati roditeljsku naknadu koja se plaća neovisno o tome koristi li roditelj pravo na dopust ili ne. Roditelji imaju pravo na maksimalni iznos od €8,528.17 po djetetu koji se može primati u razdoblju od 6 do 48 mjeseci, ovisno o izboru roditelja – mjesečna naknada pritom varira od €294,61 do €1,424.59, ovisno o prethodnoj plaći i izabranom razdoblju za isplatu naknade; **Danska** – dopust se može produžiti za 3,2 mjeseca, s proporcionalno nižom mjesečnom naknadom; **Finska** – naknada u iznosu od 70% prethodne plaće daje se za godišnja primanja između €10,563 i €37,167, na godišnja primanja između €37,167 i €57,183 40%, a iznad toga 25%. Osobe s primanjima do €10,562 imaju pravo na minimalnu paušalnu naknadu (€616 mjesečno); **Francuska** – Svaki roditelj ima pravo koristiti dopust do treće godine starosti djeteta, ali pravo na naknadu ovisi o broju rođene djece i može trajati maksimalno 24 mjeseca ako samo jedan roditelj koristi pravo. Za prvo dijete naknada se plaća samo do 12. mjeseca starosti djeteta, ukoliko oba roditelja koriste dopust (jedan roditelj može koristiti maksimalno 6 mjeseci); za drugo i sljedeće dijete naknada se plaća do navršene treće godine starosti djeteta, ukoliko oba roditelja dijele dopust (jedan roditelj može koristiti dopust maksimalno 24 mjeseca); **Grčka** – tri mjeseca dopusta u javnom sektoru plaćena su u slučaju rođenja trećeg i svakog sljedećeg djeteta (100% prethodne plaće); **Hrvatska** – u slučaju višestrukih rođenja ili rođenja trećeg i svakog sljedećeg djeteta roditelji imaju pravo na 30 mjeseci plaćenog roditeljskog dopusta (15 mjeseci po roditelju, u potpunosti prenosivi, maksimalna naknada €315 mjesečno); **Italija** – individualno pravo od 6 mjeseci po roditelju, s tim da je maksimalno trajanje dopusta po obitelji 10 mjeseci, osim ako otac nije iskoristio 3 mjeseca dopusta kada obitelj dobiva pravo na jedan dodatni plaćeni mjesec dopusta; **Latvija** – pravo je individualno, ali se naknada može primati samo 18 mjeseci. Varira od 43,75% prethodne plaće (ako je roditelj koristi do djetetova 18. mjeseca) do 60% prethodne plaće (ako je roditelj koristi do djetetova 12. mjeseca); **Luksemburg** – Roditelji mogu dopust koristiti ili 4 ili 6 mjeseci, o čemu ovisi visina naknade – €1.922.96 mjesečno ako roditelj koristi 6 mjeseci dopusta, ili €3.204.93 mjesečno ako koristi 4 mjeseca; **Mađarska** – u slučaju višestrukih rođenja naknada u visini 70% prethodne plaće može se primati do 3. godine, a zatim još paušalna naknada (u dvostrukom iznosu) dok djeca ne krenu u osnovnu školu. Ako je u obitelji troje ili više djece mlađe od 18 godina, roditelji imaju pravo na dopust između 3. i 8. godine života najmlađeg djeteta (paušalna naknada); **Njemačka** – svaki roditelj ima pravo na dopust od 36 mjeseci, ali naknada je plaćena za 12 odnosno 14 mjeseci ako oba roditelja koriste dopust (24+4 ako ga koriste kao rad u nepunom radnom vremenu). Naknada iznosi 65% prethodne plaće, osim kada roditelj zarađuje između €1,000 i €1,240 mjesečno: tada je naknada 67%; **Norveška** – 100% prethodne plaće ako se dopust koristi u trajanju od 11,4 mjeseci ili 80% naknade ako se dopust koristi u trajanju 13,7 mjeseci. Ako su zaposlenici pokriveni kolektivnim ugovorom, obično nema gornje granice na mjesečnu naknadu, jer poslodavci snose razliku do pune plaće. Od cjelokupnog dopusta majka ima pravo na kvotu od 0,7 mjeseci prije i 2,3 mjeseca nakon poroda; **Poljska** – iznos naknade tijekom roditeljskog dopusta ovisi o tome

koju je naknadu majka koristila tijekom rodiljnog dopusta. Ukoliko je koristila 100% plaće, tada je naknada za roditeljski dopust 100% za prva 1,4 mjeseca, a za preostalo razdoblje 60%; ukoliko je koristila 80%, tada je i naknada za cijeli roditeljski dopust 80%. Roditeljski dopust traje 0,5 mjeseci duže u slučaju višestrukih rođenja; **Portugal** – Roditeljski se dopust dijeli na tzv. inicijalni roditeljski dopust od 5 odnosno 6 mjeseci ako otac koristi dopust od mjesec dana (ako ne, onda 4 ili 5 mjeseci), 1,2 mjeseca roditeljskog dopusta namijenjenog očevima (0,7 mjeseca su obvezna) i 6 mjeseci dodatnog roditeljskog dopusta (3 mjeseca po roditelju). Naknada plaće iznosi 100% prethodne plaće za 4 odnosno 5 mjeseci ili 80–83% prethodne plaće za 5 odnosno 6 mjeseci ako oba roditelja koriste dopust. Roditeljski dopust samo za očeve plaćen je 100% prethodne plaće, a dodatni roditeljski dopust 25% prethodne plaće; **Rumunjska** – roditelji mogu izabrati 12 ili 24 mjeseca dopusta. U slučaju da oba roditelja imaju pravo na dopust, tada drugi roditelj (otac najčešće) mora koristiti barem 1 mjesec dopusta tijekom prve godine djetetova života, jer će se u suprotnom trajanje dopusta smanjiti na 11 mjeseci; **Slovenija** – naknada iznosi 100% prethodne plaće samo za roditelje čija su primanja prije dopusta bila niža od €790 mjesečno; **Švedska** – plaćeni roditeljski dopust iznosi 77,6% prethodne plaće kroz 13 mjeseci, a nakon toga paušalna naknada. Svaki roditelj može uzeti neplaćeni dopust dok dijete ne navrši 18 mjeseci; **Velika Britanija** – svaki roditelj ima pravo na 4,2 mjeseca dopusta, ali u jednoj godini može se koristiti samo 4 tjedna dopusta, što znači da su potrebne četiri godine da bi se iskoristilo puno pravo.

*Izvor:* International Review on Leave Policies and Related Research 2018 (2019); OECD Family Database (2018).



*Nada Stropnik*

## **OBITELJSKA POLITIKA, MOGUĆNOSTI ZA USKLAĐIVANJE POSLOVNOG I OBITELJSKOG ŽIVOTA TE RODNA RAVNOPRAVNOST KAO ČIMBENICI PRI ODLUČIVANJU ZA DJECU: PRIMJER SLOVENIJE**

### **1. Uvod**

Predmet članka je (mogući) utjecaj triju grupa čimbenika na fertilitet: 1) mjera obiteljske politike, 2) mogućnosti za usklađivanje poslovnog i obiteljskog života te 3) rodne ravnopravnosti. Predstavljamo dosadašnja istraživanja i iskustva europskih država, a posebice Slovenije.

Obiteljska politika može neutralizirati ili barem ublažiti negativan utjecaj psiholoških, socijalnih i ekonomskih prepreka za ustanovljavanje obitelji i rađanje željenog broja djece. Ekonomske prepreke mogu se relativno lako odstraniti ako u društvu postoji dovoljno volje i resursa, dok je mnogo teže utjecati na psihološke i socijalne prepreke.

Ocjena utjecaja mjera obiteljske politike na fertilitet vrlo je zahtjevan i složen zadatak. Hoem (2008) uz to ističe i osjetljivost na podatke i metode koje koristimo. Gotovo je nemoguće izolirati jedan čimbenik i proučiti njegov utjecaj na fertilitet (Spéder i Kamarás, 2008). Pailhé i suradnici (2008) tvrde da možemo izmjeriti samo kratkoročne učinke.

Stropnik i Šircelj (2008) smatraju da je za aktivnu obiteljsku politiku u Sloveniji nemoguće utvrditi imaju li njezine mjere stvarne dugoročne učinke na stopu fertiliteta, dok u isto vrijeme ističu da bi bez aktivne