



Horizon 2020



Policy brief

**Kako spriječiti politike skrbi za djecu
predškolske dobi u stvaranju rodnih
i društvenih nejednakosti?**

Ivana Dobrotić



Sažetak

Pristup je adekvatnim politikama skrbi za djecu predškolske dobi, odnosno dobro plaćenim roditeljskim dopustima te priuštivim i kvalitetnim uslugama ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja (RPOO) nužan za ravnopravno sudjelovanje roditelja na tržištu rada i u skrbi te omogućavanje jednakih mogućnosti svakom djetetu. Unatoč tome brojni roditelji i djeca u post-jugoslavenskim zemljama nemaju (adekvatan) pristup tim mjerama, a takav je nepovoljan ishod uvelike povezan sa samim dizajnom politika roditeljskih dopusta i sustava RPOO-a, koje su kreirane na način da „stvaraju“ i reproduciraju rodne i društvene nejednakosti. U većini zemalja politike skrbi za djecu predškolske dobi ostaju nedovoljno inkluzivne i rodno uvjetovane te bez stvarnog potencijala da transformiraju rodne i društvene nejednakosti u mogućnostima te praksama skrbi i

zaposlenosti. Reforme su u većini zemalja ponajprije „štitile položaj“ jedne skupine roditelja oko koje se politike tradicionalno i kreiraju – heteronormativne vizije obitelji „dvostrukog hranitelja“ čiji su odrasli članovi u „tradicionalnom“ radnom odnosu koji karakterizira stabilnost. Mnoge skupine roditelja ostaju nedovoljno prepoznate unutar sustava roditeljskih dopusta i RPOO-a (npr. roditelji u nesigurnom i/li netipičnom zaposlenju, roditelji koji žive u slabije razvijenim i/li ruralnim područjima, istospolni roditelji, migranti). Potrebne su reforme koje će donijeti rodno i društveno ravnopravniji dizajn politika skrbi za djecu predškolske dobi. Ponajprije je potrebno unaprijediti inkluzivnost roditeljskih dopusta (uključivši prava očeva) te pristupačnost i priuštivost kvalitetnih usluga RPOO-a.

Politike roditeljskih dopusta, sustavi ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, rodne i društvene nejednakosti

2

Brojni roditelji i djeca nemaju (adekvatan) pristup plaćenim roditeljskim dopustima te priuštivim i kvalitetnim uslugama ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja (RPOO). Takav se nepovoljan ishod direktno povezuje sa samim dizajnom politika usmjerenih skrbi za djecu, a koje su često kreirane na način da stvaraju rodne i društvene nejednakosti u skrbi i zaposlenosti. Kao što pokazuju ovdje izneseni rezultati istraživanja provedenog u okviru [InCARE projekta](#), tome doprinosi višedimenzionalni karakter i kompleksnost tih politika, pri čemu sama struktura te različiti dizajn svake pojedine dimenzije politika roditeljskih dopusta i sustava RPOO-a može imati različite i nerijetko suprotstavljene učinke na rodne i društvene nejednakosti u skrbi i zaposlenosti (vidi [Dobrotić 2021](#)).

Predugi ili prekratki roditeljski dopusti imaju negativan učinak na položaj žena na tržištu rada. Iako istraživanja ne daju jednoznačan odgovor glede optimalnog trajanja dopusta, smatra se kako plaćeni dopusti u trajanju od oko godinu dana vode pozitivnijim učincima vezanima uz sudjelovanje i položaj žena na tržištu rada te dobrobit djece. Duži dopusti destimuliraju (ponovni) ulazak žena

na tržište rada i »nagrizaju« ljudski kapital, odnosno rezultiraju u gubitku znanja i vještina te negativno utječu na buduću zaradu i razvoj karijera. Štoviše, vjerojatnije je da će duge dopuste koristiti majke nižeg obrazovnog statusa ili migrantice što produbljuje društvene nejednakosti. Jako kratki dopusti također doprinose »ispadanju« žena s tržišta rada ([Galtry i Callister 2005](#); [Dobrotić 2015](#); [Ferragina 2020](#)).

Individualno i neprenosivo pravo očeva na dobro plaćen dopust vodi rodno ravnopravnijoj raspodjeli brige za djecu. Dobro plaćeni dopusti usmjereni isključivo očevima (očevi dopusti, očeve kvote) mogu promijeniti rodne prakse u skrbi za djecu. Pozitivni se učinci javljaju već kod kraćeg korištenja dopusta te su očevi koji su bili na dopustima dužima od dva tjedna uključeni u poslove vezane uz brigu o djetetu (npr. hranjenje, mijenjanje pelena, dizanje noću, kupanje i čitanje knjiga). Učinak je veći kod dopusta dužih od mjesec dana te kada očevi sami koriste dopuste ([Huerta i sur. 2014](#); [Brandth i Kvande 2018](#)). Dobro se plaćenim dopustima smatraju dopusti plaćeni 80% ili više prethodne plaće.

Politike fleksibilnosti i „izbora“ ne doprinose rodnoj ravnopravnosti.

Rodno neutralne politike (npr. obiteljsko pravo na roditeljski dopust koje roditelji raspodjeljuju sukladno vlastitim preferencama), često nazivane „politikama izbora“ zapravo potiču maternalističku kulturu te primarnu odgovornost za skrb prebacuju na žene. To dodatno pojačava nedostupnost i nepriuštivost javnih usluga, a posebice kod žena nižeg socioekonomskog statusa koje raspolažu s manje resursa te imaju slabije mogućnosti „izbora“. Slično, fleksibilne mogućnosti korištenja roditeljskih dopusta (npr. kao rad u nepunom radnom vremenu) nužno ne doprinose boljem usklađivanju obiteljskih obaveza i plaćenog rada, a koristi primarno ima radno okruženje (npr. roditelji rade daleko više nego što su ugovorili). Također, doprinose stresu, dok neka istraživanja pokazuju kako očevo fleksibilno korištenje roditeljskih dopusta ne doprinosi većoj rodnoj ravnopravnosti u skrbi ([Blofield i Franzoni 2015](#); [Koslowski i sur. 2019](#); [Brandth i Kvande 2019](#)).

Pristup priuštivim i kvalitetnim uslugama RPOO-a omogućava ravnopravno sudjelovanje roditelja na tržištu rada i jednake mogućnosti svakom djetetu.

Pristupačni, kvalitetni i priuštivi programi RPOO-a olakšavaju usklađivanje obiteljskih obaveza i plaćenog rada i čine rad „isplativim“ te upravo zemlje s razvijenijim sustavima, a posebice za djecu jasličke dobi, pokazuju najviše stope zaposlenosti žena i manju opterećenost obiteljskim obavezama. Dostupni i priuštivi programi čine pristup RPOO-u, ključnom za razvoj kognitivnih i socijalnih vještina djece, lakšim i za djecu iz obitelji nižeg socioekonomskog statusa. Zemlje uvode različite mehanizme kojima osiguravaju pristupačnost i priuštivost programa, a kako bi se svakom djetetu osiguralo pravo na RPOO. Ponajprije se radi o jamstvu mjesta u RPOO-u ili obaveznom dijelu programa te javnom subvencioniranju izdataka vezanih uz skrb – kroz uvođenje besplatnih programa, maksimalnog iznosa roditeljskog

sudjelovanja u cijeni predškolskog programa ili progresivnih skala pri određivanju visine subvencija. Ti mehanizmi smanjuju društvene razlike u pristupu predškolskim programima ([Eurydice 2019](#); [Dobrotić 2015, 2021](#)).

Sheme roditeljskih dopusta i sustavi RPOO-a kreirani oko iskustva „tradicionalno“ zaposlenih roditelja ograničavaju prava roditelja u netipičnoj i/li nesigurnoj zaposlenosti.

Studije rastuće ukazuju na tzv. efekt svetog Mateja (eng. *Matthew effect*) u korištenju roditeljskih dopusta i usluga RPOO-a, odnosno, kako obitelji u nepovoljnijem položaju imaju znatno manje koristi od plaćenih roditeljskih dopusta i usluga RPOO-a (usp. [Ghysels i Van Lancker 2011](#); [Pavolini i Van Lancker 2018](#)). Takav se nepovoljni ishod direktno povezuje sa samim dizajnom politika roditeljskih dopusta i RPOO-a, a koje u mnogim zemljama ponajprije podupiru obitelji „dvostrukog hranitelja“ te pristup (adekvatnim) pravima vežu uz status „tradicionalne“ zaposlenosti koja podrazumijeva stabilno i sigurno zaposlenje. Time se sužava krug potencijalnih korisnika prava, posebice u kontekstu „smanjivanja“ socijalne države te širenja „nestandardnih“ oblika zaposlenosti (usp. [McKay i sur. 2016](#); [Dobrotić i Blum 2019, 2020](#)). Uvjetovanje pristupa dopustima i uslugama striktnim zahtjevima vezanima uz zaposlenje (npr. dugim i stabilnim razdobljima prethodnog socijalnog osiguranja) i zastarjelim konceptima radnih odnosa vodi tome da (budući) roditelji koji se sve češće nalaze u netipičnoj ili nesigurnoj zaposlenosti nailaze na prepreke pri ostvarivanju prava (usp. [McKay i sur. 2016](#); [Van Lancker i Ghysels 2016](#); [Dobrotić i Blum 2019, 2020](#)).

Politike roditeljskih dopusta koje ne čine dio koherentnog „paketa“ politika skrbi za djecu predškolske dobi „proizvode“ jaz u skrbi i otežavaju sudjelovanje roditelja na tržištu rada. Međuodnos između roditeljski dopusta i usluga RPOO-a iznimno je bitan s aspekta rodne ravnopravnosti te je bitno da se ta dva

sustava razvijaju zajedno kako bi se izbjeglo postojanje jaza u skrbi, odnosno jaza između dobi djeteta prilikom početka jamstva uključivanja u predškolski program i završetka dobro plaćenih roditeljskih dopusta. Ukoliko po završetku dobro plaćenih roditeljskih dopusta ne postoji pristup priuštivim i kvalitetnim uslugama RPOO-a povećavaju se šanse za „ispadanje“ roditelja (primarno žena) s tržišta rada ([Dobrotić 2021](#)).

Rodne nejednakosti u skrbi i zaposlenosti dodatno pojačavaju tradicionalne vrijednosti i norme te organizacijska kultura „stalne dostupnosti“. Politike roditeljskih dopusta i usluge RPOO-a nisu dovoljne za uspostavljanje održivog odnosa između skrbi i zaposlenja. Nužna je podrška na radnom mjestu, pri čemu ključnu ulogu igraju dodatne mjere poslodavaca usmjerene usklađivanju obiteljskih obaveza i plaćenog rada, ali i za „roditelje prijateljsko“ radno okruženje. Organizacijska kultura „stalne dostupnosti“, odnosno očekivanje da će se zaposlenici posvetiti isključivo poslu povećava sukob između obiteljskih obaveza i plaćenog rada. Štoviše, u takvim se organizacijama očevi nerijetko susreću s brojnim preprekama u ostvarivanju prava na dopuste i iste ne koriste (npr. negativne reakcije poslodavaca i suradnika, strah od otkaza), dok su majke izloženije diskriminatornim praksama i u većem riziku od „ispadanja“ s tržišta rada. Konačno, opća „kultura skrbi“ također definira roditeljske prakse. Primjerice, očevi se češće susreću s preprekama pri korištenju dopusta u zemljama u kojima dominiraju tradicionalni ideali roditeljstva, odnosno stroge norme o primarnoj ulozi majke u skrbi i oca u „privređivanju“, što vodi održavanju rodni nejednakosti ([Dobrotić i Varga 2018](#); [Kosłowski i sur. 2019](#)).

Politike roditeljskih dopusta i sustavi ranog i pedškolskog odgoja i obrazovanja u post-jugoslavenskim zemljama

Roditeljski dopusti u pravilu su usmjereni majkama te nedovoljno ublažavaju rodne nejednakosti u skrbi i zaposlenosti. Promjene su na rodnoj dimenziji dopusta izrazito spore te su bile jasan odraz različite dinamike pregovora i pristupanja EU-u te potrebe usklađivanja s [direktivom o roditeljskom dopustu](#) (usp. Slika 1 i Slika 2).¹ Slovenija uvodi pravo na očev dopust (u implementaciji od 2003. godine),² a Hrvatska (od 2013. godine) dvomjesečne³ i Crna Gora (od 2019. godine) jednomjesečne kvote. No, samo se u Sloveniji i Crnoj Gori radi o dobro plaćenim dopustima koji mogu doprinijeti rodno ravnopravnoj raspodjeli obaveza skrbi u privatnoj sferi (usp. [Dobrotić i Varga 2018](#)). U preostalim

zemljama, uključivši i zemlje poput Srbije koja većinu roditeljskog dopusta prevodi u roditeljski, dopusti i dalje ostaju definirani kao primarno pravo majke, a koje može koristiti i otac. Osim toga, prekomjerno oslanjanje na elemente dizajna politika roditeljskih dopusta koji najveći dio „tereta“ skrbi prebacuju na žene te polaženje od iskustva raznospolnih partnera pri kreiranju kvota vodi manjem opsegu prava „netradicionalnih“ obitelji u većini zemalja (npr. jednoroditeljske obitelji, istospolni (muški) partneri).

Dio zemalja uvodi „produžene“ roditeljske dopuste koji mogu imati negativne učinke na sudjelovanje i položaj žena na tržištu rada. Izraženiji se pronatalitetni elementi unutar dizajna politika roditeljskih dopusta uvode u Hrvatskoj i Srbij. Tako se u Hrvatskoj za obitelji s troje ili više djece uvodi trogodišnji, a u Srbiji dvogodišnji dopust (tzv. produženi dopust).⁴ U Hrvatskoj visina roditeljske naknade tijekom produženog dopusta, odnosno nakon što dijete navrší godinu dana (14 mjeseci ukoliko oba roditelja koriste dopust),

1 Svim zemljama predstoje dodatna usklađivanja s novom [direktivom o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i pružatelja skrbi](#), a koja teži dodatno ojačati rodnu dimenziju dopusta (usp. Slika 1 i Slika 2).

2 Slovenija nije uvela očeve kvote, a jedan je mjesec roditeljskog dopusta definirala kao isključivo pravo majke.

3 To ne vrijedi za očeve čiji/a je partner/ica nezaposlen/a. Također, kvote su u Hrvatskoj slabije plaćene.

4 Plaćeni se produženi dopusti uvode i u dijelovima BiH i Sloveniji, no oni su umjerenijeg trajanja.

Slika 1: Europski javnopolitički okvir na području politika roditeljskih dopusta i usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja

Direktiva 92/85/EEC



- Pravo na plaćeni roditeljski dopust od **14 tjedana** (2 tjedna prije poroda)
- Pravo na slobodan radni dan za **prenatalni pregled** (plaćen)
- **Zabrana otpuštanja** zbog trudnoće ili roditeljskog dopusta
- Trudne radnice nisu dužne raditi **noćne smjene**

Direktiva 2010/18/EU*



- Individualno pravo svakog zaposlenog roditelja na **četiri mjeseca** roditeljskog dopusta
- **Jedan mjesec** roditeljskog dopusta bi trebao biti neprenosiv s jednog roditelja na drugog (kvota)
- Roditeljski se dopust može koristiti **do djetetove 8. godine**

Direktiva 2019/1158/EU *



- Individualno pravo svakog zaposlenog roditelja na **četiri mjeseca** roditeljskog dopusta
- **Dva mjeseca** roditeljskog dopusta moraju biti plaćena i neprenosiva s jednog roditelja na drugog (kvota)
- Roditeljski se dopust može koristiti **do djetetove 8. godine**
- Pravo očeva ili partnera/ica na **10 radnih dana** plaćenog dopusta

Rani i predškolski odgoj i obrazovanje



Barcelonski ciljevi – uslugama treba biti obuhvaćeno:

- 33% djece 0-2 godine
- 90% djece 3 godine do polaska u osnovnu školu

Cilj Europa 2020 – uslugama treba biti obuhvaćeno:

- 95% djece 4 godine do polaska u osnovnu školu

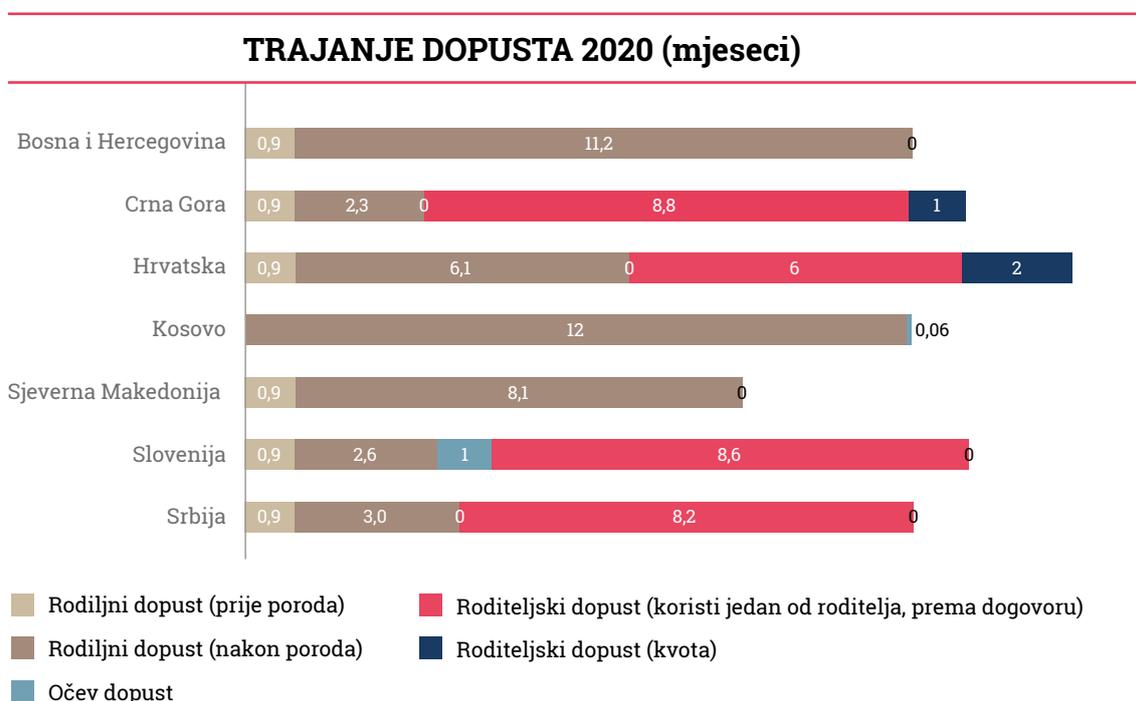


Horizon 2020



*Direktivu 2019/1158/EU zemlje članice moraju prevesti u nacionalno zakonodavstvo do 2. kolovoza 2022. (osim odredbe o dva mjeseca plaćenog roditeljskog dopusta gdje se zakonodavstvo zemalja članica mora uskladiti do 2. kolovoza 2024.). Ova će direktiva zamijeniti Direktivu 2010/18/EU.

Slika 2: Struktura plaćenih dopusta usmjerenih roditeljima (na slici trajanje dopusta za prvo dijete)



Napomena: Dopusti su plaćeni 100% prethodne plaće uz iznimku Bosne i Hercegovine gdje su naknade decentralizirane (kreću se od 40-100% prethodne plaće; vidi: [Dobrotić i Obradović 2020](#)) i Kosova (šest mjeseci 70% prethodne plaće, 3 mjeseca 50% prosječne plaće i tri neplaćena mjeseca). Roditeljska naknada u Hrvatskoj iznosi maksimalno HRK5,654 (0.8 prosječne neto plaće). Crna Gora, Slovenija i Srbija propisuju gornju granicu naknada, a koja se veže uz prosječnu plaću: Crna Gora (dvije) i Srbija (tri) za rodiljni i roditeljski dopust te Slovenija (2.5) za roditeljski i očev dopust (rodiljni je izuzet). Jedan je mjesec (od 8,6 mjeseci) roditeljskog dopusta u Sloveniji isključivo pravo majke.



Horizon 2020

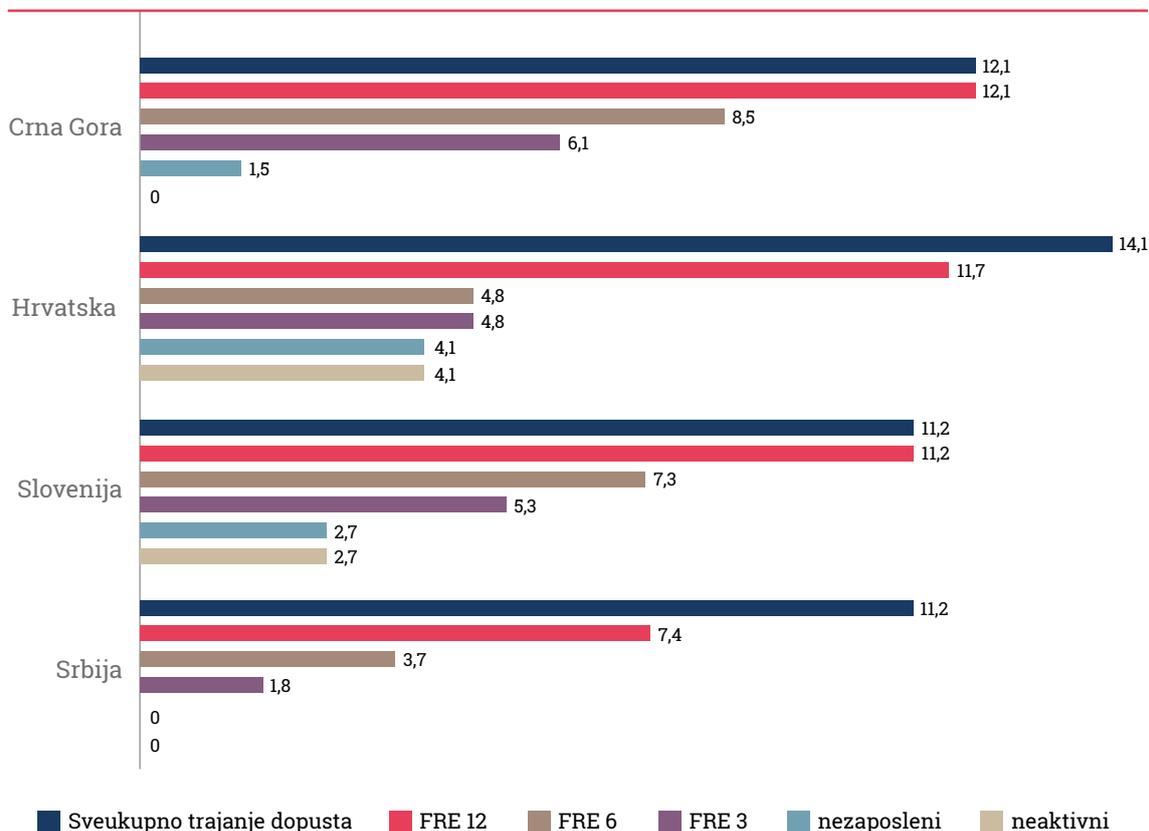


pada na visinu minimalne naknade, što nije slučaj u Srbiji gdje je cjelokupan dopust jednako plaćen. Osim toga, u pojedinim zemljama (Hrvatska, Srbija, Crna Gora, Makedonija) dolazi do širenja različitih pronatalitetnih naknada usmjerenih roditeljima s troje ili više djece. Radi se o naknadama koje su podložne čestim promjenama, ovisno o raspoloživim proračunskim sredstvima (u Crnoj Gori i Makedoniji one se nedavno i ukidaju). Također, u pojedinim su slučajevima takve naknade dominantno regionalnog karaktera (npr. Hrvatska; vidi [Dobrotić 2019](#)).

Roditelji u netipičnoj i/li nesigurnoj zaposlenosti imaju bolji pristup plaćenim dopustima u zemljama s inkluzivnijim sustavom roditeljskih dopusta. Zemlje se uvelike razlikuju u *inkluzivnosti dopusta*, tj. mjeri do koje pristup plaćenim dopustima osiguravaju svim roditeljima, neovisno o njihovom statusu na tržištu rada ([Dobrotić i Blum 2020](#)). U zemljama s inkluzivnijim, „mješovitim sustavima“ dopusta, koje kombiniraju pravo na plaćene dopuste zaposlenih i nezaposlenih roditelja (npr. Hrvatska, Slovenija), roditelji u netipičnoj i/li nesigurnoj zaposlenosti imaju bolji pristup (adekvatno) plaćenim dopustima (Slika 3).

Slika 3: Opseg prava na post-natalni dopust prema položaju roditelja na tržištu rada (u mjesecima; trajanje dopusta za prvo dijete)

EKVIVALENT U CIJELOSTI PLAĆENOG POST-NATALNOG DOPUSTA 2020 (mjeseci)



8

Napomene: *Sveukupno trajanje dopusta* odnosi se na maksimalno post-natalno trajanje roditeljskog dopusta zaposlenih roditelja (uključuje kvote, ali ne i očev dopust jer se on može koristiti istovremeno kada i ostali dopusti). **FRE** (eng. *full-rate equivalent*) odražava ekvivalent u cijelosti plaćenog post-natalnog dopusta, a računa se kao trajanje dopusta pomnoženo s nadomjesnom stopom dohotka (visina naknade), pri čemu je paušalna naknada ili gornja granica naknada tretirana kao udio u prosječnoj neto plaći. FRE dopust izračunat je za (samo)zaposlene osobe koje imaju 12 (**FRE 12**), šest (**FRE 6**) i tri (**FRE 3**) mjeseca neprekinutog staža osiguranja neposredno prije početka dopusta te za „nezaposlene“ i „neaktivne“ roditelje (isti opseg prava kao „nezaposleni“ imaju i roditelji u neformalnoj ekonomiji te u Hrvatskoj i roditelji izvan sustava rada). Izračun se temelji na jednoj prosječnoj plaći te je iznos FRE roditelja koji zarađuje više od, primjerice, jedne prosječne plaće u Hrvatskoj ili tri u Srbiji niži, odnosno FRE pada s visinom plaće koja nadilazi gornju granicu naknade. Produženi dopusti (Hrvatska, Srbija) nisu prikazani. „Klasično“ samozaposleni roditelji imaju jednak opseg prava u svim zemljama izuzev Srbije gdje nemaju pravo na produženi dopust.



Horizon 2020



Pri tome Slovenija ima inkluzivniji sustav (uvjet za pristup pravu je stalno prebivalište/boravak)⁵ od Hrvatske gdje je pravo dostupno roditeljima s dugoročnijim prebivalištem/boravkom (tri do pet godina), što potencijalno isključuje migrante. Zemlje koje počivaju na *sustavima zasnovanima na zaposlenju* (npr. Srbija,⁶ Sjeverna Makedonija⁷) pristup plaćenim dopustima ponajprije omogućavaju „tradicionalno“ zaposlenim roditeljima. Srbija omogućava pristup i povremeno/privremeno zaposlenim roditeljima, ali oni teško ostvaruju adekvatnu naknadu. Naime, roditelji sa slabijom povezanošću s tržištem rada često ne mogu ispuniti kriterij staža osiguranja potreban za punu naknadu („podosigurani roditelji“) te imaju bitno manje roditeljske naknade ili ostaju bez naknada (Slika 3).

Zemlje nisu razvile dostupne i pristupačne usluge RPOO-a ključne za (kontinuirano) sudjelovanje žena na tržištu rada te omogućavanje jednakih mogućnosti svakom djetetu. Unazad tri desetljeća tek Slovenija bilježi znatnija ulaganja u RPOO te jedina u regiji doseže smjernice EU-a – 2019. godine jasličkim programima bilo je obuhvaćeno 66.5% djece, vrtićkim programima 90.7%

.....

5 Iako, i sam uvjet stalnog prebivališta može biti isključiv za migrante budući da se pravo na dugotrajno boravište može ostvariti tek nakon što je osoba određeno vrijeme već boravila u zemlji (npr. [direktiva 2003/109/EC](#) predviđa period od pet godina), a što se nedovoljno prepoznaje i u novoj EU direktivi na tom području (vidi [Dobrotić i Blum 2019, 2020](#)).

6 U Srbiji je 2002. godine ukinuta roditeljska naknada za nezaposlene te se uvodi univerzalno pravo na roditeljsku naknadu, mjera pronatalitetnog karaktera usmjerena svim (zaposlenim i nezaposlenim) roditeljima.

7 Slično kao i u Srbiji, u Makedoniji je u zadnjem desetljeću postojalo pravo na roditeljsku naknadu pronatalitetnog karaktera, uvjetovano rođenjem trećeg djeteta. Naknada se isplaćivala do djetetove desete godine, odnosno još se uvijek isplaćuje za „zatečene“ korisnike prava (DEN8.362 mjesečno; 68% prosječne neto plaće; [MISSCEO 2019](#)).

djece te 94.1% trogodišnjaka i četverogodišnjaka ([SURs 2020](#); usp. Slika 1 i Slika 4). Jedina uvodi i *jamstvo uključivanja svakog djeteta* u RPOO po završetku dobro plaćenih roditeljskih dopusta (od 1996. godine), a što je svrstava među svega pet europskih zemalja koje nemaju jaz u skrbi ([Stropnik 2018](#); Tablica 1). U ostalim zemljama usluge RPOO-a nedostupne su velikom broju djece (Slika 4). Štoviše, postepeni je rast obuhvaćenosti djece programima bio velikim dijelom rezultat samog smanjivanja populacije djece predškolske dobi te tek unazad nekoliko godina pojedine zemlje, potpomognute od strane međunarodnih aktera, počinju vidljivije ulagati u nove kapacitete (npr. Crna Gora, Hrvatska, Srbija). Stoga, sagledamo li *kriterije upisa* u predškolske programe, zemlje nadalje pribjegavaju selektivnim praksama i prioritet pri upisu u redovne programe daju djeci „tradicionalno“ zaposlenih roditelja. Izvan sustava najčešće ostaju djeca nižeg socioekonomskog statusa, kao i djeca koja žive u slabije razvijenim te ruralnim i depopuliziranim područjima (usp. [Prica i sur. 2014](#); [Mladenović 2016](#); [Dobrotić i sur. 2018](#); [Dobrotić 2019](#)).

Elementi priuštivosti programa RPOO-a u pojedinim zemljama slabe čime se otvara prostor većim regionalnim nejednakostima u visini subvencija. Crna Gora i Srbija gradovima/općinama daju veću autonomiju u definiranju visine subvencija predškolskih programa, otvarajući prostor za prebacivanje sve većeg dijela cijene boravka djeteta u RPOO-u na roditelje. Tako Crna Gora otvara mogućnost da se od roditelja traži sudjelovanje u podmirivanju same cijene boravka djeteta u predškolskom programu, dok Srbija ukida gornju propisanu granicu roditeljskog sudjelovanja u cijeni programa (do tada maksimalno 20% ekonomske cijene programa). Takve reforme mogu dovesti do toga da programi RPOO-a postanu slabije priuštivi, posebice djeci iz obitelji nižeg socioekonomskog statusa te djeci koja žive u slabije razvijenim sredinama, a što potvrđuje iskustvo

Hrvatske koja je takvima praksama pribjela još 1960-ih godina (usp. [Baran i sur. 2011](#); [Dobrotić i sur. 2018](#)). Slovenija je jedina definirala jasnu metodologiju izračuna ekonomske cijene programa i visine subvencija, koje temelje na progresivnoj skali te vode računa

o socioekonomskom statusu obitelji. Na taj je način smanjila regionalne razlike u cijeni predškolskih programa ([Stropnik 2001](#)), a sustav je postao prihvatljiviji roditeljima nižeg socioekonomskog statusa te time pristupačniji svojoj djeci (usp. [Abrassart i Bonoli 2015](#)).

Tablica 1: Izabrani pokazatelji pristupačnosti usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja: jamstvo mjesta, obavezni program pripreme za školu i jaz u skrbi za djecu predškolske dobi

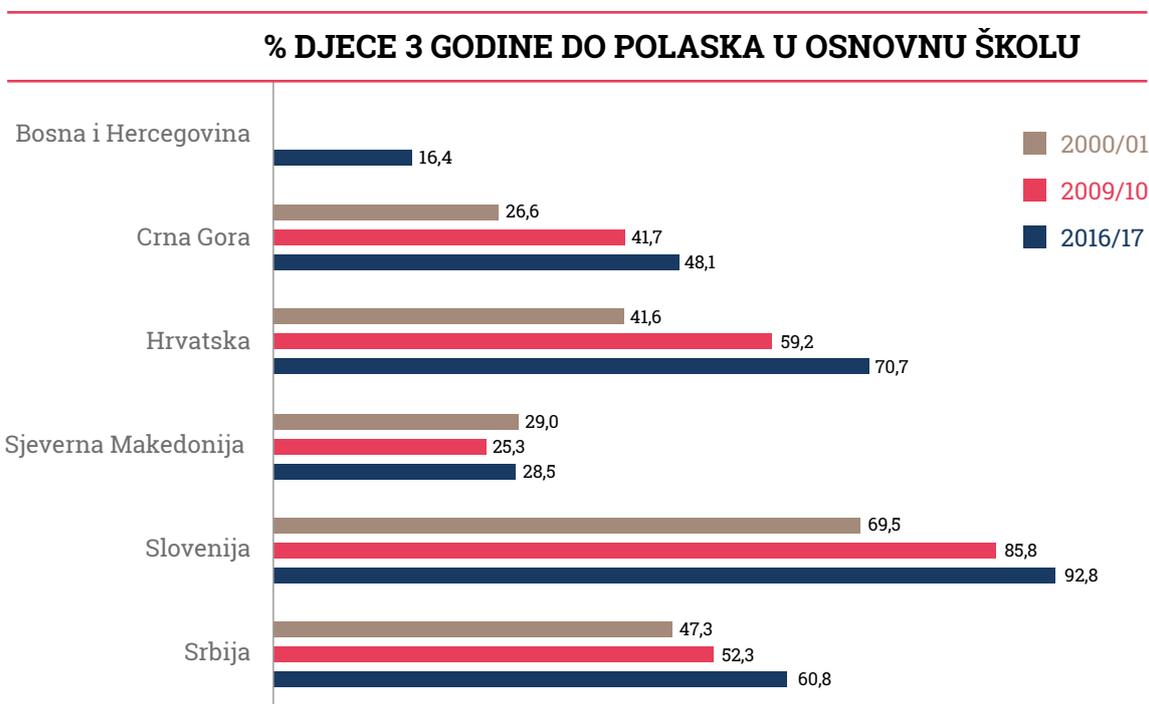
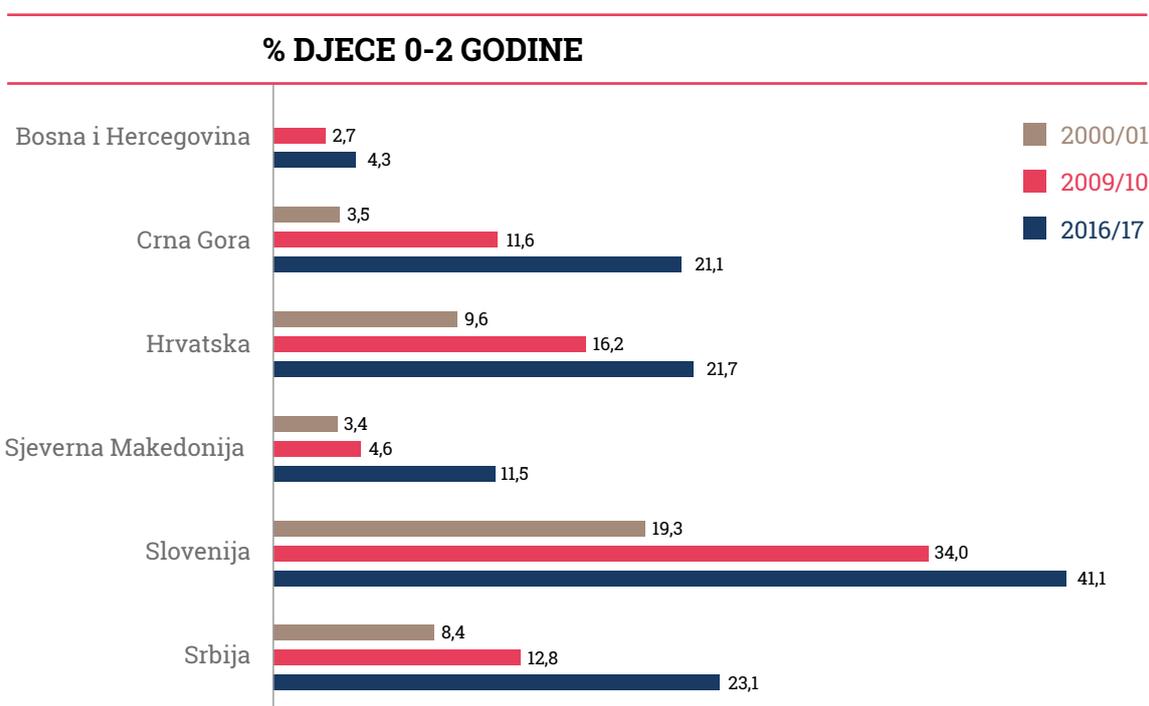
	Jamstvo mjesta	Obavezni program pripreme za školu:		Mjeseci jaza između dobi jamstva mjesta i kraja:	
		dob (početak implementacije)	tjedni sati	roditeljskih dopusta	dobro plaćenih roditeljskih dopusta
Bosna i Hercegovina	-	decentralizirani sustav ¹		∞	∞
Crna Gora	-	5 (2011)	3 sata/dan ²	∞	∞
Hrvatska	-	5.5 (2014)	150-250 sati ³	∞	∞
Slovenija	11 mjeseci ⁴	5(2018)	240 sati	0	0
Srbija	-	5.5 (2007) ⁵	4 sata/dan 9 mjeseci ⁵	∞	∞

Napomene: Kosovo i S. Makedonija nisu uključene u tablicu budući da ne postoji jamstvo mjesta u RPOO-u ili obavezan program pripreme za školu; ∞ ne postoji jamstvo mjesta u RPOO-u.

1= iako je okvirnim zakonodavstvom o ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju propisano kako sva djeca u godini pred polazak u osnovnu školu obavezno polaze predškolski program, kantonalni zakoni još uvijek nisu u potpunosti usklađeni i ova odredba nije uvedena i implementirana na području cijele BiH (npr. Hercegovačko-neretvanska županija nije uskladila zakonodavstvo, dok je Kanton Središnja Bosna odgodio implementaciju); **2=** trajanje je programa regulirano 2017. godine; **3=** redovno trajanje programa je 250 sati u godini prije polaska u osnovnu školu, a iznimno 150 sati (u slučaju malog broja djece, otežanih uvjeta dolaska ili boravka djece ili drugih objektivnih teškoća); program se mora organizirati na području unutar 20 kilometara od stanovanja djeteta; **4=** realizira se ukoliko ima dovoljno djece da se oformi nova odgojno-obrazovna skupina (ili raspisivanjem koncesije); **5=** u trenutku uvođenja propisano je da program traje 4 sata dnevno kroz 6 mjeseci, da bi 2009. godine bio produžen na 4 sata tjedno kroz 9 mjeseci.

Izvor: [Dobrotić \(2019\)](#)

Slika 4: Obuhvaćenost djece uslugama ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja prema dobnim skupinama (0-2 godine; 3 godine do polaska u osnovnu školu)



Napomene: Radi usporedivosti podataka korišteni su zadnji dostupni TransMonee podaci koji mogu odstupati od podataka koje objavljuje Eurostat ili zavodi za statistiku. Primjerice, TransMonee podaci za 2016/2017 podcjenjuju udio djece obuhvaćene jasličkim programima u Sloveniji (prema podacima SURS-a obuhvaćenost je 61%; SURS 2019) te precjenjuju obuhvaćenost djece redovnim vrtičkim programima u Hrvatskoj (59.2% prema Dobrotić i sur. 2018).

Ključni nalazi ove studije i njihove implikacije

12

Brojni roditelji i djeca u post-jugoslavenskim zemaljama nemaju (adekvatan) pristup roditeljskim pravima, što je uvelike povezano već sa samim dizajnom politika roditeljskih dopusta i sustava RPOO-a koji su kreirani na način da „stvaraju“ i reproduciraju rodne i društvene nejednakosti. Situacija je na gotovo svim dimenzijama dizajna politika skrbi za djecu predškolske dobi povoljnija u Sloveniji, dok se u drugim zemljama roditelji suočavaju s nizom prepreka. Kako bi se nadišle nejednakosti u mogućnostima istovremena sudjelovanja u skrbi i zaposlenosti različitih skupina roditelja potrebno je:

→ U zemljama koje sustave roditeljskih dopusta temelje isključivo na zaposlenju, **rekonceptualizirati politike roditeljskih dopusta** te ih (ponovno) redefinirati kao pravo na skrb i socijalnu zaštitu, a ne samo kao pravo iz radnog odnosa;

→ **Razviti inkluzivnije sheme roditeljskih dopusta** koje će svim roditeljima omogućiti adekvatan pristup i opseg prava na plaćene dopuste, a time i same mogućnosti stvarnog korištenja dopusta (npr. putem uvođenja očevih kvota/dopusta neovisnih o majčinom statusu na tržištu rada, jednakih prava istospolnih roditelja, omogućavanja prijenosa dopusta na treću osobu kod jednoroditeljskih obitelji, adekvatnijih prava roditelja u

nesigurnoj/netipičnoj zaposlenosti što uključuje i blaže kriterije pristupa pravima);

→ **Osigurati pristup priuštvim i kvalitetnim uslugama RPOO-a svoj djeci**, a ponajprije osigurati jamstvo mjesta svakom djetetu; uvesti elemente priuštvosti unutar samih sustava RPOO-a – dugoročno gledano besplatne programe, a do tada subvencije koje će počivati na progresivnoj skali te definirati i maksimalan iznos roditeljskog sudjelovanja u cijeni programa koji može propisati općina/grad – te poboljšati omjer odgojitelja i djece unutar odgojno-obrazovnih skupina.

Terminologija

	Rodiljni dopust (eng. <i>maternity leave</i>)	Razdoblje dopusta u pravilu dostupno isključivo majci neposredno prije i nakon poroda (primarna mu je svrha očuvanje zdravlja majke i djeteta)
	Očev dopust (eng. <i>paternity leave</i>)	Razdoblje dopusta dostupno ocu/partneru/partnerici, u pravilu neposredno nakon poroda
	Roditeljski dopust (eng. <i>parental leave</i>)	Razdoblje dopusta namijenjeno skrbi za dijete u prvim godinama života, pravo je oba roditelja
	Produženi dopust (eng. <i>extended leave</i>)	Produženo razdoblje dopusta obično namijenjeno roditeljima s troje ili više djece
	Individualno pravo (eng. <i>individual entitlement</i>)	(Ne)prenosivo razdoblje dopusta koje je rezervirano za korištenje jednog od roditelja
	Kvote (eng. <i>quota</i>)	Individualno pravo, neprenosivo s jednog roditelja na drugog
	Obiteljsko pravo (eng. <i>family right</i>)	Dopust je definiran kao pravo obitelji i roditelji ga mogu koristiti sukladno dogovoru
	Jamstvo mjesta u predškolskom programu (eng. <i>legal entitlement to an ECEC place</i>)	Zakonski propisana obaveza države da se svakom djetetu za koje roditelj to traži osigura pristup priuštivom predškolskom programu u njegovoj sredini
	Jaz u skrbi (eng. <i>childcare gap</i>)	Jaz između dobi djeteta prilikom početka jamstva uključivanja u predškolski program i završetka dobro plaćenih roditeljskih dopusta

Metodologija

Izneseni rezultati dio su istraživanja provedenog u okviru komparativnog projekta „Socijalne i rodne nejednakosti u skrbi: politike usmjerene skrbi za djecu te roditeljske prakse u post-jugoslavenskim zemljama i uloga javnopolitičkih ideja“ (*Social and gender inequalities in care: childcare-related policies and parenting practices in the post-Yugoslav countries and the role of policy ideas* – [InCARE](#)). Jedan je od ciljeva projekta bio ukazati na sadašnje stanje te razvoj politika usmjerenih skrbi za djecu predškolske dobi u post-jugoslavenskim zemljama (razdoblje 1945-2020) te implikacije reformi na rodne

i društvene nejednakosti u skrbi za djecu i zaposlenosti. Ovdje izneseni rezultati temelje na podacima prikupljenima analizirajući dokumente i zakonodavstvo u razdoblju od 1945-2020 te intervjuima provedenima s donositeljima odluka (18 intervjuua u Hrvatskoj i Srbiji). InCARE projekt se financirao sredstvima iz programa za istraživanje i inovacije EU-a Obzor 2020, u sklopu sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava Marie Skłodowska-Curie br. 786826.



Kontakt

Dr. sc. Ivana Dobrotić

Department of Social Policy and Intervention

University of Oxford

ivana.dobrotic@spi.ox.ac.uk

<https://www.incare-pyc.eu/ivana-dobrotic/>

Više o ovom istraživanju:

<https://www.incare-pyc.eu/>

<https://www.incare-pyc.eu/resources/>

Detaljnije informacije:

Dobrotić, I. (2021), „Rastuća nevidljiva većina“? Nesigurna i netipična zaposlenost i roditeljstvo u post-jugoslavenskim zemljama, <https://www.incare-pyc.eu/resources/>

Dobrotić, I. (2019), Promjenjiva narav društvenih i rodni nejednakosti povezanih uz dizajn politika usmjerenih skrbi za djecu predškolske dobi u post-jugoslavenskim zemljama, https://www.incare-pyc.eu/wp-content/uploads/2019/07/INCARE_final_hr.pdf

Dobrotić, I., Obradović, N. (2020), The exclusionary side of (women's) social citizenship in Southeastern Europe: childcare policy development in Bosnia-Herzegovina and gender, social and territorial inequalities, *Southeast European and Black Sea Studies*, 20(3) 411-430.

Dobrotić, I., Stropnik, N. (2020), Gender equality and parenting-related leaves in 21 former socialist countries, *International Journal of Sociology & Social Policy*, 40 (5/6): 495-514.



Horizon 2020



INCARE projekt financirao se sredstvima iz programa za istraživanje i inovacije EU-a Obzor 2020, u sklopu sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava Marie Skłodowska-Curie br. 786826.

Sadržaj je isključiva je odgovornost autorice i ne može se ni na koji način smatrati da odražava stavove Europske komisije.

Siječanj 2021



Horizon 2020

