

PODLOGA ZA JAVNU RASPRAVU – MJERA RODITELJ ODGOJITELJ

1. SADRŽAJ

1.	Sadržaj	1
2.	O mjeri roditelj odgojitelj	1
2.1.	Izazovi mjerenja učinka mjere Roditelj odgojitelj	4
3.	Podaci o korisnicima mjere i njihovoj djeci	5
3.1.	Korisnici	5
3.2.	Djeca korisnika mjere	7
4.	Demografski ishodi mjere	8
5.	Negativan utjecaj mjere na razvoj djece rane i predškolske dobi	12
6.	Socijalni ishodi mjere	15
7.	Financijski ishodi mjere	17
7.1.	Proračunski izdaci za mjeru tijekom godina	17
7.1.	Financijski ishodi ulaganja u rani I predškolski odgoj i obrazovanje	19
8.	Zaključno – temeljni nalazi i preporuke	20
8.1.	Preporuke	22

2. O MJERI RODITELJ ODGOJITELJ

Gradska skupština Grada Zagreba donijela je 31. kolovoza 2016. godine *Odluku o novčanoj pomoći za majku odgojiteljicu*¹ kojom se uređuju uvjeti, način i postupak ostvarivanja novčane pomoći za majku odgojiteljicu i osobu izjednačenu s majkom odgojiteljicom koju osigurava Grad Zagreb. Odluka je stupila na snagu 8. rujna 2016., a kako se navodi u Odluci, mjera je donesena sukladno pronatalitetnoj politici Grada Zagreba. Odlukom se ženskoj osobi koja je rodila, posvojila, skrbi ili joj je rješenjem centra za socijalnu skrb povjereno na čuvanje i odgoj najmanje troje djece koje živi u zajedničkom kućanstvu, od kojih najmlađe još nije polaznik osnovnoškolskog programa obrazovanja, te koja ispunjava i ostale uvjete propisane Odlukom omogućuje primanje novčane pomoći u visini prosječnog iznosa mjesečne netoplaće u Republici Hrvatskoj prema posljednjim objavljenim podacima Državnog zavoda za statistiku prije isplate novčane pomoći. Još iste godine mjera je *Odlukom o izmjenama i dopuni Odluke o novčanoj pomoći za majku odgojiteljicu* preimenovana te se pojam majka odgojiteljica zamjenjuje pojmom roditelj odgojitelj.² Tom odlukom omogućeno je i muškarcima da budu korisnici mjere.

Isto je tijelo 2018. godine donijelo novu *Odluku o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja*³ kojom se uvode određene promjene uvjeta za ostvarivanje prava na novčanu pomoć. Uvodi se uvjet da najstarije dijete osobe koja podnosi zahtjev za novčanu pomoć u trenutku podnošenja zahtjeva ne smije biti starije od 26 godina te da su školska djeca upisana u osnovnu školu na području Grada Zagreba ili Zagrebačke županije. Podnositelj zahtjeva ne smije primati naknadu za nezaposlene, ne smije biti obveznik plaćanja doprinosa za mirovinsko osiguranje, ne smije biti korisnik roditeljne naknade ni korisnik mirovine. Jednako tako nijedan od roditelja ne smije imati evidentiran privremeni

¹ Službeni glasnik Grada Zagreba 16/2016, dostupno na:
<http://www1.zagreb.hr/slglasnik/index.html#/akt?godina=2016&broj=160&akt=ADAAE7E6D59401CEC1258021002A933D>

² Službeni glasnik Grada Zagreba 19/2016, dostupno na:
<http://www1.zagreb.hr/slglasnik/index.html#/akt?godina=2016&broj=190>

³ Službeni glasnik Grada Zagreba 10/2018, dostupno na:
<http://www1.zagreb.hr/slglasnik/index.html#/akt?godina=2018&broj=100&akt=19C009FAB8F26513C1258286003D5D88>

odlazak iz Republike Hrvatske. Preciznije se određuje novčana pomoć te ona iznosi 65 % prosječne brutoplaće djelatnika u gospodarstvu Grada Zagreba za razdoblje od prvog do osmog mjeseca prethodne godine. Za potrebe daljnje rasprave o učincima navedene mjere važno je napomenuti i da je jedan od uvjeta za ulazak u mjeru da djeca nisu upisana u dječji vrtić do početka korištenja obvezatnog programa predškole.

Važno je napomenuti da u inicijalnom uvođenju mjere nisu definirani pokazatelji njezine uspješnosti ni demografski trendovi koji će se pratiti. Stoga se uspješnost mjere u odnosu prema ciljevima ne može procjenjivati. Možemo samo pretpostaviti da su promjene koje se odnose na Odluku iz 2018. godine posljedica potrebe jasnijeg definiranja uvjeta zbog velikog broja zahtjeva na samom početku uvođenja mjere (2016. i 2017.) kada je u mjeru ušlo nešto više od 3000 korisnika⁴.

Godine 2019. izrađen je novi *Prijedlog odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja*⁵ uz pripadajuće *Obrazloženje*⁶ koji je trebao stupiti na snagu 2020. godine, međutim, prijedlog nikada nije stavljen na glasanje u Gradskoj skupštini Grada Zagreba. Na temelju navedenog obrazloženja može se pretpostaviti da je već tadašnja Uprava Grada Zagreba shvatila da su broj korisnika i novčani iznos koji je potreban kao izdatak mjere neodrživi te da je potrebno preciznije definirati uvjete za provođenje mjere.

Tako se u Obrazloženju navodi da je:

„bilo potrebno i jasnije definirati dokad se može podnijeti zahtjev za ostvarivanje prava na novčanu pomoć. Nadalje, trebalo je ograničiti dob najstarijeg djeteta u kućanstvu s obzirom na to da se tijekom provođenja odluke spoznalo da su djeca za koju su roditelji imali pravo na novčanu pomoć zasnovala vlastite obitelji i već i sama postala korisnici novčane pomoći. Tijekom primjene spomenute odluke zamijećeno je da je podneseno mnogo zahtjeva roditelja kojima je prestalo mirovinsko osiguranje neposredno prije podnošenja zahtjeva što znači da im je radni odnos prestao neposredno prije korištenja novčane pomoći. To je izazvalo

⁴ Dostupno na:

<https://www.zagreb.hr/userdocsimages/demografija/ZADNJA%20VERZIJA%20KORISNICI%20NOV%C4%8CANE%20POMO%C4%86I%20ZA%20RODITELJA%20ODGOJITELJA%20S%20KRATKOM%20ANALIZOM%20PODATAKA%20ZA%20RAZ%202016%20DO%202019.pdf>, str.7

⁵ Dostupno na: <https://www.zagreb.hr/userdocsimages/demografija/2019-12-23%20Roditelj%20odgojitelj%20kona%C4%8Dno.doc>

⁶ Dostupno na: <https://www.zagreb.hr/userdocsimages/demografija/2019-12-20%20OBRAZLO%C5%BDENJE%20za%20roditelja%20odgojitelja.doc>

negativne trendove na tržištu rada. Radi lakšeg planiranja i praćenja potrošnje proračunskih sredstava, a poštujući načela upravljanja njima te radi racionalnijeg trošenja proračunskih sredstava, visina novčane pomoći definirana je u apsolutnom iznosu kao i dani kad su nastale okolnosti za prestanak novčane pomoći.”

Dakle, glavne novosti u neusvojenom Prijedlogu odluke iz 2019. odnose se na dob djeteta na temelju koje se traži novčana pomoć, a ona ne može biti viša od osam godina za pokretanje zahtjeva za ostvarivanje novčane pomoći što se u Obrazloženju pravda usklađivanjem s propisima i direktivama EU-a vezanim uz roditeljske dopuste te dugotrajnim izostankom roditelja s tržišta rada. Osim toga, snižava se dob najstarijeg djeteta u kućanstvu s 26 na 18 godina te se objašnjavaju uvjeti za obvezatno razdoblje nezaposlenosti prije dobivanja novčane pomoći. Nadalje, u Prijedlogu su se pojedini članci nastojali urediti kako bi se onemogućilo istodobno korištenje više prava, a navodi se i kako je tijekom kontrole korisnika uočeno da je dio korisnika zajedno s djecom objavljen iz RH te su istodobno ostvarili slična prava u državi u koju su se odselili. Konačno, visina novčane naknade tim je prijedlogom trebala biti fiksna i iznositi 4.250,00 kuna neto. **Važno je naglasiti da su donositelji Odluke predvidjeli njezinu retroaktivnu primjenu u odnosu prema svim osobama u mjeri, uz ukidanje naknade onima koji više ne zadovoljavaju neki od uvjeta.**

Iako se Prijedlog nije pojavio pred zastupnicima Skupštine Grada Zagreba, pa stoga nije ni mogao biti usvojen, iz navedenog Obrazloženja razvidno je da je mjera u tri godine prouzročila neracionalno trošenje proračunskog novca, da uvjeti za ostvarivanje prava na mjeru omogućuju dugotrajno izbjivanje korisnika mjere s tržišta rada što izaziva negativne učinke na socioekonomski položaj korisnika mjere, što ćemo u nastavku detaljnije obrazložiti, ali i da postoji neprimjerenost u dodjeljivanju mjere u kontekstu visoke dobi najstarijeg djeteta kod nekih od korisnika uključenih u mjeru.

Osim navedenoga, raspravi o učinku mjere roditelj odgojitelj treba pridodati i problem slabog ili nedovoljnog pronatalitetnog učinka mjere s obzirom na njezin financijski trošak, zatim problem obiteljskog modela dječje skrbi koji umanjuje kvalitetu ranog odgoja i obrazovanja tako što se on isključivo provodi u okviru obitelji, a onemogućuje uključivanje djece u institucionalni rani i predškolski odgoj i obrazovanje, unatoč tome što istraživanja pokazuju niz pozitivnih učinaka sudjelovanja djece u tom stupnju obrazovanja na njihov daljnji emocionalni, intelektualni i socijalni razvoj o čemu će više riječi biti upravo u razradi ove podloge.

2.1. IZAZOVI MJERENJA UČINKA MJERE RODITELJ ODGOJITELJ

Problemi koji se pojavljuju pri pokušaju analize učinkovitosti ove mjere mnogostruki su i **umnogome nerješivi**. Naime, procjena učinkovitosti intervencije nije moguća bez opisa svrhe intervencije (mjere), opisa početnog stanja i konteksta u kojemu se intervencija uvodi i provodi. Osim toga, nigdje nisu navedeni očekivani rezultati – primjerice stopa povećanja broja djece ni očekivani učinci intervencije na mikrorazini (pojedinci koji se koriste mjerom), srednjoj razini (njihove obitelji) te na makrorazini (društvena razina, razina grada). Tek kada bi takvi očekivani rezultati i učinci bili opisani, bila bi moguća razrada pokazatelja (kvalitativnih i kvantitativnih) koji će mjeriti rezultate i učinke mjere (intervencije) na različitim razinama.⁷ Nijedan od tih preduvjeta za uvođenje mjere roditelj odgojitelj nije zadovoljen. Osim toga, važno je naglasiti i da su dostupni podaci o korisnicima umnogome nedostatni što dodatno i znatno otežava analizu mjere u njezinim različitim segmentima. To je istodobno ozbiljan problem i iz perspektive praćenja uvjeta koje su korisnici dužni ispunjavati na temelju vrijedeće Odluke tijekom cijelog trajanja korištenja mjere. Ovo posljednje posebno je zabrinjavajuće u kontekstu ukupnog iznosa sredstava koja Grad Zagreb izdvaja za njezinu provedbu.

Budući da je ipak potrebno na svaki dostupan način utemeljeno pristupiti razumijevanju utjecaja ove mjere u promatranom razdoblju, za potrebe izrade ove podloge za raspravu, uz stručnu domaću i inozemnu literaturu, zatim podatke o vitalnoj statistici za Grad Zagreb prikupljene od Državnog zavoda za statistiku te javno dostupan izvještaj pod naslovom „Kretanje broja stanovnika u Zagrebu od 2011. do 2020. godine”⁸, korišteni su i sljedeći podaci Ureda za demografiju:

- podaci o broju **trenutačnih** korisnika mjere i broju te godinama rođenja njihove djece ažurirani 28. listopada 2021.
- izvještaj pod naslovom „Korisnici novčane pomoći za roditelja odgojitelja – rujan 2016. – prosinac 2020.” iz srpnja 2021.

⁷ Vidi više u Brajdić Vuković, M., Ančić, B. & Domazet, M. (2014.). *Podrška: trajni učinak ili poticajni trenutak?: društveni i gospodarski učinci podrške Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva: znanstvena studija u povodu desetogodišnjice osnutka Nacionalne zaklade.*

⁸ Dostupno na:

<https://www.zagreb.hr/userdocsimages/demografija/Kretanje%20broja%20stanovnika%20u%20Zagrebu%20od%202011.-2020.pdf>

- analiza Ureda za demografiju za razdoblje 2016. – 2019. godine pod naslovom „Korisnici novčane pomoći za roditelja odgojitelja s kratkom analizom podataka za razdoblje 2016. – 2019. godine”.⁹

3. PODACI O KORISNICIMA MJERE I NJIHOVOJ DJECI

3.1. KORISNICI

Radi jasnijeg predočivanja situacije, najprije recimo nešto o broju korisnika mjere. Broj korisnika mjere prema podacima Ureda za demografiju prikazan je u tablici 1.

Tablica 1. Aktualan broj korisnika mjere prema godini ulaska u mjeru

Godina	Broj korisnika
2016.	1624
2017.	1264
2018.	658
2019.	868
2020.	721
2021.	673
Ukupno (na dan 28. 10. 2021.)	5808

Pokazatelji koji se odnose na dob i spol korisnika pokazuju da se mjerom dominantno koriste žene (88 %). Prosječna dob korisnika u trenutku ulaska u mjeru je 36,3 godine, a tablica 2. donosi podatke o spolu i dobi korisnika u trenutku ulaska u mjeru.

⁹ Dostupno na:

<https://www.zagreb.hr/userdocsimages/demografija/ZADNJA%20VERZIJA%20KORISNICI%20NOV%20POMO%20ZA%20RODITELJA%20ODGOJITELJA%20S%20KRATKOM%20ANALIZOM%20PODATAKA%20ZA%20RAZ%202016%20DO%202019.pdf>

Tablica 2. Korisnici mjere prema dobi i spolu

Dob	M	Ž	Ukupno
19 – 29	79	588	667
30 – 39	272	3250	3522
40 – 49	277	1284	1561
50 – 62	41	17	58
Ukupno	669	5139	5808

Izvor: Podaci o korisnicima Ureda za demografiju na dan 28. 10. 2021.

Kako se vidi iz tablice 2., 88 % korisnika je u trenutku ulaska u mjeru bilo u dobnoj skupini od 30 do 49 godina što se smatra radno najproduktivnijom dobi. Prema Izvještaju Ureda za demografiju za razdoblje 2016. – 2019. godine pod naslovom „Korisnici novčane pomoći za roditelja odgojitelja s kratkom analizom podataka za razdoblje 2016. – 2019. godine“ za čak 39,2 % korisnika bio je nepoznat podatak o njihovoj prethodnoj zaposlenosti.¹⁰ Međutim, podaci o trenutačnim korisnicima mjere na dan 28. 10. 2021. pokazuju da je podatak o prethodnoj zaposlenosti nepoznat za čak 54 % korisnika. Od 46 % onih za koje je podatak o prethodnoj zaposlenosti zabilježen 43 % (njih 2495) imalo je radno iskustvo u prošlosti. Od tih 2495 korisnika čak 1339 (54 %) njih izašlo je iz radnog odnosa unutar mjesec dana od ulaska u mjeru. Slično tomu, u podacima o trenutačnim korisnicima mjere na dan 28. 10. 2021. nepoznat je i onaj o stupnju obrazovanja njih 56 %. Za one za koje postoje podaci saznajemo da ih je u trenutku ulaska u mjeru 9 % bilo bez škole ili sa završenom osnovnom školom, 30 % sa srednjom stručnom spremom te 2 % s višom i 3 % s visokom stručnom spremom.

¹⁰ Dostupno na:

<https://www.zagreb.hr/userdocsimages/demografija/ZADNJA%20VERZIJA%20KORISNICI%20NOV%C4%8CANE%20POMO%C4%86I%20ZA%20RODITELJA%20ODGOJITELJA%20S%20KRATKOM%20ANALIZOM%20PODATAKA%20ZA%20RAZ%202016%20DO%202019.pdf>, str. 19

3.2. DJECA KORISNIKA MJERE

Prema podacima o trenutnim korisnicima na dan 28. 10. 2021. korisnici su skrbili o 19.536 djece. Njihova distribucija prema dobi vidljiva je u tablici 3.

Tablica 3. Djeca korisnika prema dobi

Dob djece korisnika	Ukupno	%
0 do 2	1300	7
3 do 6	4123	21
7 do 14	9774	50
15 do 19	2933	15
20 do 26	1289	7
27 do 34	117	1
Ukupno	19 536	100 %

Tablica 3. pokazuje nam da je najveći udio djece u dobi od 7 do 14 godina, slijede djeca u dobi od 3 do 6 godina te ona od 15 do 19 godina. Udio najmlađe djece, u dobi od 0 do 2 godine je 7 %, a udio starijih od 19 godina je 8 %. Dakle, 28 % djece je vrtićke dobi (0 – 6 godina), 50 % osnovnoškolske dobe (7 – 14 godina), a 15 % srednjoškolske dobi (15 – 19 godina).

Prema izvještaju pod naslovom „Korisnici novčane pomoći za roditelja odgojitelja – rujan 2016. – prosinac 2020.“ u razdoblju od rujna 2016. do kraja prosinca 2020. ukupno je iz vrtića zbog korištenja mjere ispisano 3386 djece od kojih 58,6 % tijekom 2016. i 2017. godine.¹¹

Tablica 4. Broj djece korisnika obuhvaćenih mjerom roditelj odgojitelj s udjelom ispisanih iz vrtića na početku korištenja mjere

¹¹ Grad Zagreb, Ured za demografiju (2021.), „Korisnici novčane pomoći za roditelja odgojitelja – rujan 2016. – prosinac 2020.“, str. 13.

Godina	Ispisani iz vrtića	%
8. 9. 2016. – 31. 12. 2016.	1114	33
1. 1. 2017. – 31. 12. 2017.	868	25,6
1. 1. 2018. – 31. 12. 2018.	546	16,1
1. 1. 2019. – 31. 12. 2019.	559	16,5
1. 1. 2020. – 31. 12. 2020.	299	8,8
Ukupno	3386	100

Izvor: „Korisnici novčane pomoći za roditelja odgojitelja – rujan 2016. – prosinac 2020.“

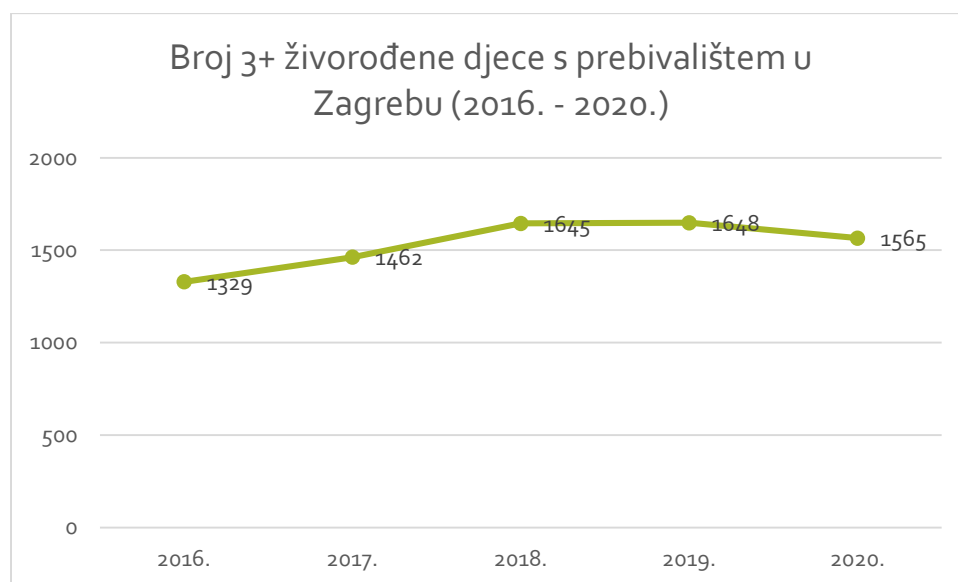
4. DEMOGRAFSKI ISHODI MJERE

Detaljnija analiza podataka koje je Ured za demografiju Grada Zagreba izradio u listopadu 2021. o trenutačnim korisnicima pokazuje da 47 % korisnika mjere nije imalo djece rođene nakon 2015. godine. Isti izvor pokazuje da je kod korisnika mjere u razdoblju 2016. – 2020. rođeno ukupno 4090 djece.¹² Radi usporedbe, u razdoblju 2016. – 2020. kao treće i svako sljedeće dijete ukupno je rođeno 7649 djece s prebivalištem u gradu Zagrebu¹³ što pokazuje da se 53 % roditelja koji imaju troje ili više djece ne koristi mjerom. Premda su podaci za grad Zagreb kratkoročno pokazivali rast broja trećerodenog i svakog sljedećeg djeteta, trend rađanja trećeg i svakog sljedećeg djeteta pokazuje stagnaciju kako je prikazano u grafikonu 1.

12 Radi potpunosti podataka, kod korisnika je do listopada 2021. rođeno ukupno 4239 djece.

13 DZS (2021.), Vitalna statistika

Grafikon 1. Broj živorođene djece s prebivalištem u Zagrebu (2016. – 2020.)

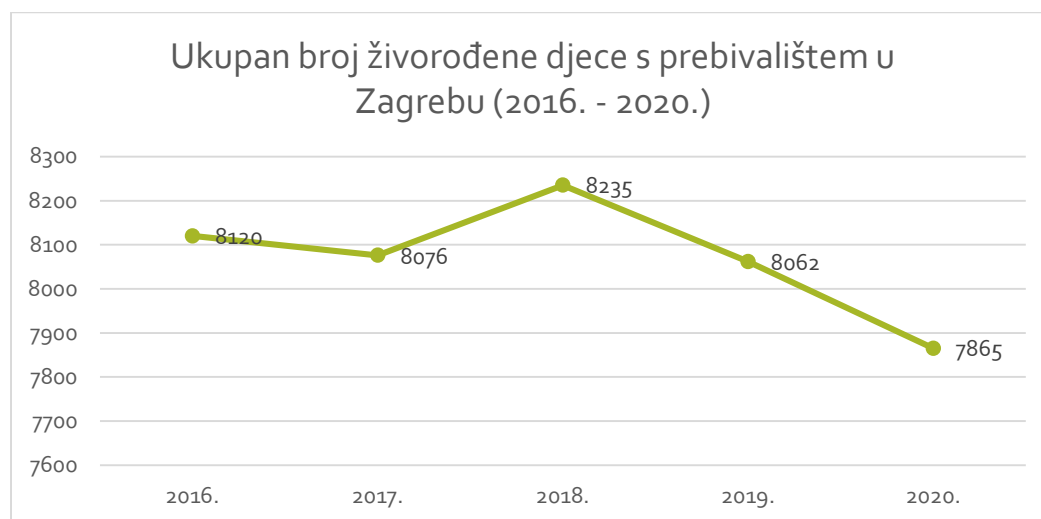


Izvor: DZS, Vitalna statistika za grad Zagreb

S druge strane, ukupan broj živorođene djece s prebivalištem u gradu Zagrebu u istom razdoblju pada, a iznimka je 2018. godina kad je porastao. Naime, 2020. godine rođeno je ukupno 7865 djece, odnosno 264 manje nego 2016. godine kada je mjera uvedena (vidi grafikon 2.). To nam pokazuje da porast broja stanovnika u Zagrebu, koji je u uzlaznom trendu¹⁴, nije posljedica prirodnog prirasta, već ponajprije migracija unutar Hrvatske.

¹⁴ Usp. Grad Zagreb, Ured za demografiju (2021.), „Kretanje broja stanovnika od 2011. do 2020.“, dostupno na: <https://www.zagreb.hr/userdocsimages/demografija/Kretanje%20broja%20stanovnika%20u%20Zagrebu%20od%202011.-2020.pdf>, str. 2.

Grafikon 2. Ukupan broj živorođene djece s prebivalištem u Zagrebu (2016. – 2020.)



Izvor: DZS, Vitalna statistika za grad Zagreb

Prema podacima o vitalnoj statistici za grad Zagreb za razdoblje 2016. – 2020., prikazanima u tablici 5., vidljivo je da je broj trećeg i svakog sljedećeg djeteta porastao za 236, dočim je ukupan broj živorođene djece u istom razdoblju pao za 255.

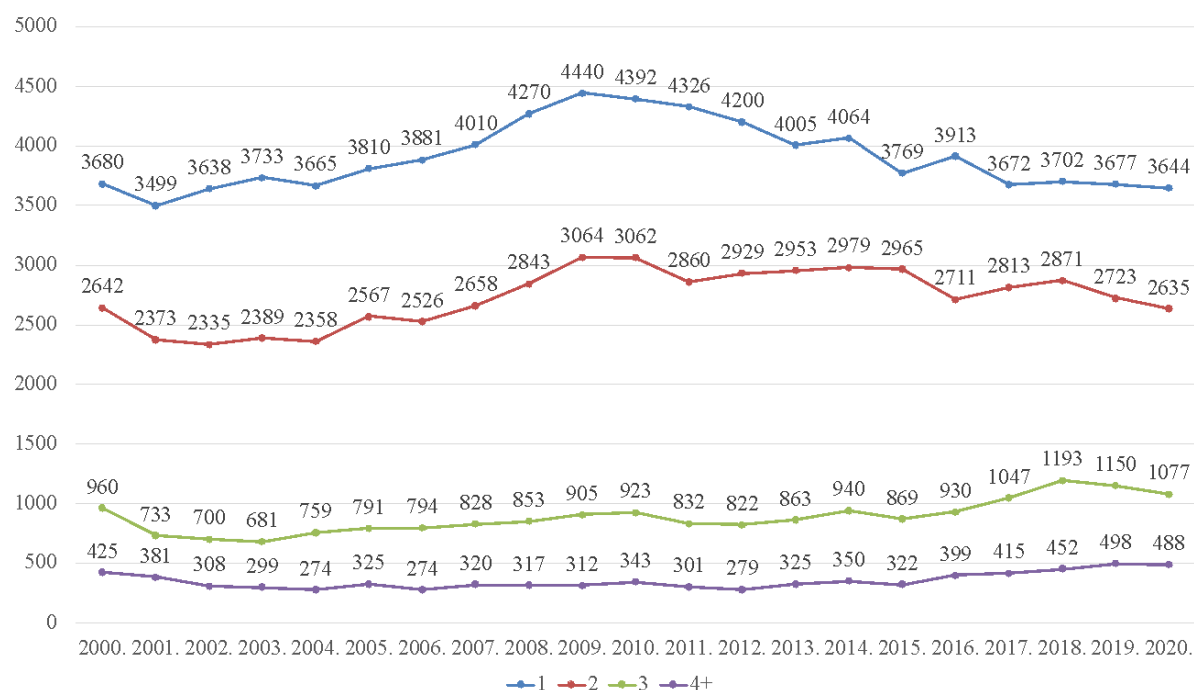
Tablica 5. Živorodeni prema redosljedu rođenja djeteta (2016. – 2020.)

Godina	Ukupno	Redosljed rođenja djeteta			
		prvo	drugo	treće i više	nepoznato
2016.	8120	3913	2711	1329	167
2017.	8076	3672	2813	1462	129
2018.	8235	3702	2871	1645	17
2019.	8062	3677	2723	1648	14
2020.	7865	3644	2635	1565	21

Izvor: DZS, Vitalna statistika

Iz prethodno navedenih podataka proizlazi da je mjera možda¹⁵ imala kratkoročan pozitivan učinak na povećanje broja trećeg i svakog sljedećeg djeteta u gradu Zagrebu, no da istodobno nije pridonijela ukupnom povećanju broja živorođene djece što je vidljivo u manjem broju djece rođene i 2019. i 2020. u odnosu prema 2016. godini. Ovaj pak zaključak treba promatrati u kontekstu financijskih sredstava koja se na nju troše. Naime, čak i pod pretpostavkom da je mjera pridonijela rođenju 1300 djece koja su bila treća ili viša po redosljedju rođenja u razdoblju 2017. – 2020., što pokazuje trend u grafikonu 3., **postavlja se pitanje opravdanosti financijskog troška od gotovo milijun kuna po svakom djetetu.**

Grafikon 3. Živorodeni u Zagrebu prema redosljedju rođenja



Izvor: DZS, Vitalna statistika

¹⁵ Zbog mogućih drugih čimbenika koji su u ovakvom tipu analize nevidljivi, a ne možemo ih kontrolirati, ne može se utvrditi uzročno-posljedična veza.

5. NEGATIVAN UTJECAJ MJERE NA RAZVOJ DJECE RANE I PREDŠKOLSKE DOBI

U području odgoja i obrazovanja dobro je i temeljito opisana važnost usmjerenih i formalnih, odnosno strukturiranih poticaja te igre s vršnjacima i socijalizacije, koji nadilaze okrilje obitelji, na razvoj djeteta. Kvalitetni odgojno-obrazovni programi koji se provode u ustanovama za rani i predškolski odgoj i obrazovanje ključni su za razvoj djeteta na svim područjima, od tjelesnog, preko kognitivnog i emocionalnog te posebno socijalnog.¹⁶ Osim kvalitativnog utjecaja na razvoj djeteta, istraživanja pokazuju da djeca koja pohađaju dječje vrtiće ostvaruju bolje obrazovne ishode na višim razinama obrazovanja što se posebno odnosi na djecu iz obitelji slabijeg socioekonomskog statusa.¹⁷ Iznimno je važno istaknuti da se najvažnije sposobnosti razvijaju tijekom prvih pet godina djetetova života, a kasnije sposobnosti mogu se samo nadograđivati na one koje su razvijene do te dobi.¹⁸

Važnost i korist od ranog i predškolskog institucionalnog odgoja i obrazovanja dokumentirana je i u mnogobrojnim međunarodnim istraživanjima, a očituje se u višim razinama pismenosti i matematičkih vještina pri polasku u osnovnu školu¹⁹ te u boljim školskim rezultatima i boljem pozicioniranju na tržištu rada.²⁰ Osim toga, djeca koja su pohađala predškolske ustanove u dobi od dvije ili tri godine imaju bolje kognitivne, verbalne i socijalne vještine u predškolskoj dobi.²¹

¹⁶ Petrović-Sočo, B. (2007.), Kontekst ustanove za rani odgoj i obrazovanje – holistički pristup, Zagreb: Mali profesor.

¹⁷ Matković, T., Dobrotić, 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.

¹⁸ Shonkoff, J. P., Phillips, D. A. & National Research Council. (2000). The developing brain. *In From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development*. National Academies Press (US); Heckman, J. J. (2006). Investing in disadvantaged young children is an economically efficient policy. Committee for Economic Development.

¹⁹ Jeantheau, J. P. & Murat, F. (1998). Perception du collège et de la vie scolaire par les élèves en fin de troisième. Les Dossiers éducation et formations (Vanves).

²⁰ Dumas, C. & Lefranc, A. (2010). Early schooling and later outcomes: Evidence from pre-school extension in France.

²¹ Sammons, P., Sylva, K., Melhuish, E., Taggart, B., Elliot, K. & Siraj-Blatchford, I. (2002). The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project: Measuring the impact of pre-school on children's cognitive progress over the pre-school period.; Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. & Taggart, B. (2010). The Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) project: findings from the early primary years. London: Institute of Education. University of London, November, 2004b. (Sure Start, Evidence & Research).

Nadalje, pokazalo se i da je sudjelovanje u institucionalnom ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju povezano s boljim primanjima, obrazovanjem i zaposlenjem poslije u životu.²² Rezultati PISA istraživanja među 15-godišnjacima u matematici pokazuju da djeca koja su pohađala predškolske ustanove barem godinu dana postižu znatno više rezultate (8 bodova) u prosjeku od onih koja nisu pohađala te ustanove.²³

Sve navedeno posebno se odnosi na djecu iz obitelji slabijeg socioekonomskog statusa jer su ona pod većim rizikom od razvoja specifičnih teškoća u formalnom školovanju. Istraživanja pokazuju da već pri upisu pokazuju slabije akademske rezultate te da se razlike povećavaju tijekom školovanja.²⁴ Navedeno se objašnjava time da se obitelji (sve više) razlikuju u količini kognitivnih i socijalnih resursa kojima raspolažu, a sukladno tome i u količini poticaja kojima se te sposobnosti razvijaju. Primjerice, postoji jasna veza između djetetova uspjeha na početku školovanja i obrazovanja i zarade roditelja. Taj početni (ne)uspjeh konstantan je tijekom osnovne i srednje škole, kao i poslije, na tržištu rada²⁵, te povezan s kvalitetom života i zdravstvenim stanjem osobe.²⁶ Upravo su kvalitetni odgojno-obrazovni programi ključni za smanjenje navedenih razlika i izjednačavanje prilika za djecu iz obitelji slabijeg socioekonomskog statusa.²⁷

22 Havnes, T. & Mogstad, M. (2011). No child left behind: Subsidized child care and children's long-run outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2), 97-129.

23 OECD, Development. Programme for International Student Assessment, Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic, ISEI IVEI., OCSE., OECD Staff... & Source OECD (Online service). (2004). PISA Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003 (Vol. 659). Simon and Schuster.

24 Stipek, D. J. & Ryan, R. H. (1997). Economically disadvantaged preschoolers: Ready to learn but further to go. *Developmental psychology*, 33(4), 711.

25 Machin, S. & Vignoles, A. (2004). Educational inequality: the widening socio-economic gap. *Fiscal Studies*, 25(2), 107-128.

26 Anderson, L. M., Shinn, C., Fullilove, M. T., Scrimshaw, S. C., Fielding, J. E., Normand, J.... & Task Force on Community Preventive Services. (2003). The effectiveness of early childhood development programs: A systematic review. *American journal of preventive medicine*, 24(3), 32-46.

27 Barnett, W. S. (1995). Long-term effects of early childhood programs on cognitive and school outcomes. *The future of children*, 25-50.; Brooks-Gunn, J. (2003). Do you believe in magic?: What we can expect from early childhood intervention programs. *Social policy report*, 17(1), 1-16.; Bransford, J. & National Research Council. Committee on Developments in the Science of Learning., et al. (2000). *How people learn: brain, mind, experience, and school.*; Frede, E. C. (1995). The role of program quality in producing early childhood program benefits. *The future of children*, 115-132.; Haskins, R. (1989). Beyond metaphor: The efficacy of early childhood education. *American Psychologist*, 44(2), 274.; Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902.; Melhuish, E. (2004). A literature review of the impact of early years provision on young children, with emphasis given to children from disadvantaged backgrounds.; Yoshikawa, H. (1995). Long-term effects of early childhood programs on

U skladu s prethodno navedenim istraživanjima te uzimajući u obzir prava djeteta, ali i roditeljsku i društvenu perspektivu, na europskoj se razini unutar Europskog stupa socijalnih prava zagovara univerzalan pristup ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju prema kojemu sva djeca imaju pravo na visokokvalitetan institucionalni odgoj i obrazovanje.²⁸

Europska komisija je 2002. godine postavila tzv. barcelonske ciljeve²⁹ prema kojima je do 2010. u vrtiće trebalo uključiti 33 % djece mlađe od 3 godine i 90 % djece starije od tri godine u svim zemljama članicama EU-a, a strategija Europa 20 u području obrazovanja i prevencije ranog ispadanja iz obrazovanja tim ciljevima pridodaje i obuhvaćenost vrtićima 95 % djece u dobi između 4 godine i polaska u obvezatno obrazovanje. Ishodi bi trebali biti povećanje zaposlenosti žena, mijenjanje tradicionalnih uloga u kućanstvu, smanjenje siromaštva obitelji s pomoću modela dvoje zaposlenih roditelja te naposljetku i smanjenje rodnog jaza i rodnih nejednakosti.

Oslanjajući se na Europski stup socijalnih prava te na preporuku u području siromaštva djece „Ulaganje u djecu – suzbijanje kruga deprivacije“, na razini Europske unije izrađen je i prijedlog preporuke kojim se uspostavlja „Jamstvo za djecu“ (*European Child Guarantee*)³⁰ kojim je predviđeno dodatno ulaganje država članica EU-a u razvoj mehanizama podrške te usluga za djecu u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti. Tako sve veći broj zemalja EU-a uvodi jamstvo za mjesto u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za svako dijete ili predškolske programe čini obvezatnima (i besplatnima) za svu djecu određene dobi.³¹

Primjenom mjere roditelj odgojitelj 5423 djeteta korisnika koji su u ranoj i predškolskoj dobi nema mogućnost pohađanja dječjih vrtića zbog uvjeta definiranog u Odluci. Iako se slična mjera još uvijek može pronaći u pojedinim zemljama članicama EU-a, poput Finske, u kojoj se mjera primjenjuje za sve roditelje, neovisno o broju djece, do treće godine djetetova života, u mnogim

social outcomes and delinquency. The future of children, 51-75., Dumas, C. & Lefranc, A. (2010). Early schooling and later outcomes: Evidence from pre-school extension in France.

28 Europski stup socijalnih prava https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en

²⁹ European Commission (2013). Barcelona objectives. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/130531_barcelona_en_o.pdf

³⁰ Link na child guarantee https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1226

³¹ Eurydice 2014., 2019. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/key-data-early-childhood-education-and-care-europe-%E2%80%93-2019-edition_en

drugim državama EU-a, primjerice u Švedskoj i Njemačkoj, mjera je ukinuta te je naglasak na razvoju i univerzalnom pristupu ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju.³² Ključno je naglasiti da se trend ukidanja slične mjere u europskim državama temelji na činjenici da je ona u izravnoj suprotnosti s pravom djeteta na rani i predškolski odgoj i obrazovanje te negativno utječe na razvoj djece u ranoj i predškolskoj dobi zbog njihove isključenosti iz sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

6. SOCIJALNI ISHODI MJERE

Za detaljniju analizu socijalnih učinaka mjere roditelj odgojitelj potrebni su podaci o radnom statusu supružnika/partnera te ukupnom raspoloživom dohotku, potrošnji (posebice kreditnoj zaduženosti) i stambenom statusu kućanstva u više vremenskih točaka (prije i nakon ulaska u mjeru do najrecentnije točke); pouzdani (obuhvatni) podaci o eventualnom prethodnom radnom odnosu i ukupnom radnom stažu korisnika; pouzdani (obuhvatni) podaci o razini i datumu završetka najvišeg stupnja obrazovanja te podaci o posljednjoj netoplaći i eventualnom primanju socijalnih transfera i doplataka za djecu prije ulaska u mjeru.

S obzirom na to da je broj korisnika izašlih iz mjere relativno malen te se o statusu korisnika nisu prikupljali navedeni podaci, ne mogu se detaljno analizirati socijalni učinci mjere nakon prestanka njezina korištenja. Međutim, mogu se promotriti istraživanja u području dječjeg siromaštva i radnih karijera, posebno karijera roditelja, i to u kontekstu njihova dugotrajnog izbjivanja s tržišta rada. U izvještaju o UNICEF-ovu istraživanju siromaštva djece predškolske dobi u Hrvatskoj iz 2015. navodi se da je „stopa relativnog siromaštva među kućanstvima predškolske djece s oba zaposlena roditelja niža od 4 % što znači da je zaposlenost oboje roditelja ključan čimbenik zaštite od siromaštva bez obzira na njihovo obrazovanje ili broj djece koja ovise o njima“.³³ Taj se zaključak iz 2015. godine o siromaštvu i socijalnoj isključenosti temeljno ne mijenja ni s najnovijim statistikama.

Gledajući iz dugoročnije perspektive korisnika na tržištu rada, važno je navesti istraživanje provedeno 2017. godine na spojenom uzorku osoba u dobi od 50 i više godina iz 25 zemalja EU-a (uključujući Hrvatsku) te Švicarske i Izraela koje je pokazalo da je **stopa rizika od siromaštva među**

32 Eydal i Rostgaard, 2017.; Giuliani i Duvander, 2017.

33 Šućur, Z., Kletečki Radović, M., Družić Ljubotina, O. i Babić, Z. (2015.), Siromaštvo i dobrobit djece predškolske dobi u Republici Hrvatskoj. Zagreb, UNICEF – ured za Hrvatsku, str. 57.

ženama koje su tijekom manje od 50 % radnog vijeka sudjelovale na tržištu rada bila do dva puta veća od stope među ženama koje nisu izbivale s tržišta rada tijekom radnog vijeka.³⁴

Napokon, analiza inozemnih istraživanja koja u fokus stavljaju položaj roditelja na tržištu rada i vezane javne politike, odnosno konkretno politike roditeljskih dopusta, pokazuje da roditeljski dopusti omogućuju roditeljima nesmetan izlazak s tržišta rada, čime ostvaruju prava na pružanje skrbi u ranoj djetetovoj dobi te im je olakšano usklađivanje obiteljskih obaveza i plaćenog rada. Takvi kraći dopusti jačaju vezu roditelja (ponajprije žena) s tržištem rada, međutim kod njihovog dužeg trajanja, izgledni su negativni učinci koji se ogledaju u rodnoj segregaciji na tržištu rada, uključujući samu participaciju, ali i specifična obilježja participacije kao što su razlike u plaćama, mogućnost napredovanja u karijeri i sl.³⁵

Imajući na umu to da su roditeljski dopusti u analiziranim istraživanjima trajali znatno kraće od mjere roditelj odgojitelj, u slučaju ove mjere potrebno je znatno više naglasiti negativne posljedice na položaj korisnica na tržištu rada. Istraživanja su pokazala da takva mjera ima negativan učinak na sudjelovanje žena na tržištu rada (posebice njihovu reintegraciju na tržište rada), visinu njihovih budućih zarada te u konačnici i visinu mirovina. Mjera se povezuje i s rastućim polarizacijama u društvu jer to pravo ponajprije ostvaruju žene, posebice one koje su slabije povezane s tržištem rada, nižih primanja, nižeg obrazovanja i migrantice, čime djeca nemaju jednake početne šanse.³⁶

U gradu Zagrebu ta je mjera značila povlačenje velikog broja ponajprije žena s tržišta rada. Dostupni podaci za 44 % korisnika u razdoblju od 2016. do 2021. prema zaposlenosti i trajanju staža pokazuju da je najviše njih bilo zaposleno u trgovačkoj djelatnosti (34 %), prerađivačkoj industriji (14 %) te na poslovima pružanja smještaja ili pripreme i posluživanja hrane (9 %). Ti podaci upućuju na zaključak da je barem kod jednog dijela korisnika motivacija za ulazak u mjeru bila neodgovarajuća visina osobnih dohodaka i nepodržavajući radni uvjeti u djelatnostima u kojima većinu zaposlenih čine žene³⁷, a mogućnost dugotrajnog korištenja mjere (do 15. godine života najmlađeg djeteta) pruža

³⁴ Pettinicchi, Y. i Börsch-Supan, A. (2020.): Dugoročni učinci različitih radnih karijera, U: Börsch-Supan, A.; Bristle, J.; Andersen-Ranberg, K.; Brugiavini, A.; Jusot, F.; Litwin, H.; Weber, G. [urednici za Hrvatsku: Smolić, Š.; Čipin, I.] (2020.): Zdravstveni i socioekonomski status tijekom životnog ciklusa. Prvi rezultati iz šestog i sedmog vala projekta SHARE. Zagreb, Ekonomski fakultet, Sveučilište u Zagrebu, str. 109.

³⁵ Dobrotić, I. (2015.). Politike usklađivanja obiteljskih obaveza i plaćenog rada i položaj roditelja na tržištu rada. *Revija za socijalnu politiku*, 22 (3), str. 364.

³⁶ Sipilä i sur., 2010.; Giuliani i Duvander, 2017.

³⁷ Više vidjeti u tematskom broju Akrap (2011.), Fertilitet i zaposlenost žena, Društvena istraživanja.

sigurnost stalnog prihoda tijekom korištenja mjere, nerijetko višeg od dohotka koji su primale na prijašnjim, znatno nesigurnijim, radnim mjestima.³⁸

Time mjera roditelj odgojitelj poprima elemente socijalne mjere što nije trebala biti njezina svrha ili barem inicijalno nije opisana kao takva čak ni u tom štucrom obliku u kojemu se poziva na pronatalitetnu politiku.

Dodatno, ako je iznos mjesečne naknade kod dijela korisnika privremeno i unaprijedio njihov materijalni status, kako spomenuta istraživanja pokazuju, dugoročni učinci mjere mogli bi biti negativni za ekonomski položaj korisnika.

7. FINACIJSKI ISHODI MJERE

Da bi se razumjelo kako ova mjera svakodnevno funkcionira, važno je razumjeti koliko je njezino financijsko opterećenje za proračun Grada Zagreba. U skladu s godišnjim povećanjem broja korisnika mjere i povećanjem iznosa naknade, rasli su i financijski izdaci koji su s početnih 21.175.918,37 na kraju 2016. narasli na 440.819.234,27 na kraju 2020. godine. Kumulativno je od listopada 2016. do siječnja 2021. (kad je isplaćena naknada za prosinac 2020.) za pokrivanje troškova ove mjere iz gradskog proračuna izdvojeno 1.362.654.029,14 kuna.³⁹

Godine 2021. predviđeni je izdatak 528 milijuna kuna. Kumulativno će se od listopada 2016. do kraja ove proračunske godine za pokrivanje troškova ove mjere iz gradskog proračuna izdvojiti 1.8 milijardi kuna (vidi grafikon 5.).

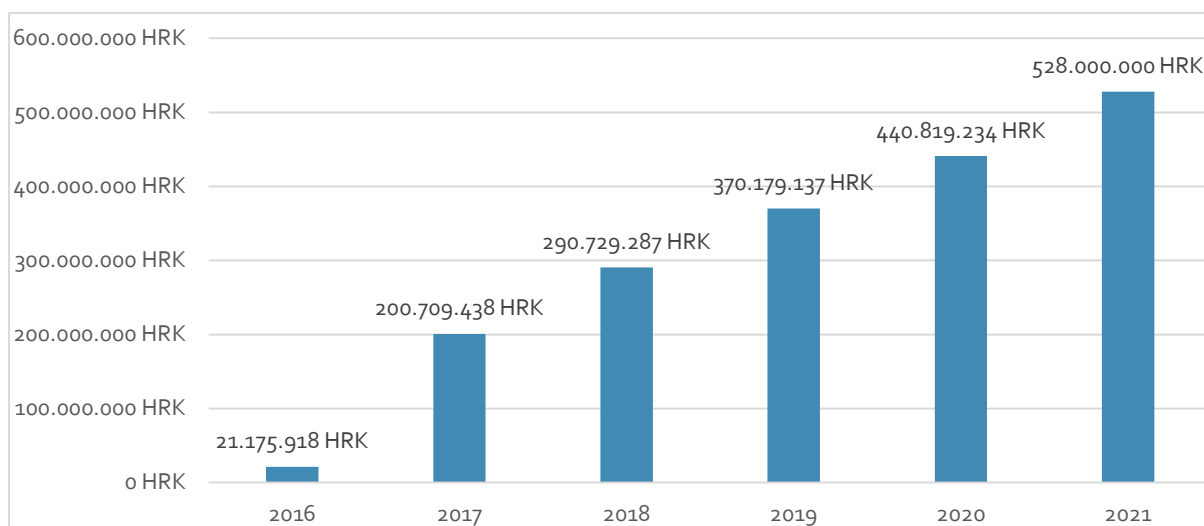
7.1 PRORAČUNSKI IZDACI ZA MJERU TIJEKOM GODINA

U grafikonu 5. nalaze se proračunski podaci o opterećenjima proračuna mjerom tijekom godina otkako je ona uvedena. Kao što se vidi, taj je rast bio znatan, a mjera je iznosila iznimno mnogo.

³⁸ Na to su upozorile i fokus-grupe koje je s roditeljima odgojiteljima provelo Udruženje Djeca prva 2018. godine (okrugli stol „Iskustva majki koje ostvaruju pravo na novčanu naknadu roditelj odgojitelj“, 14. 5. 2018.).

³⁹ Grad Zagreb, Ured za demografiju (2021.), „Korisnici novčane pomoći za roditelja odgojitelja – rujun 2016. – prosinac 2020.“, str. 5.

Grafikon 5. Proračunski izdaci za mjeru tijekom godina



Mjera je već 2017. otežala proračunsko planiranje kad je s inicijalno planiranih 80 milijuna kuna prerasla u trošak od više stotina milijuna kuna. Ove godine za mjeru treba izdvojiti više od 500 milijuna, a već 2025. trošak mjere povećao bi se na više od 700 milijuna kuna da nije uveden moratorij za nove korisnike. Nekoliko činjenica upućuje na zaključak da je mjera u svojem sadašnjem opsegu, a posebice uzimajući u obzir potencijalni rast izdvajanja u idućim godinama, financijski neodrživa i rastom koji nadmašuje očekivani rast prihoda u idućim godinama otežava uravnoteženje proračuna, a time i ugrožava izvršavanje pojedinih drugih mjera iz područja socijalnih i drugih politika. Za usporedbu sve naknade građanima i kućanstvima, koje među ostalima obuhvaćaju javni prijevoz ZET-ovim vozilima i prijevoz osoba s invaliditetom, dodatak uz mirovinu, sufinanciranje međumjesnog javnog prijevoza učenika, nabavu obrazovnih materijala za učenike i studente, naknade za poboljšanje učeničkog i studentskog standarda, prehranu socijalno ugroženih, pomoć kućanstvima za troškove stanovanja te razne druge programe pomoći osobama s invaliditetom, nezaposlenima, dobrovoljnim davateljima krvi, braniteljima i stradalnicima Domovinskog rata, stipendije učenicima i studentima itd., zajedno ne prelaze 300 milijuna kuna. Ukupan razdjel proračuna koji se odnosi na socijalnu zaštitu Grada ne iznosi više od 270 milijuna kuna, a socijalne naknade u novcu kreću se u rasponu od 100/200 kn (novčana pomoć korisnicima doplatka za pomoć i njegu i korisnicima osobne invalidnine) do 1000 kn (novčana pomoć osobama kojima je priznato pravo na status roditelja njegovatelja ili status njegovatelja). Trošak mjere u 2025. godini bio bi gotovo jednak proračunu Grada Osijeka koji je za 2021. godinu iznosio nešto više od 700 milijuna kuna. Uzmemo li cijenu izgradnje najnovijeg dječjeg vrtića u Središću otvorenog 2021., namijenjenog

za pet jasličkih i pet vrtićkih skupina, koja iznosi ukupno oko 48 milijuna kuna s PDV-om,⁴⁰ možemo zaključiti da je u razdoblju od 2016. do 2020. Grad Zagreb za istu cijenu mogao izgraditi minimalno 27 vrtića. Još slikovitije, iznos isplaćenih naknada samo za siječanj 2021. viši je za gotovo 600.000 kuna od cijene investicije u spomenuti vrtić u Središću bez PDV-a.

7.1. FINANCIJSKI ISHODI ULAGANJA U RANI I PREDŠKOLSKI ODGOJ I OBRAZOVANJE

S druge strane ove priče o financijskom opterećenju proračuna kreiranjem mjere jest utvrđena činjenica da se razvojem i ekspanzijom socijalnih usluga, od kojih su usluge ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja među najvažnijima, dugoročno postižu ekonomske i fiskalne uštede. Prema istraživanju AK Europe iz 2013.⁴¹ **ulaganje u razvoj sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja na planu dugoročne ekonomske dobiti za društvo ima znatno pozitivnije učinke od bilo kojih drugih javnih ulaganja**⁴². Ono utječe na povećanje ukupne zaposlenosti i posebno zaposlenosti žena, a time i na njihove prihode. Ovu tezu potvrđuje i istraživanje koje je skupina autora, profesora na Studijskom centru socijalnog rada u Zagrebu, provela 2010. u Hrvatskoj. U njemu je uspostavljena veza između obuhvata djece vrtićima i zaposlenosti žena. Istraživanje je pokazalo da je u onim županijama u kojima je obuhvat vrtićima veći udio zaposlenih žena također veći.⁴³ U istraživanju AK Europe dodatni pozitivni učinci ulaganja u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja također se očituju u povećanoj javnoj potrošnji, ali i u smanjenju javnih davanja za nezaposlene te osobe i obitelji nižeg socioekonomskog statusa. U slučaju Austrije posebice je zanimljiv i informativan izračun sindikata koji su procijenili da se dodatnim ulaganjem od 200 milijuna eura godišnje tijekom četverogodišnjeg razdoblja može stvoriti 35.000 novih mjesta za djecu jasličke dobi i osigurati radni sati prilagođeniji potrebama zaposlenih roditelja za 70.000 postojećih mjesta, a i svaka mala odgojna skupina može dobiti dodatnog odgojitelja te da će se takvo ulaganje višestruko isplatiti i u najmanje optimističnom scenariju, odnosno preplatiti unutar petogodišnjeg razdoblja.

⁴⁰ <https://www.zagreb.hr/otvoren-novi-djecji-vrtic-u-srediscu-podrucni-obje/169786>

⁴¹ Austrian Federal Chamber of Labour in Bruxelles: Social Investment Growth, Employment and Financial Sustainability Economic and Fiscal Effects of Improving Childcare in Austria, 2013., http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/main_report_en_304.pdf

⁴² vidi: <https://www.incare-pyc.eu/wp-content/uploads/2019/12/Analiza-pristupa%C4%8Dnosti-kvalitete-kapaciteta-i-financiranja-sustava-ranog-i-pred%C5%A1kolskog-odgoja-i-obrazovanja-u-Republici-Hrvatskoj.pdf>

⁴³ 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), 363 – 385.

Takvo bi ulaganje stvorilo 14.000 novih radnih mjesta u samom predškolskom sustavu te 2300 novih radnih mjesta u drugim sektorima zbog povećane potrebe. Također, između 14 i 28 tisuća roditelja koji nisu mogli raditi zbog nedostatka usluga moći će se zaposliti čime će se utjecati i na dodatnu potrošnju, ali i uštedjeti na naknadama za nezaposlenost te će se u proračune uplatiti više poreza i doprinosa. Slijedom tih parametara procijenjeno je da će ovo ulaganje stvoriti javne prihode koji će već u petoj godini od početnog ulaganja nadmašiti sam trošak ulaganja, i to za 14 do 168 milijuna eura, ovisno o općim ekonomskim trendovima i pokazateljima u zemlji.⁴⁴ Mjera roditelj odgojitelj djeluje upravo suprotno jer se njome ne rješavaju strukturni problemi, već se potencijalna sredstva koja bi se mogla uložiti u razvoj infrastrukture i odgojno-obrazovnih ustanova, što bi proračunu donijelo dugoročnu dobit, odlijevaju iz sustava.

8. ZAKLJUČNO – TEMELJNI NALAZI I PREPORUKE

U uvodu smo objasnili koje su teškoće povezane s davanjem egzaktnih procjena u obliku analize učinaka mjere roditelj odgojitelj s obzirom na to da je mjera u tom smislu loše definirana, a njezino praćenje nije moguće s obzirom na početne nedostatke. Ponovimo, mjera je bila u startu nedostavno definirana u smislu svrhe i učinaka u različitim domenama, od utjecaja na demografiju do kratkoročnih i dugoročnih učinaka na korisnike, njihove obitelji (djecu vrtićke dobi) i društvo u cjelini, što nije dovoljno ozbiljan ni odgovoran način donošenja politika s tako dalekosežnim i opsežnim financijskim posljedicama.

Visok iznos od gotovo 1,8 milijardi kuna za razdoblje od listopada 2016. do kraja 2021. koji će Grad Zagreb izdvojiti za mjeru roditelj odgojitelj, neprihvatljiv izostanak djece obuhvaćene mjerom iz institucionalnog programa ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja te neprihvatljiva dugogodišnja odsutnost žena s tržišta rada, koje čine 88 % korisnica ove mjere, otvorili su pitanja financijske, pedagoške i socijalne opravdanosti mjere roditelj odgojitelj.

⁴⁴ Austrian Federal Chamber of Labour in Bruxelles, Social Investment Growth, Employment and Financial Sustainability Economic and Fiscal Effects of Improving Childcare in Austria, 2013., http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/main_report_en_304.pdf

Uz neodgovarajuće i neažurno vođenje evidencije korisnika, analiza je upozorila na sljedeće probleme povezane s mjerom:

1) demografski ishod mjere namijenjen roditeljima koji imaju troje i više djece nije opravdao financijska ulaganja

– u razdoblju trajanja mjere od 2016. do 2020. u gradu Zagrebu je broj trećerođenog i svakog sljedećeg djeteta porastao za 236, ali je ukupan broj živorođene djece u istom razdoblju pao za 255

– podaci o korisnicima za razdoblje od rujna 2016. do kolovoza 2021. pokazuju da čak 47 % korisnika mjere nije imalo djecu rođenu nakon 2015. godine što znači da ih mjera nije stimulirala na rađanje još jednog djeteta

2) važnost institucionalnog odgoja i obrazovanja u ranoj dobi kosi se s učincima na odgoj i obrazovanje djece rane i predškolske dobi uključene u mjeru

– primjenom mjere roditelj odgojitelj djeca korisnika koja su u ranoj i predškolskoj dobi nemaju mogućnost pohađanja dječjih vrtića, ostaju isključivo vezana za obiteljski odgoj te dio njih može ostvariti pravo na odgovarajuću skrb, ali ne i pravo na obrazovanje

– načelo prema kojemu djeca rane i predškolske dobi imaju pravo na dostupan, priuštiv i kvalitetan institucionalni odgoj i obrazovanje smanjuje društvene nejednakosti i kasniji rizik od siromaštva i socijalne isključenosti što se kod djece uključene u mjeru može pojaviti kao problem u kasnijem životu

3) socijalni ishod mjere zbog dugogodišnjeg izbivanja žena s tržišta rada dovodi u pitanje njihovu ekonomsku neovisnost te ih čini podložnijima siromaštvu u starosti

– mogućnost dugotrajnog korištenja mjere (do 15. godine života najmlađeg djeteta) prouzročit će težu reintegraciju žena kao većinskih korisnica mjere na tržište rada, povećati stopu rizika od siromaštva za njih i obitelj te negativno utjecati na visinu njihovih budućih zarada i u konačnici i visinu mirovina

– dostupni podaci o korisnicima mjere upućuju na to da je barem kod jednog dijela korisnika motivacija za ulazak u mjeru bila neodgovarajuća visina osobnih dohodaka i nepodržavajući radni uvjeti u djelatnostima u kojima većinu zaposlenih čine žene čime je ta mjera poprimila elemente socijalne mjere

4) financijski iznos utrošen na mjeru mogao je biti pravednije raspodijeljen za svu djecu u gradu Zagrebu

- dosad utrošena sredstva dostatna su za izgradnju 27 vrtića od čega bi imali koristi i roditelji s manje djece i roditelji s više djece koji se nisu uključili u mjeru, a time bi se postigao nediskriminatorski pristup prema kojemu djeca imaju pravo na dostupan, priuštiv i kvalitetan vrtić
- na temelju dostupnih podataka očito je da je najveći broj korisnika/korisnika mjere iz gradskih četvrti u kojima je i najveća potreba za proširenjem vrtićkih kapaciteta. Navedeno s jedne strane podupire visoku motivaciju stanovništva u navedenim četvrtima da uđu u mjeru, no također objašnjava zašto su upravo sredstva izdvojena za mjeru imala negativan učinak na strukturno i dugoročno rješavanje problema – koje bi se postiglo ekspanzijom vrtićkih kapaciteta
- prema statističkim podacima o trendu rasta broja trećeg i svakog sljedećeg djeteta u gradu Zagrebu mjera je iznosila milijun kuna po djetetu

8.1. PREPORUKE

- predlažemo da se uvede trajna obustava prihvata novih korisnika u mjeru jer zbog svog iznimnog financijskog troška, a nedovoljnog demografskog učinka, nije opravdala predmnijevanu, premda neizrečenu svrhu
- predlažemo da se podaci o postojećim korisnicima revidiraju i ažuriraju kako bi se mogla voditi pravilna evidencija i pratiti zadovoljavanje uvjeta
- predlažemo da se broj godina djeteta na temelju kojega se tražila mjera spusti na sedam (7) godina, a da se svi korisnici čije dijete ima 8 i više godina isključe iz mjere uz prijelazno razdoblje za prilagodbu
- predlažemo da se djeca rane i predškolske dobi obuhvaćena mjerom uključe u institucionalne programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, u prvom koraku djeca u dobi od 3 do 6 godina, a dugoročno i sva djeca u dobi od 0 do 6 godina
- predlažemo kontinuirano ulaganje u izgradnju jasličkih i vrtićkih kapaciteta sa smjenskim radom, posebice u gradskim četvrtima s većim brojem neupisane djece te četvrtima s većim brojem korisnika mjere

- predložimo izradu politika i konkretnih mjera za suzbijanje dječjeg siromaštva u kojem bi se mogla naći djeca nakon što izađu iz mjere
- predložimo da se osiguraju dodatni kompenzacijski programi za obitelji u riziku od siromaštva koje bi se mogle naći u tom statusu nakon izlaska iz mjere
- predložimo da Grad u suradnji s HZZ-om osmisli i implementira mjere koje će korisnicima pružiti podršku u njihovoj reintegraciji na tržište rada (primjerice pružanje mogućnosti dokvalifikacija, osiguravanje jednokratnih potpora poslodavcima).

Zaključak: Mjera roditelj odgojitelj namijenjena roditeljima ili s njima izjednačenim osobama s troje i više djece zbog financijskih, pedagoških i socijalnih posljedica za Grad, korisnike i djecu obuhvaćenu mjerom, ali i stoga što nije pridonijela povećanju nataliteta u gradu Zagrebu, nije opravdana, te se predlaže trajna obustava prihvata novih korisnika u mjeru.

Podlogu su izradile zastupnice u Skupštini Grada Zagreba Iva Ivšić, Daniela Širinić, Marija Brajdić Vuković i Ivana Kekin u suradnji s Uredom za demografiju Grada Zagreba.