

# Kako do vrtića za sve?

## Mogućnosti financiranja sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja



REPUBLIKA HRVATSKA

SREDIŠNJI DRŽAVNI URED  
ZA DEMOGRAFIJU I MLADE

unicef   
za svako dijete

**IZDAVAČ:**

Ured UNICEF-a za Hrvatsku

**UREDNIKA:**

dr.sc. Ivana Ćosić

voditeljica programa za obrazovanje, UNICEF

**LEKTURA:**

Alisa Kichl

**GRAFIČKO OBLIKOVANJE:**

Dijana Kasavica

Ovaj tekst skraćena je verzija završnog izvješća studije *Financiranje sustava odgoja i obrazovanja i njegovo upravljanje* (A Study on Financing and Governance of Pre-primary Education), koju je za UNICEF proveo istraživački tim Oxford Policy Managementa u sastavu: dr.sc. Teo Matković, mr.sc. Miriam Visser, dr.sc. Nada Stropnik i mr.sc. Caitlin Williams.

Sva prava pridržava UNICEF.

Prilikom korištenja citata iz ove publikacije, molimo navedite izvor.

Publikacija ne izražava nužno stavove UNICEF-a.

ISBN 978-953-7702-46-5

Fotografije u publikaciji: @UNICEF/Marin Ilej

# **Kako do vrtića za sve?**

Mogućnosti financiranja  
sustava ranog i predškolskog  
odgoja i obrazovanja

# PREDGOVORI

Životne prilike ovise o tome kako učimo i razumijemo svijet oko nas. Iz raznih istraživanja nam je poznato da rano učenje predstavlja temelj obrazovanja te da ono ima velik utjecaj na nastavak života. S obzirom na to da je u svijetu svega polovica predškolske djece uključena u rani odgoj i obrazovanje, omogućavanje pristupa ranom odgoju i obrazovanju ima ogroman potencijal za poboljšanje njihovih života. Stoga UNICEF-ova Strategija obrazovanja 2019.-2030. *Svako dijete uči* snažno naglašava važnost ranog učenja.

Jedan od prioriteta UNICEF-ove podrške Vladi Republike Hrvatske u razdoblju od 2017. do 2022. je širenje pristupa ranom odgoju i obrazovanju, sa težnjom da svako dijete u Hrvatskoj dobije priliku za dobar početak u životu. Europska unija također je prepoznala važnost ranog odgoja i obrazovanja, usvojivši 2019. godine *Preporuke Vijeća Europske unije o visokokvalitetnim sustavima ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja*.

Za dobre politike odlučivanja nužni su kvalitetni i pouzdani podaci. UNICEF je stoga podržao Vladu Republike Hrvatske u prikupljanju podataka o pristupu vrtićima u pogledu upravljanja i financiranja. Publikacija koja je pred vama rezultat je te podrške. U velikoj mjeri ona je rezultat zajedničkih napora u povezivanju informacija i stručnih znanja donositelja odluka u Hrvatskoj uključenih u predškolski odgoj i obrazovanje te stručnosti u području javnih financija i obrazovanja Oxford Policy Managementa i Ureda UNICEF-a u Hrvatskoj, u cilju osiguranja prava svakog djeteta na kvalitetno obrazovanje.

Riječ je o praktičnom priručniku koji nudi prijedloge za poboljšanje financiranja i upravljanja u Hrvatskoj radi osiguranja pristupa vrtićima za svu djecu. Publikacija predstavlja najnovije i sveobuhvatne podatke o upisu djece u rani odgoj i obrazovanje u Hrvatskoj te daje demografske projekcije, kako bismo točno znali koliko je dodatnih mjesta u vrtićima potrebno do 2030. godine. Na kraju, ponuđeni su financijski modeli koji nam pokazuju koliko će koštati upis sve djece u vrtić, bez ugrožavanja kvalitete njihovog odgoja i obrazovanja.

U proteklom desetljeću svjedočili smo naglom povećanju sredstava mobiliziranih za rani i predškolski odgoj i obrazovanje u Hrvatskoj i stalnom rastu broja upisa u vrtiće. UNICEF je spreman nastaviti surađivati s partnerima u vladi, akademskim krugovima, organizacijama civilnoga društva i ostalima kako bi se prevladala i posljednja prepreka u omogućavanju **svakom djetetu u Hrvatskoj da pohađa vrtić**, bez obzira na njegovu etničku pripadnost, socioekonomski status ili obitelj iz koje potječe.



**Regina M. Castillo, predstojnica  
Fond Ujedinjenih naroda za djecu (UNICEF)  
Ured za Hrvatsku**

**unicef**   
za svako dijete

Kvalitetan rani i predškolski odgoj i obrazovanje predstavlja temelj uspjehu u životu. Može smanjiti jaz u školskom uspjehu, uvećati mogućnosti za obrazovanje i zapošljavanje te je ključno za bolju prilagodbu u školi i školski uspjeh. Sudjelovanje u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju bitno je za svu djecu, ali posebno je važno za djecu iz obitelji nižega socioekonomskog statusa. Rani odgoj i obrazovanje možemo razumjeti kao svojevrsnu ranu intervenciju, koja može prevenirati; spriječiti i ukloniti, društvene nejednakosti.

Predškolski programi u Hrvatskoj nisu svoj djeci jednako dostupni što je posljedica regionalnih razlika, a posebno je izraženo u slabije razvijenim i ruralnim sredinama. Aktivnosti i programi Središnjeg državnog ureda za demografiju i mlade usmjereni su na osiguravanje ravnomjernog regionalnog razvoja predškolske djelatnosti te povećanju dostupnosti programa ranog odgoja i obrazovanja za svu djecu uz poticanje smanjenja roditeljskog udjela u ekonomskoj cijeni dječjeg vrtića.

U periodu od 2018. godine na nacionalnoj razini, prema jedinicama lokalne samouprave kao osnivačima dječjih vrtića, iz Europskog socijalnog fonda, Programa ruralnog razvoja te Državnog proračuna usmjerila su se značajna sredstva u iznosu od milijardu i pol kuna, u projekte izgradnje i obnove vrtića te poboljšanje materijalnih uvjeta i unaprjeđenje usluga u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku osiguralo ukupno 447,9 milijuna kuna za kapitalna ulaganja u vrtićima kroz Europski socijalni fond i državni proračun. K tomu je osigurano i 13,5 milijuna kuna za održavanje postojećih ili razvoj novih predškolskih djelatnosti u 2020. godini za vrtiće na potpomognutim područjima.

Kako bi se dostupnost vrtića prilagodila potrebama roditelja, osigurano je 318,6 milijuna kuna iz Europskog socijalnog fonda te zaposleno 830 djelatnika i pomoćnog osoblja za produženi boravak i dodatne programe za 6387 djece.

Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku financiralo je *Analizu pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj iz 2017. godine*. Središnji državni ured za demografiju i mlade u svom radu oslonit će se na ove podatke. Studija *Kako do vrtića za sve? Mogućnosti financiranja sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja*, koju imate pred sobom je svojevrsna nadogradnja prethodno spomenute analize. Oblikovana u suradnji s UNICEF-om ova studija daje novi poticaj unaprjeđenju politika koje se odnose na roditelje i djecu, a usmjerene su univerzalnoj dostupnosti vrtića. Posebno je usmjerena na rješavanje pitanja financiranja rada vrtića u decentraliziranom sustavu. Prijedlozi unaprjeđenje upravljanja i financiranja sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja mogu koristiti dionicima i donositeljima odluka da bolje identificiraju kako mogu poduprijeti širenje ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

*Kako do vrtića za sve? Mogućnosti financiranja sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja* izvrstan je resurs za sve one koji se bave ranim i predškolskim odgojem i obrazovanjem, njegovom kvalitetom i financiranjem.

**Državna tajnica Željka Josić, dr. med**  
**Središnji državni ured za demografiju i mlade**



**REPUBLIKA HRVATSKA**  
**SREDIŠNJI DRŽAVNI URED**  
**ZA DEMOGRAFIJU I MLADE**

# SADRŽAJ

POPIS KRATICA.....	8
SAŽETAK.....	9
Istraživačka pitanja.....	9
Metodologija.....	10
Ključne spoznaje.....	11
Zaključci.....	15
Preporuke.....	15
CILJEVI STUDIJE.....	17
TRENTNO STANJE: PRISTUP VRTIĆU I TROŠAK OBUHVATA SVE DJECE DO 2030. GODINE.....	18
1.1 Sadašnji upisi u programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja: uzlazni trend.....	18
1.2 Upis djece iz ranjivih skupina u vrtiće.....	21
1.3 Tekući rashodi: ulaganja u zaposlenike – najveća ulaganja.....	24
1.4 Procjenjivanje troškova RPOO-a po djetetu.....	29
1.5 Trošak povećanog upisa u postojećim uvjetima.....	30
1.5.1. Ulaganja u infrastrukturu.....	31
DECENTRALIZIRANO UPRAVLJANJE I FINANCIRANJE: PRILIKE I IZAZOVI ZA 2030. ....	34
2.1 Uloge i odgovornosti.....	34
2.1.1 Privatni i vjerski vrtići.....	38
2.1.2 Prilagodba roditeljske participacije prema prihodima kućanstva.....	42
2.1.3 Smanjenje sudjelovanja roditelja u cijeni usluga za više djece.....	44
2.2 Izvori prihoda za vrtiće.....	45
2.2.1 Razlika između roditeljskog sudjelovanja u iskazanoj ekonomskoj cijeni i stvarnih prihoda.....	49
2.3 Roditeljska participacija u iskazanoj ekonomskoj cijeni.....	49
2.4 Usporedba iskazane ekonomske cijene i stvarnih troškova.....	50

2.5	Potreba za standardiziranom metodologijom za izračun ekonomske cijene .....	54
2.6	Financiranje putem projekata 2019. – 2021. ....	54
<b>ŠIRENJE PRISTUPA RANOM I PREDŠKOLSKOM ODGOJU I OBRAZOVANJU DO 2030. GODINE– RAZLIČITI CJENOVNI SCENARIJI .....</b>		<b>58</b>
3.1	Projekcija stanovništva .....	58
3.2	Smanjenje troškova koji se ne odnose na zaposlenike: konsolidiranje troškova i smanjenje računa za energiju.....	58
3.3	Smanjenje troškova zaposlenika.....	61
3.3.1	Smanjenje troškova kroz veću zastupljenost poludnevnih programa .....	61
3.3.2	Smanjenje troškova kroz optimiziranje plaća zaposlenika u javnim vrtićima .....	62
3.3.3	Primjena nacionalnih normativa za plaće i broj zaposlenika.....	63
3.3.4	Promjena sastava tima u odgojno obrazovnom procesu .....	64
3.3.5	Smanjenje troškova kroz prilagodbe veličine odgojne skupine .....	65
3.4	Rasprava o različitim cjenovnim scenarijima.....	66
<b>KAKO UPISATI VIŠE DJECE DO 2030. GODINE? PRIJEDLOZI FINANCIRANJA .....</b>		<b>70</b>
4.1	Razvoj standardizirane metodologije određivanja troškova za izračun iskazane ekonomske cijene JLS-ova .....	70
4.2	Uspostaviti rani i predškolski odgoj i obrazovanje kao zajamčeno pravosvakog djeteta .....	71
4.3	Reguliranje odnosa između privatnih vrtića i JLS-ova .....	72
4.4	Učinkovita organizacija mreže vrtića.....	72
4.5	Određivanje nacionalnih kriterija roditeljske participacije .....	73
4.6	Izričiti poticaji za povećanje upisa.....	74
4.7	Poboljšanje pristupa kroz projektno financiranje.....	75
4.8	Povećanje odgovornosti središnje države u financiranju RPOO-a .....	76
4.9	Potporna obiteljima s više djece.....	78
<b>ZAKLJUČCI I PREPORUKE .....</b>		<b>80</b>
5.1	Zaključci .....	80
5.2	Preporuke .....	84
<b>POPIS TABLICA I PRIKAZA .....</b>		<b>87</b>
<b>LITERATURA .....</b>		<b>89</b>

# POPIS KRATICA

<b>ZPOO</b>	Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju
<b>DZS</b>	Državni zavod za statistiku
<b>SIE</b>	srednja i istočna Europa
<b>ZND</b>	Zajednica nezavisnih država
<b>DV-PO</b>	dječji vrtići i druge pravne osobe
<b>EPV</b>	ekvivalent punog vremena
<b>EU</b>	Europska unija
<b>BDP</b>	bruto domaći proizvod
<b>GFI-POD</b>	godišnji financijski izvještaj poduzetnika
<b>HRK</b>	hrvatska kuna
<b>JLS</b>	jedinica lokalne samouprave (grad ili općina)
<b>MDOMSP</b>	Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku
<b>MZO</b>	Ministarstvo znanosti i obrazovanja
<b>DPS</b>	Državni pedagoški standardi
<b>DPS PON</b>	Državni pedagoški standard predškolskog odgoja i naobrazbe
<b>OECD</b>	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
<b>OPM</b>	Oxford Policy Management
<b>PND</b>	porez na dohodak
<b>RPOO</b>	rani i predškolski odgoj i obrazovanje
<b>PJP-POO</b>	Program javnih potreba u predškolskom odgoju i obrazovanju
<b>UNICEF</b>	Fond Ujedinjenih naroda za djecu
<b>ZMN</b>	zajamčena minimalna naknada



# SAŽETAK

## Istraživačka pitanja

Važnost razvoja djeteta u ranom djetinjstvu za njegov budući uspjeh široko je prihvaćena i dobro poznata. Pritom je ključan dio pružanje kvalitetnog ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja koji omogućuju napredak svoj djeci, kao što je utvrđeno Ciljem održivog razvoja 4.2. Iako se stanje u zadnje vrijeme popravlja, Hrvatska i dalje ima jednu od najnižih stopa upisa u sustav predškolskog odgoja i obrazovanja (za djecu od treće do šeste godine) u Europskoj uniji, a diljem zemlje postoje velike razlike. **Sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj u značajnoj je mjeri decentraliziran, a lokalne samouprave odgovorne su za najveći dio financiranja i pružanja usluga.** To dovodi do čitavog niza različitih oblika financiranja na lokalnoj razini, a prethodna istraživanja ukazuju na to da su financijske prepreke jedan od razloga zašto mnoga djeca ostaju neupisana.

Cilj je ove studije pružiti informacije za oblikovanje politika koje mogu pomoći savladati te prepreke i osigurati rani i predškolski odgoj i obrazovanje za svu djecu u Hrvatskoj. Svrha je dobiti podatke koji će dati detaljniji uvid u troškove i financijske prepreke koji onemogućuju pristup. Posebni ciljevi ove studije dvojaki su. Kao prvo, napraviti projekciju troškova univerzalnog pristupa ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju do 2030. godine pod različitim scenarijima. Kao drugo, predložiti mogućnosti financiranja koje bi omogućile pravično i učinkovito podmirenje dodatnih troškova. To uključuje detaljno razumijevanje sadašnjih troškova, financiranja i načina upravljanja, kao i modele projekcije troškova za postizanje univerzalnog pristupa do 2030. godine. Točnije, odgovorit ćemo na sedam istraživačkih pitanja:

1. Kakva je raspodjela i kakav je profil populacije djece predškolske dobi (3-6) te kakav se rast predviđa?
2. Kako nacionalni propisi i standardi utječu na troškove i načine financiranja u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja?

3. Koji su troškovi pružanja ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja te kako se oni razlikuju?
4. Na koji se način trenutno financiraju rani i predškolski odgoj i obrazovanje u javnim i privatnim vrtićima?
5. Po kojim se mehanizmima utvrđuju cijene i na koji način doprinose kućanstva?
6. Koliki bi bili troškovi povećanja upisa?
7. Koji bi alternativni mehanizmi upravljanja sustavom ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja te njegova financiranja bili pogodni za Hrvatsku, uzimajući pritom u obzir i međunarodna iskustva, kako bi se smanjile financijske prepreke i povećao upis?

Kako bi se odgovorilo na ova pitanja, a nastavno na rezultate dosadašnjih istraživanja, za ovu studiju razvijeni su konceptualni okvir i teorija promjene. Time je ova studija smještena u širi kontekst onoga što je potrebno kako bi se uklonile financijske prepreke i kako bi se djeci omogućio pristup ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju. **Prepoznate su ključne poveznice između upravljanja sustavom te troškova i financiranja sustava.** Teorija promjene koristi UNICEF-ov okvir javnih izdavanja za djecu kao alat za sistematizaciju potencijalnih izazova s kojima se sustav trenutno suočava te koji se kontinuirano obrađuju kao teme ove studije. To su: dostatnost, učinkovitost, djelotvornost, pravednost, transparentnost i odgovornost javnog financiranja.

Ova je studija napravljena u pravo vrijeme jer je **2019. godine središnja država** po prvi put nakon mnogo godina **odobrila značajna ulaganja u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja**, a 22. svibnja 2019. usvojene su i **Preporuke Vijeća Europske unije o visokokvalitetnim sustavima ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja**. Te su preporuke, zajedno

s intenzivnom javnom raspravom o pitanjima iseljavanja i demografskih trendova u Hrvatskoj, dovele do rastećeg javnog zanimanja za pružanje ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Očekuje se da će rezultati ove studije značajno doprinijeti raspravi o tome koji bi bili najbolji daljnji koraci. Prema tome, **ova studija ciljano je usmjerena k organizacijama koje se zalažu za poboljšanje pružanja ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja**, na čelu s UNICEF-om, ali i širem krugu dionika, **uključujući donositelje odluka na lokalnoj i nacionalnoj razini, stručnjake, organizacije civilnog društva, političke stranke i pružatelje usluga predškolskog odgoja i obrazovanja**. Nadalje, studija treba informirati donositelje odluka na međunarodnoj razini putem ostalih državnih, regionalnih i središnjih ureda UNICEF-a.

## Metodologija

Metodologija se uglavnom temeljila na sekundarno analizi administrativnih i anketnih podataka, a upotpunjena je intervjuima s ključnim dionicima. Temeljem ovih metoda istraženi su i razvijeni prijedlozi u vezi s izazovima proširenja pristupa ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju. Najprije smo proveli analizu demografskog konteksta i konteksta upisa koristeći administrativne skupove podataka, službenu nacionalnu statistiku i prethodno provedena istraživanja. Tako su procijenjeni opći trendovi, a osobita pozornost posvetila se i rodnom aspektu, marginaliziranim skupinama i skupinama od posebnog interesa, uključujući djecu s posebnim odgojno-obrazovnim potrebama (poglavito djecu s teškoćama), romsku djecu, djecu iz kućanstava s niskim primanjima i velike obitelji. Zatim se, pregledom najvažnije dokumentacije, ispitala uloga svake pojedine razine upravljanja države (nacionalne, županijske, gradova i općina) u upravljanju troškovima i financiranju ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja te njihov međusobni odnos.

Spajanjem različitih sekundarnih izvora podataka omogućene su nove spoznaje i, opsežna analiza sadašnjih troškova i financiranja ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Analiza se temeljila na službenim izvještajima koje vrtići predaju Ministarstvu financija i Financijskoj agenciji. Analize su raščlanjene prema raznim obilježjima, poput stupnja urbanizacije, kategorije razvijenosti i trenutačne razine upisa u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u jedinici lokalne

samouprave (JLS), kao i po vrsti ustanove (javna, privatna ili vjerska). Analiza troškova uključila je procjene po djetetu i po zaposleniku te usporedbu iskazane „ekonomske cijene“ i stvarnih troškova koje snose vrtići. Uslijedila je analiza financiranja koja je sagledala izdatke JLS-ova za rani i predškolski odgoj i obrazovanje, prihode od iznosa sudjelovanja koje plaćaju roditelji i mogućnosti za nastavak velikih ulaganja temeljenih na projektima, a napravljena prema analizi do sada ugovorenih ulaganja.

Model je osmišljen kako bi se procijenili troškovi pružanja *mogućnosti za sve* da se upišu u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja te ne uključuje troškove svladavanja potencijalnih prepreka na strani potražnje, kao što su stavovi roditelja prema ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju. Pouzdana projekcija broja djece vrtićke dobi ključna je za izračun troškovnog modela i procjenu budućih troškova upisa sve djece u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Za svrhu ove studije primijenjen je populacijski model do 2030. godine. S obzirom na regionalne različitosti u demografskim trendovima između JLS-ova, projekcija broja stanovnika na lokalnoj razini uzima u obzir unutarnje migracije između JLS-ova. Te su procjene korištene za razvoj našeg demografskog troškovnog modela u kojem su projekcije stanovništva i jedinični troškovi ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja sastavnice za izračun ukupnog troška. **Troškovni model uključuje nekoliko različitih politika i mogućnosti poboljšanja učinkovitosti izdataka za rani i predškolski odgoj i obrazovanje.** Razvoj troškovnog modela popraćen je nizom razgovora s ključnim dionicima, tijekom kojih se **testirala valjanost razmatranih pretpostavki u vezi s troškovima te izvodivost inicijalnih prijedloga za financiranje, kao i politička volja za time.** Takav pristup osigurao je sudjelovanje ključnih dionika u različitim stadijima istraživačkog procesa, a sve kako bi **studija bila od koristi donositeljima odluka koliko god je to moguće.** Ovakvo zajedničko stvaranje dokaza ključno je za konačnu prihvatljivost studije, a stoga i za njezin mogući utjecaj na odluke o politikama.

Prilikom dizajna prijedloga financijskih intervencija prikupili smo spoznaje iz svih naših prethodnih analiza i projekcija troškova kako bismo istaknuli potrebu za povećanjem ulaganja, ali i za učinkovitijim financiranjem ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. **U prijedlozima financiranja istražujemo kako pravednije**

**snositi teret pokrivanja troškova pružanja tih usluga.** Prijedlozi su dopunjeni pregledom međunarodnih iskustava u pružanju ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja pa su u okviru studije sagledane slovenske, austrijske i njemačke politike, kao i pouke koje one pružaju Hrvatskoj.

Ovu studiju ugovorio je UNICEF Hrvatska, a proveo ju je Oxford Policy Management (OPM). Budući da se studija prije svega usmjerila na sekundarnu analizu podataka, najuži tim bio je malen. Članovi tima imali su jasno definirane zadatke. Voditelj projekta bio je odgovoran za prikupljanje ulaznih podataka na vrijeme, za vođenje tima i za upravljanje financijama, dok se odgovornost voditelja tima odnosila na tehnički sadržaj i smjer studije. Ravnatelj projekta zadržao je sveukupnu odgovornost za osiguranje kvalitete izlaznih podataka. OPM je cijelo vrijeme blisko surađivao s UNICEF-om Hrvatska: UNICEF je pregledavao rezultate i organizirao sudjelovanje ključnih dionika, uključujući i razgovore s ključnim osobama i konzultacije na široj razini. Ključni dionici s iskustvom iz različitih institucija konzultirani su tijekom cijelog procesa, pa tako i u raspravi o prvim spoznajama, a mnogi od njih pružili su dragocjene podatke za analizu.

## Ključne spoznaje

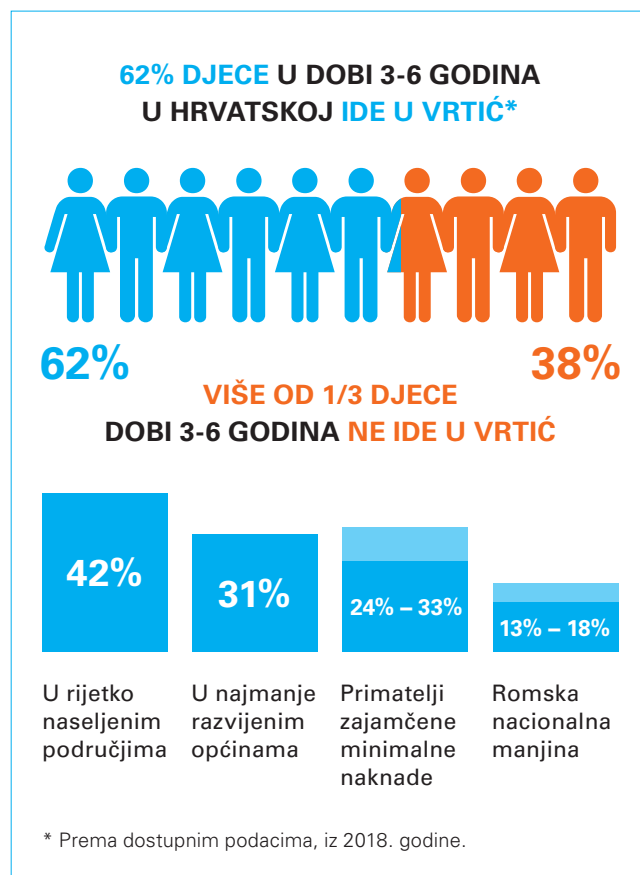
Pitanja upravljanja, troškova i financiranja sama su po sebi isprepletena i odražavaju se u trendovima upisa u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. **Odstupanja i nejednakosti koje smo uočili danas nastaviti će se, ako ne i narasti, ako ne poduzmemo radnje kako bismo uspostavili ravnotežu u sustavu.** Analiza provedena u sklopu studije otkrila je mogućnosti smanjenja tih nepravdi na korist sve djece u Hrvatskoj.

## Demografski kontekst

Godine 2018. šezdeset dva posto djece predškolske dobi bilo je upisano u redoviti program dječjih vrtića, čime je zabilježen **impresivan rast od osam postotnih bodova u posljednjih šest godina.** Otprilike jedna petina upisanih pohađa **privatne vrtiće.** Kroz privatne vrtiće ostvareno je čak 76% kapaciteta dodanog u razdoblju od 2012. do 2018. godine. Zabilježen je i blag, ali postojan pad broja djece koja pohađaju

bilo kakav drugi program osim redovitog cjelodnevnog programa, iako su ostali oblici pružanja usluga i dalje učestaliji u manje razvijenim JLS-ovima i u ruralnim područjima. **Sveukupno je 83% djece upisano u cjelodnevne programe.**

**Promatrajući upis među marginaliziranim skupinama, primjećuje se niska stopa upisa, ali i nedostatak službenih podataka.** Cjenovna dostupnost izazov je kućanstvima s niskim primanjima, a stopa upisa niža je kod djece iz kućanstava u kojima su roditelji naveli kako djetetu teško mogu priuštiti vrtić, kao i kod primateljā dječjeg doplatka ili socijalne pomoći. Manje od jednog djeteta od petero djece iz romskih kućanstava upisano je u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, a uslijed nedostatka podataka o broju djece s teškoćama u razvoju vrlo je teško procijeniti njihovu stopu upisa. Među svom upisanom djecom, udio djece s teškoćama u razvoju raste kako djeca postaju starija, što ukazuje na to da postoje izazovi u ranom otkrivanju i dijagnozi. Naposljetku, iznenađujuć i blagi nerazmjer u stopi upisa između spolova od 1,5% u korist dječaka mogao bi se objasniti time da se češće dječacima nego djevojčicama odgađa polazak u osnovnu školu.



Sadašnja stopa upisa i njezin rast vrlo su nejednako raspoređeni diljem zemlje. **Stope upisa u najrazvijenijim JLS-ovima pet su puta veće od onih u najmanje razvijenima**, pa tako neki JLS-ovi bilježe rast upisa veći od 75%, a drugi jedva dostignu 30%. To predstavlja ozbiljne nepravde u sustavu jer djetetova šansa da iskoristi prednosti koje pruža upis u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja uvelike ovisi o tome gdje dijete živi. Pružanje ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za svu djecu treba biti usmjereno na rješavanje ovih nejednakosti. U budućnosti, do 2030. godine, predviđa se da će ukupan broj djece rane i predškolske dobi pasti za 15%, na otprilike 134 100 djece, što bi trebalo smanjiti izazov dostizanja 100-postotnog upisa. Dok su u relativnom smislu najmanje razvijeni JLS-ovi suočeni s najvećim izazovima u postizanju 100-postotnog upisa, u apsolutnim brojevima radi se zapravo o najrazvijenijoj kategoriji koja ima najviše stanovnika i povoljnije demografske projekcije te gdje se mora još upisati najviše djece kako bi se stigao univerzalni upis.

## Kontekst upravljanja

Geografske različitosti koje su zamijećene kod upisa odražavaju različitosti u troškovima i načinima financiranja diljem zemlje, a tome pogoduju sadašnji oblici upravljanja. Dok je pružanje ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja odgovornost JLS-ova, upravljanje sustavom odvija se i na nacionalnoj i na lokalnoj razini.

Na nacionalnoj razini pedagoške standarde postavlja Ministarstvo znanosti i obrazovanja. Oni uključuju propise vezane uz kvalitetu i najveću dopuštenu veličinu skupine za različite uzraste. Analiza je pokazala kako **sadašnji maksimalan broj od dvadesetero djece po mješovitoj skupini u pravilu biva prekoračen te da je na nacionalnoj razini prosječna veličina skupine oko 22 djece**. Zakonom se također propisuju potrebne kvalifikacije odgojitelja na nacionalnoj razini te postoji odredba prema kojoj plaće djelatnika javnih vrtića ne bi smjele biti niže od plaća djelatnika u osnovnim školama. Središnja vlada namijenila je ograničena sredstva za pružanje ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja putem posebnih programa javnih potreba. Temeljna uredba kojom se određuje iznos po učeniku donesena je 1997. godine, i od tada nije usklađena s inflacijom. Iako svi ovi propisi podrazumijevaju troškove, jedino je mjesto na kojem su troškovi izričito

navedeni članak 42. Državnog pedagoškog standarda (DPS), kojim se utvrđuju elementi koje treba uključiti u „ekonomsku cijenu“, ali bez ikakve metodologije ili imenovanja onih koji su odgovorni za izračun.

Županije teoretski imaju ulogu nadzora i koordinacije sustava, ali u praksi postoji malo dokumentiranih dokaza da županije uistinu provode djelotvornu koordinaciju u svrhu poboljšanja učinkovite raspodjele dječjih vrtića, osobito izvan granica određenog JLS-a. Županije su zadužene za *Mjerila za osiguranje sredstava za zadovoljavanje javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja* u kojima su iskazana minimalna izdavanja za rani i predškolski odgoj i obrazovanje koja se očekuju od JLS-a. Međutim, taj dokument nije vidljiv u gotovo polovini županija, dok u nekima, gdje on postoji, nije ažuriran preko dva desetljeća. Lokalna uprava snosi odgovornost pružanja ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, uključujući i pravo na osnivanje novih dječjih vrtića. Međutim, osim obveznih programa predškole u trajanju od 250 sati, **pravni okvir ne uspostavlja pravo djeteta na mjesto u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja**.

## Trenutačni troškovi

Uzimajući u obzir samo tekuće troškove, bez troškova ulaganja u infrastrukturu, prosječan trošak po djetetu u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za 2017./2018. godinu iznosio je gotovo 2000 kuna mjesečno. U odnosu na stupanj razvoja postoje značajna odstupanja u troškovima. Troškovi po djetetu relativno su visoki u najmanje razvijenim JLS-ovima, najniži su u srednje razvijenim kategorijama (III. – V.), a daleko su najveći u najrazvijenijoj kategoriji. Ove razlike većinom proizlaze iz razlika u troškovima zaposlenika. Ukupni su troškovi narasli između 2016. i 2018., većinom zbog troškova plaća. Razlike u strukturi troškova između javnih i privatnih vrtića također predstavljaju važan nalaz, pa tako potonji imaju niže troškove plaća, ali i veće troškove koji se ne odnose na plaće. **Plaće čine 79% tekućih troškova u javnim vrtićima, 57% u privatnim i 70% u vjerskim vrtićima**. Ostale važne stavke tekućih troškova jesu: **prehrana (7%), režije i usluge (4%) te troškovi energije (3%)**. S obzirom na to da stavke koje se ne odnose na plaće sve zajedno predstavljaju relativno malen udio u ukupnim troškovima, politike usmjerene na smanjivanje tih troškova imat će ograničen učinak na ukupan trošak.



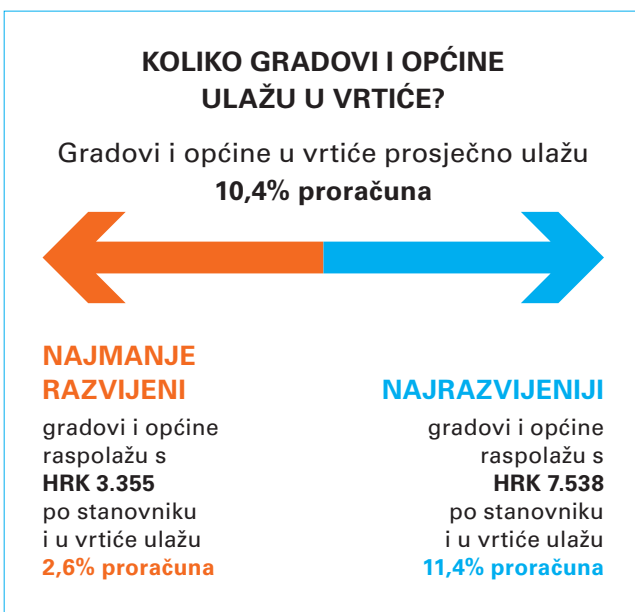
Na lokalnoj razini, iskazana ekonomska cijena ključna je za određivanje iznosa sudjelovanja roditelja i iznosa kojim vrtiće (javne i privatne) sufinancira JLS. Iako metodologija nije utvrđena, čini se da se cijena računa naknadno, temeljem ukupnih izdataka i upisa u javne vrtiće u nekom razdoblju. **Prema istraživanju iz 2018. godine, 80% vrtića prijavilo je iskazanu ekonomsku cijenu između 1300 kuna i 2032 kune mjesečno.** Ekonomska cijena često je viša u urbanim područjima, u prve tri kategorije razvijenosti te u gradovima i općinama u kojima je već postignuta visoka stopa upisa. U svim poznatim slučajevima ista cijena primjenjuje se na sve javne vrtiće unutar JLS-a. Nerijetko se ekonomska cijena ne ažurira redovito, što znači da s vremenom dolazi do povećanja razlike između iskazane ekonomske cijene i stvarnoga stanja. Analize pokazuju da je **ekonomska cijena pohađanja vrtića u prosjeku 13% niža od stvarnih operativnih troškova dječjeg vrtića, s tim da 50% JLS-ova procjenjuje svoju mjesečnu ekonomsku cijenu za barem 100 kuna manje od stvarnog troška.** Rani i predškolski odgoj i obrazovanje stoga je sustavno nedovoljno financiran, a razlika se nadoknađuje sredstvima iz JLS. To često vodi javnim troškovima većima od onih koji su planirani temeljem ekonomske cijene.

## Trenutačni oblici financiranja

Ukupna javna izdvajanja za rani i predškolski odgoj i obrazovanje nisu zanemariva, pa se tako od 2016. do 2018. svake godine za u ovu svrhu izdvaja preko **0,6%**

**BDP-a, što je blizu prosjeka EU-28 od 0,59%.** Vrlo malen dio ovoga iznosa (1%) dolazi iz središnjeg proračuna kroz programe javnih potreba, a velika većina financira se na lokalnoj razini. U prosjeku, u 2018. godini malo više od **10% proračunskih sredstava JLS-ova utrošeno je na rani i predškolski odgoj i obrazovanje (jaslice i vrtići), što je drugi najveći funkcionalni izdatak nakon cestovne infrastrukture.** Više od ukupne prosječne razine financiranja, razlika u izdavanjima u sustav je ta koja dovodi do izazova u vezi s pristupom. Tako 15,5% stanovništva živi u JLS-ovima koji izdvajaju manje od 6% svojeg proračuna za rani i predškolski odgoj i obrazovanje, dok 9,2% stanovništva živi u JLS-ovima koji za to izdvajaju više od 15%. Također, **najmanje razvijene JLS u prosjeku ulažu tek 2,6% svog skromnog proračuna, a one najviše razvijene čak 11,4%.** Postoje različitosti i u načinima sufinanciranja javnih i privatnih vrtića: **javne subvencije predstavljaju 47% prihoda u privatnim vrtićima, u usporedbi sa 79% u javnim vrtićima.** S obzirom na to da JLS-ovi manje sudjeluju u sufinanciranju, iznos sudjelovanja roditelja u privatnim vrtićima može biti znatno veći od onoga u javnim vrtićima.

Sudjelovanje roditelja u cijeni programa važan je aspekt financiranja ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. I ovdje postoje značajna odstupanja između JLS-ova, gdje **neki zahtijevaju plaćanje 45% iskazane ekonomske cijene,** a nekolicina ih ne naplaćuje baš nikakav iznos. Međutim, budući da postoji tendencija obratnog odnosa između razine ekonomske cijene i udjela u kojem sudjeluju roditelji, apsolutni iznos participacija diljem



zemlje pokazuje manje odstupanja no što bi se moglo očekivati. **Roditeljsko sudjelovanje obično iznosi oko 33% iskazane ekonomske cijene** (559 kuna mjesečno), ali **samo 26,5% prihoda vrtića dolazi iz privatnih izvora, što dodatno oslikava nerazmjer između iskazane ekonomske cijene i stvarnoga stanja**. Velika većina JLS-ova također primjenjuje popuste i oslobođenja od plaćanja roditeljske participacije, a gotovo trećina djece živi u sredinama gdje se iznos participacije određuje sukladno prihodima kućanstva. Općenito, JLS-ovi s većim prihodima nude veće popuste i oslobođenja od plaćanja participacije.

## Predviđeni troškovi i prijedlozi financiranja

Prilikom predviđanja troškova povećanja upisa u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja kako bi se postigla 100-postotna stopa upisa do 2030. godine, kao osnovu koristili smo stvarne izdatke i jedinične troškove, a ne iskazanu ekonomsku cijenu. Ako bi se sadašnje prakse nastavile, onda bi operativni **troškovi univerzalnog pristupa ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju iznosili oko 879 milijuna kuna godišnje više nego do sada** – radi se o **povećanju od oko 37%**. Postoje, međutim, razne opcije uvođenja učinkovitije potrošnje sustava kako bi se veći pristup osigurao bez toliko puno dodatnih izdataka. Mnoge od tih opcija direktno su povezane s upravljanjem, kao što je npr. ublažavanje zahtjeva u vezi s veličinom skupine u postojećim standardima. Neke druge, poput učinkovite potrošnje energije, više su mehanizmi upravljanja troškovima. Svim je predloženim opcijama zajedničko da imaju potencijal na ovaj ili onaj način doprinijeti smanjenju troškova. Od četiri opcije koje postižu najveće uštede troškova, dvije se odnose na promjene u određivanju plaća i strukturi zaposlenika. Preostale dvije odražavaju ili povećanje najveće dopuštene veličine skupine u državnom pedagoškom standardu na 26 ili osiguravaju to da 75% djece koja će se dodatno upisati do 2030. godine pohađa poludnevne programe umjesto cjelodnevnih programa. Ta četiri scenarija podrazumijevaju dodatno godišnje povećanje operativnih troškova između 401 milijuna kuna i 619 milijuna kuna, u usporedbi s 879 milijuna kuna prema scenariju bez promjena.

Infrastrukturne potrebe izračunate su zasebno jer će ukupan broj potrebnih zgrada dječjih vrtića ovisiti o

kapacitetu ustanova, a on će pak ovisiti o odabranoj veličini skupine. Već je uračunato proširenje infrastrukture kroz projekte koje financira EU. Osim toga, **do 2030. godine bit će potrebno preko 37 000 dodatnih mjesta** kako bi se osiguralo da sva djeca, uključujući i djecu s teškoćama u manjim skupinama, imaju mogućnost upisa u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Dok infrastrukturni troškovi predstavljaju izazov za mnoge JLS-ove, na financiranje kroz projekte gleda se kao na izvedivu mogućnost povećanja fizičkih kapaciteta. Bit će nužno poboljšati postojeće kriterije alokacije kako bi se osiguralo da podrška stigne do onih područja kojima je najviše potrebna nova ili poboljšana infrastruktura.

Daljnji prijedlozi za financiranje prije svega uzimaju u obzir prikladnost i djelotvornost financiranja ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, s fokusom na pravednost. Upotunjeni su pregledom slovenskih, austrijskih i njemačkih iskustava. Slovenija dijeli povijest institucija s Hrvatskom i ima sličan sustav pružanja ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za koji su zadužene općine. Međutim, Slovenija je zadržala **snažniju ulogu središnje države koja izdvaja nešto veća sredstva, ali definira znatno veću standardizaciju načina određivanja cijene i financiranja kako bi se osigurao pravedan pristup u cijeloj zemlji**. Suprotno tomu, u Njemačkoj i Austriji ranim i predškolskim odgojem i obrazovanjem upravlja se na regionalnoj razini: regionalne skupštine preuzele su vodeću ulogu kakva trenutačno nedostaje u Hrvatskoj.

Dio prijedloga za financiranje razvijenih za Hrvatsku usmjereno je na **promjenu upravljanja sustavom, a to će posljedično utjecati na troškove i financiranje**. Oni uključuju **uspostavljanje zajamčenog prava svakog djeteta da se upiše u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja**, bolje reguliranje odnosa između **javnog i privatnog sektora** te prijedloge za promicanje učinkovitog širenja mreže dječjih vrtića. Posljednja predložena promjena upravljanja odnosi se na **uvođenje standardizirane metodologije određivanja troškova za izračun iskazane ekonomske cijene** kako bi se osigurala veća transparentnost te kako bi se bilo kakvi prijenosi središnje države ili u okviru projekata, odnosno smanjenja participacije roditelja odvijali na jednakoj osnovi.

Drugi dio prijedloga direktnije su povezani s financiranjem i promiču veću pravednost u pristupu ranom i

predškolskom odgoju i obrazovanju. Oni podrazumijevaju stvaranje **standardizirane ljestvice sudjelovanja roditelja prema prihodima kućanstva** kako bi se promicala pravednost. Ni to ni standardizacija izračuna iskazane ekonomske cijene ne znači da će iznosi biti standardizirani; već samo metodologija dolaska do tih iznosa. Daljnji prijedlozi financiranja koji se predlažu uključuju **financiranje kroz projekte** za poboljšanje ulaganja u infrastrukturu te **veću ulogu središnje države u prevladavanju neravnoteža u sustavu**.

## Zaključci

Autonomija dodijeljena JLS-ovima u njihovu pristupu pružanju ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, kao i nedostatak zakonskog prava djece na pohađanje redovitih programa predškolskog odgoja i obrazovanja, znači da trenutno nema djelotvornog mehanizma koji bi osigurao da lokalna samouprava primjereno financira rani i predškolski odgoj i obrazovanje. Stoga **na djetetove mogućnosti pristupa ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju ozbiljno utječe mjesto stanovanja**. Bez ikakva mehanizma ujednačivanja koji bi se posebno odnosio na rani i predškolski odgoj i obrazovanje, sustav su ukorijenjene nejednakosti između različitih geografskih područja. **Decentralizacija ovlasti bez osiguranih sredstava i značajne odgovornosti za pružene usluge izravno vodi do velikih razlika u troškovima i načinima financiranja**, što je i uočeno.

Kvalitetan rani i predškolski odgoj i obrazovanje temeljna su sastavnica osiguranja uspješnog razvoja djeteta i njegove buduće dobrobiti, a cijena univerzalnog pristupa ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju, iako velika, nije previsoka, jer bi **zahtijevala dodatnih 0,11 – 0,23% BDP-a ulaganja u sektor**. Postizanju tog ambicioznog cilja pomoći će **uvođenje mjera za poboljšanje troškovne učinkovitosti** tako da se javna sredstva ne troše bespotrebno. Može biti da goruće pitanje nije toliko ukupan trošak ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, već kako se taj trošak financira. Temeljem sadašnjih praksi, vrlo je mala vjerojatnost da će se uistinu postići 100-postotni upis, čak i da postoje sredstva za pokrivanje troška univerzalnog pristupa. **Trenutačni načini financiranja stvaraju prepreke koje neke obitelji ne mogu prevladati bez obzira na želju da upišu svoju djecu**. Naši prijedlozi, koji su detaljno navedeni u preporukama, žele riješiti taj problem.

Razumljivo je da je teško razmotriti troškove i financiranje ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u cjelini kada je sustav u potpunosti decentraliziran. Međutim, upravljanje i financiranje na nacionalnoj razini značajno utječe na to kako će se na lokalnoj razini ustrojiti pristup ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju. Ako je Hrvatska ozbiljna u svojoj namjeri postizanja univerzalnog pristupa ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju, onda je potrebno usklađeno djelovanje u čitavom sustavu, a to će zahtijevati vodstvo tijela središnje države.

## Preporuke

Naše preporuke stvorene su temeljem provedene analize i mišljenja koja su ključni dionici izražavali tijekom cijelog procesa istraživanja. Ne smatramo plodnim preporučiti drastične ili ambiciozne reforme koje imaju male šanse za uspjeh. Umjesto toga, preporuke se oslanjaju na dokaze i postojeće prakse kako bi se sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja doveo na učinkovitiju i pravedniju razinu i kako bi se uklonile financijske prepreke koje priječe pristup svima.

Prva važna preporuka u vezi s upravljanjem ranim i predškolskim odgojem i obrazovanjem u Hrvatskoj jest **zajamčiti pravo svakoga djeteta na mjesto u dječjem vrtiću**. Na taj se način neće samo poslati javna poruka o vrijednosti ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja nego će se i izravno potaknuti JLS-ove da na odgovarajući način daju prednost pružanju ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. To pravo ne znači da će upis u dječji vrtić postati obavezan, nego da bi svako dijete trebalo imati mogućnost pohađanja dječjeg vrtića. Ovu inicijativu treba voditi središnja država, a može se uvesti u fazama kako bi se osiguralo da postoji dovoljno dostupnih sredstava za zadovoljenje mogućeg porasta potražnje.

Bolje **reguliranje odnosa između privatnih i javnih pružatelja** omogućit će veću pravednost kako se stopa upisa bude širila. Višegodišnje koncesije potaknule bi pružatelje usluga na veća ulaganja. Zauzvrat, JLS-ovi trebaju zahtijevati veću transparentnost cijena i potrošnje kako bi bili sigurni da dodijeljeno sufinanciranje vraća dobru vrijednost za novac. Sufinanciranje privatnih vrtića od JLS-ova također treba biti uravnoteženo s financiranjem javnih vrtića kako bi se osiguralo da privatni vrtići roditeljima ne naplaćuju znatno

veće iznose sudjelovanja onemogućujući tako pristup nekoj djeci.

Što se tiče smanjenja troškova, prijedlog koji najviše obećava jest **moгуćnost izmjene DPS-a** kako bi se blago povećala najveća dopuštena veličina skupine a da se ne ugrozi kvaliteta pružene usluge. Povećanje maksimalne veličine skupine vrlo vjerojatno neće utjecati na kvalitetu jer se stvarna stopa pohađanja često kreće oko 80% broja upisanih. S obzirom na to da ovo može predstavljati korjenitu promjenu, **predlažemo da se najprije napravi studija o sigurnosnim i radnim uvjetima te uvjetima učenja u mnogim dječjim vrtićima koji trenutačno rade sa skupinama čija veličina nadilazi standard**. Uštede koje se ostvare promjenom veličine skupine mogu se preraspodijeliti unutar sektora – na primjer, podržavajući oblike financiranja koji su usmjereni na postizanje pravednosti.

Još jedna važna promjena u upravljanju sustavom bila bi **uvođenje standardizirane metodologije** za izračun iskazane ekonomske cijene slijedeći slovenski primjer. To ne bi samo povećalo transparentnost i odgovornost u pružanju ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja nego bi pomoglo i održivosti financiranja sektora jer bi troškovi postali jasni, a time bi i proračuni postali realistični, kako za dječje vrtiće tako i za JLS-ove. Do te metodologije treba doći putem opsežnih savjetovanja, ali mi predlažemo da se izračuni za jasličke programe odvoje od onih za vrtićke programe s obzirom na to da su jaslice skuplje.

Za financiranje ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja predlažemo da svaki JLS uvede **određivanje roditeljske participacije prema prihodima**. To bi

trebalo ublažiti neke od izazova vezanih uz cjenovnu pristupačnost koje smo otkrili u ovom izvješću; ne postoji nikakav argument utemeljen na pravednosti da se to ne učini. Sudjelovanje roditelja sukladno njihovim prihodima dovelo bi do financijske rupe u nekim JLS-ovima koji se u financiranju dječjih vrtića jako oslanjaju upravo na sudjelovanje roditelja. **Proširenje programa javnih potreba središnje države** kako bi se uključila potpora za te JLS-ove ublažilo bi ovaj teret.

Postoji još niz drugih primjera gdje **treba osigurati dodatna sredstva iz državnog proračuna** ako se želi postići cilj univerzalnog pristupa ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju. Oni uključuju podršku za područja u kojima je trošak po djetetu značajno i legitimno veći, kao što su planinska područja, kao i odobravanje početnog kapitala JLS-ovima koji žele proširiti pokrivenost kroz izgradnju. Financiranje projekata s pomoću EU fondova pruža savršen mehanizam uz pomoć kojega se to trenutačno može napraviti; međutim, mora se razmotriti održivost takvih ulaganja.

Daljnja istraživanja potrebna su i u određenom broju drugih područja kako bi se odgovorilo na izazov uklanjanja financijskih prepreka pristupu ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju. To podrazumijeva i veća ulaganja u otkrivanje djece s teškoćama i u pružanje podrške za njihov upis, a na taj će način biti i jasnije koliki je broj djece s teškoćama u cjelokupnom stanovništvu. Naposljetku, čimbenici sa strane potražnje koji utječu na upis nalaze se izvan opsega ove studije, ali kako bude rastao upis, bit će sve teže doći do preostale djece koja nisu upisana i bit će potrebno uložiti veće napore kako bi se dokučilo što ograničava njihov upis u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.



# CILJEVI STUDIJE

Krajnji cilj ove studije bio je procijeniti trošak osiguranja pristupa predškolskom odgoju i obrazovanju za svu djecu od treće godine do upisa u osnovnu školu i predložiti mogućnosti financiranja takvog proširenog pristupa.

Konkretnije, primarni ciljevi studije bili su sljedeći:

- a) omogućiti detaljniji uvid u upravljanje sustavom ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja i njegovo financiranje u Hrvatskoj, a osobito analizirati postojeći format vrtića te istražiti potencijal za stvaranje i inovativno financiranje vrtića
- b) ponuditi inovativna, učinkovita i pristupačna rješenja za postojeće prepreke i zastoje u financiranju i upravljanju kako bi se mogao postići univerzalni pristup kvalitetnim uslugama ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja
- c) ponuditi preporuke za optimizaciju korištenja postojećih kapaciteta predškolskih ustanova na nacionalnoj razini, osobito s obzirom na potrebe najranjivije djece i njihovih obitelji, kad je to moguće.



# TRENTNO STANJE: PRISTUP VRTIĆU I TROŠAK OBUHVATA SVE DJECE DO 2030. GODINE

## POGLAVLJE 1

U ovom poglavlju razmatramo raspoložive podatke o upisanima u vrtiće i troškovima rada vrtića (javnih i privatnih) te kako se ti troškovi financiraju. U posljednjih deset godina upis djece u dobi od tri godine do šest godina raste, a stope upisa više su u urbanim i razvijenijim područjima nego u ruralnim i slabije razvijenim područjima. **U 2018. godini ukupno je 97 127 djece u dobi od tri godine do šest godina bilo upisano u redovite cjelodnevne ili poludnevne vrtićke programe** koji su se provodili u privatnim, vjerskim ili javnim vrtićima.

Dostupni podaci o ranjivim skupinama pokazuju da je za djecu koja žive u siromaštvu ili u riziku od siromaštva i za romsku djecu manje vjerojatno da će pohađati vrtić. Podaci o upisu djece s teškoćama u razvoju proturječni su, te je stoga teško procijeniti njihovo sudjelovanje u vrtićkim programima. Ono što se može vidjeti iz dostupnih podataka je da je kroz proteklo desetljeće narastao broj djece s teškoćama koja su uključena u vrtićke programe. Može se i reći da se dijagnosticiranje teškoća u razvoju ne provodi dosljedno u cijeloj zemlji i na svim razinama odgoja i obrazovanja.<sup>1</sup> Također, tek **8% djece iz najsiromašnijih kućanstava bilo je upisano u predškolske programe** te je samo 17,7% romske djece odgovarajuće dobi bilo upisano u redovite

vrtićke programe. Kako bi se do 2030. postigao univerzalni upis, nacionalne i lokalne vlasti moraju djelovati koordinirano i osigurati da djeca iz ranjivih skupina pohađaju predškolske programe.

### 1.1 Sadašnji upisi u programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja: uzlazni trend

U razdoblju **od 2012. do 2018. stopa upisa djece u dobi od tri godine do šest godina u vrtiće u Hrvatskoj povećala se za impresivnih 7,9 postotnih bodova**. U zadnje dvije godine tog razdoblja povećanje je iznosilo tri postotna boda. Premda se populacija djece od tri godine do šest godina od 2016. smanjila za 11 000 djece, a broj upisane djece smanjio za 1,5%, ukupno povećanje stope upisa u vrtiće ne može se objasniti samo smanjenjem broja stanovnika, već i povećanjem apsolutnog broja upisane djece. Kao što je prikazano u tablici 1, postoji **velika razlika u stopi obuhvaćenosti s obzirom na stupanj razvijenosti JLS-ova, pri čemu su stope upisa u najrazvijenijim JLS-ovima pet puta veće od onih u najslabije razvijenim**.

<sup>1</sup> Za više detalja vidjeti: UNICEF (2020) Situacijska analiza rane intervencije u RH

TABLICA 1. Stopa obuhvaćenosti i ukupan broj djece od 3 godine do 6 godina upisane u vrtiće, po razvojnoj kategoriji i stupnju urbanizacije, 2012. – 2018.

	obuhvaćenost u sustav predškolskog odgoja i obrazovanja (3 godine – 6 godina)					broj upisanih u sustav predškolskog odgoja i obrazovanja (3 godine – 6 godina)					
	2012.	2014.	2016.	2018.	Δ 12. – 18.	2012.	2014.	2016.	2018.	Δ 12. – 18.	Δ 16. – 18.
<b>ukupno</b>	<b>53,7%</b>	<b>55,0%</b>	<b>58,6%</b>	<b>61,6%</b>	<b>7,9 p. b.</b>	<b>90 497</b>	<b>94 612</b>	<b>98 624</b>	<b>97 127</b>	<b>7,3%</b>	<b>-1,5%</b>
<b>RAZVOJNA KATEGORIJA</b>											
<b>najslabije razvijena (potpomognuta) područja</b>	8,9%	9,9%	11,6%	14,8%	5,9 p. b.	610	652	692	769	26%	11%
<b>(potpomognuta područja) 2.</b>	14,8%	16,4%	19,2%	23,0%	8,2 p. b.	1376	1453	1555	1680	22%	8%
<b>(potpomognuta područja) 3.</b>	21,3%	22,5%	25,2%	30,0%	8,7 p. b.	2480	2561	2658	2879	16%	8%
<b>(potpomognuta područja) 4.</b>	27,3%	29,7%	34,2%	41,5%	14,2 p. b.	4514	4809	5274	5743	27%	9%
<b>5.</b>	38,2%	39,1%	44,1%	51,0%	12,8 p. b.	4900	5094	5578	5977	22%	7%
<b>6.</b>	43,4%	45,7%	52,9%	58,2%	14,8 p. b.	9008	9552	10 680	10 827	20%	1%
<b>7.</b>	60,1%	62,7%	66,6%	70,1%	10,0 p. b.	11 918	12 787	13 362	13 320	12%	0%
<b>najrazvijenija područja*</b>	73,5%	72,1%	75,1%	77,4%	3,9 p. b.	28 689	29 283	30 513	29 878	4%	-2%
<b>STUPANJ URBANIZACIJE</b>											
<b>veliki gradovi (gusta naseljenost)*</b>	70,8%	72,3%	74,5%	77,0%	6,2 p. b.	15 718	16 301	16 767	16 366	4%	-2%
<b>manji gradovi / predgrađa (srednja naseljenost)</b>	53,8%	54,9%	60,2%	64,7%	10,9 p. b.	30 188	31 325	33 471	33 485	11%	0%
<b>ruralna područja (rijetka naseljenost)</b>	30,1%	31,8%	36,2%	41,7%	11,6 p. b.	17 589	18 565	20 074	21 222	21%	6%

Izvor: Državni zavod za statistiku (DZS) Obrazac DV-PO (Dječji vrtići i druge pravne osobe), podaci vitalne statistike i migracija

Napomena: Ponderirani podaci o stanovništvu. \*Grad Zagreb nije uključen u raščlambu prema razvoju i urbanizaciji. P. b. = postotni bodovi.

Između 2012. i 2018. došlo je do značajnog povećanja stope upisa i apsolutnog broja upisane djece, osobito u srednje razvijenim područjima (IV. – VI. kategorija). Krapinsko-zagorska i Brodsko-posavska županija povećale su u šest godina broj djece upisane u programe

ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za više od 50%. Usprkos **značajnom relativnom povećanju broja upisane djece u najslabije razvijenim JLS-ovima** (16 – 26% od I. do III. kategorije od 2012.), zbog niske početne stope upisa taj skok im nije bio dovoljan da

TABLICA 2. Stopa obuhvaćenosti i ukupan broj djece od 3 godine do 6 godina upisane u vrtiće, po županijama, 2012. – 2018.

županija	stopa obuhvaćenosti u programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja (3 godine – 6 godina)					broj upisanih u programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja (3 godine – 6 godina)					
	2012.	2014.	2016.	2018.	Δ 12. – 18.	2012.	2014.	2016.	2018.	Δ 12. – 18.	Δ 16. – 18.
Grad Zagreb	85,1%	83,2%	81,4%	76,8%	-8,3 p. b.	27 002	28 421	28 312	26 054	-4%	-8%
Istarska	74,9%	70,3%	75,9%	78,6%	3,7 p. b.	5568	5489	5805	5823	5%	0%
Dubrovačko-neretvanska	62,8%	63,4%	67,0%	72,7%	9,9 p. b.	3328	3504	3599	3694	11%	3%
Zagrebačka	50,8%	51,3%	55,3%	59,5%	8,7 p. b.	6678	6913	7333	7327	10%	0%
Primorsko-goranska	68,8%	69,4%	70,8%	74,2%	5,4 p. b.	6618	7011	7177	7141	8%	-1%
Zadarska	50,8%	52,6%	57,2%	61,4%	10,6 p. b.	3590	3783	4043	4120	15%	2%
Splitsko-dalmatinska	64,7%	65,1%	69,0%	72,5%	7,8 p. b.	12 670	12 781	13 200	12 880	2%	-2%
Varaždinska	41,3%	43,7%	48,0%	59,7%	18,4 p. b.	2897	3022	3200	3 607	25%	13%
Međimurska	50,6%	53,2%	54,7%	59,3%	8,7 p. b.	2475	2683	2724	2770	12%	2%
Krapinsko-zagorska	24,7%	28,2%	32,4%	40,2%	15,5 p. b.	1202	1405	1572	1842	53%	17%
Koprivničko-križevačka	37,0%	37,6%	44,3%	46,0%	9,0 p. b.	1740	1765	1980	1932	11%	-2%
Šibensko-kninska	62,8%	64,3%	66,7%	69,9%	7,1 p. b.	2308	2432	2453	2414	5%	-2%
Osječko-baranjska	36,9%	38,4%	42,5%	47,4%	10,5 p. b.	4308	4462	4826	4970	15%	3%
Karlovačka	34,1%	40,1%	45,8%	45,5%	11,4 p. b.	1529	1789	1905	1780	16%	-7%
Požeško-slavonska	24,6%	26,5%	31,3%	38,5%	13,9 p. b.	793	840	895	979	23%	9%
Brodsko-posavska	16,2%	21,2%	25,5%	31,3%	15,1 p. b.	1082	1388	1580	1736	60%	10%
Bjelovarsko-bilogorska	31,0%	32,3%	36,1%	39,4%	8,4 p. b.	1449	1511	1614	1609	11%	0%
Ličko-senjska	36,6%	36,0%	42,1%	47,2%	10,6 p. b.	593	574	646	683	15%	6%
Vukovarsko-srijemska	25,0%	25,8%	30,8%	38,1%	13,1 p. b.	1918	1913	2089	2270	18%	9%
Sisačko-moslavačka	32,0%	33,5%	46,4%	47,0%	15,0 p. b.	1940	2010	2685	2435	26%	-9%
Virovitičko-podravska	24,0%	27,4%	31,0%	36,8%	12,8 p. b.	809	916	986	1061	31%	8%

dostignu druge JLS-ove. **Ruralna područja bilježe osjetno nižu obuhvaćenost, ali nedavna povećanja tih stopa čine se najveća upravo u tim JLS-ovima.** Stope upisa u vrtiće u jedanaest županija i dalje su ispod 50%, usprkos rastu ostvarenom u proteklih deset godina.

Istovremeno, u najrazvijenijim JLS-ovima (osim Zagreba) čini se da se rast zaustavio na stopi upisa od 74% do 77%. U Zagrebu je u istom razdoblju došlo do osjetnog pada u stopi obuhvaćenosti (s 85% na 77%), a apsolutan broj upisanih pao je za više od 8% u protekle dvije godine. Ovo posljednje moglo bi biti posljedica statusa roditelja odgojitelja koji primaju naknadu za skrb o djeci u obiteljima s troje ili više djece, a koji je uveden 2016. godine. Prema toj mjeri roditelj prima naknadu u visini 65% prosječne plaće u Zagrebu, pod uvjetom da ni jedno dijete ne pohađa redovite programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja (predškolski program u trajanju od 250 sati smatra se posebnim, a ne redovitim programom). Do kraja 2019. oko 5000 roditelja koristilo je ovu mjeru.

## 1.2 Upis djece iz ranjivih skupina u vrtiće

Za procjenu u kojoj mjeri djeca iz **obitelji s niskim primanjima pohađaju programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja** oslonili smo se na sekundarnu analizu istraživanja o pružanju usluga i programa u zajednici za podršku roditeljstvu namijenjenih roditeljima djece najmlađe dobi, koje je proveo UNICEF (izvješće objavljeno u: Pećnik 2013). Istraživanje je provedeno u ožujku i travnju 2012. na uzorku od 1621 roditelja djece predškolske dobi (0 – 6 godina), a predstavlja dosad jedino sveobuhvatno empirijsko ispitivanje pružanja usluga namijenjenih djeci, uključujući i vrtiće.

Drugi način za procjenu stopa upisa djece iz kućanstava s niskim primanjima jest razmatranje primatelja socijalne pomoći. Premda ne postoje službena izvješća o upisima za pripadnike ove skupine, dva nedavna istraživanja bavila su se time 2013. (Šučur i sur. 2015) i 2016. godine (Stubbs i sur. 2017).

**TABLICA 3. Dostupnost, priuštivost i upis u vrtićke programe, prema primanjima po članu kućanstva i veličini naselja**

	nema vrtića (ili nije poznato)	nije lako dostupan	niska priuštivosti	upisani (prethodno ili trenutno)
<b>ISKAZANI PRIHOD KUĆANSTVA</b>				
<b>I. grupa (do 543 kn)</b>	12%	47%	37%	8%
<b>II. grupa (do 1120 kn)</b>	7%	27%	29%	36%
<b>III. grupa (do 2328 kn)</b>	3%	20%	13%	63%
<b>prihod iznad praga za ostvarivanje dječjeg doplatka</b>	1%	12%	6%	81%
<b>VELIČINA NASELJA</b>				
<b>do 2000</b>	8%	37%	24%	39%
<b>2001 do 10 000</b>	2%	21%	16%	59%
<b>10 000 do 100 000</b>	0%	13%	14%	66%
<b>iznad 100 000</b>	2%	6%	6%	75%
<b>ukupno</b>	<b>4%</b>	<b>20%</b>	<b>15%</b>	<b>57%</b>

Izvor: Istraživanje iz 2012. godine o pružanju usluga i programa u zajednici za podršku roditeljstvu namijenjenih roditeljima male djece u Hrvatskoj  
Napomena: I prethodni i trenutni upis u vrtićki program smatra se upisom.

Sva ova istraživanja pokazuju da postoji  **snažna povezanost između visine primanja i upisa u vrtiće**. Veća je vjerojatnost da roditelji s nižim primanjima žive u JLS-ovima u kojima nema vrtića, a tamo gdje vrtići postoje, veća je vjerojatnost da će roditelji prijaviti prepreke u dostupnosti i financijskoj priuštivosti, kao što je prikazano u tablici 3.

Premda se razlika u stopi upisa ne može objasniti isključivo kroz iskazanu dostupnost ili priuštivost (Dobrotić 2013: 171–177), problem niske priuštivosti očito postoji u kućanstvima s primanjima nižim od praga za ostvarivanje dječjeg doplatka. **Priuštivost, a osobito dostupnost, najčešće su prepreke u najmanjim naseljima** (do 2000 stanovnika), dok su u velikim gradovima takvi izazovi rijetki.

Nadalje, 24% primatelja zajamčene minimalne naknade (ZMN) odgovorilo je da njihova djeca pohađaju vrtić (Šučur i sur. 2015: 112).<sup>2</sup> U manjem istraživanju iz 2016. u 33% kućanstava koja primaju ZMN sva su djeca barem u nekoj mjeri pohađala neki od vrtićkih programa, premda je to variralo ovisno o stupnju deprivacije (30% – 36%), veličini naselja (23% – 41%) i stupnju obrazovanja roditelja (25% – 40%) (Stubbs i sur. 2017: 46).

U istraživanju iz 2013. godine 66% roditelja koji su primali ZMN izjavilo je da svojoj djeci ne mogu priuštiti vrtić, premda je 86% tvrdilo da je pohađanje nužno za razvoj djeteta. Nadalje, **20% korisnika ZMN-a izjavilo je da u njihovoj lokalnoj zajednici nema vrtića**, 40% je tvrdilo da ih u pristupu uslugama vrtića ometa njihova dostupnost, a 44% je izjavilo da im pristup sprječava cijena vrtića (Šučur i sur. 2015.: 77, 110–117). U skladu s time, u istraživanju iz 2016. godine oko trećina ispitanika izjavila je da je razlog neupisivanja djece prvenstveno financijske prirode, a svaki deseti ispitanik izjavio je da je problem u (ne)dostupnosti vrtića (Stubbs i sur. 2017: 46). Takva niska procjena priuštivosti i stopa upisa nisu iznenađujuće s obzirom na to da je ukupan iznos ZMN-a po članu kućanstva niži od prosječnog iznosa roditeljskog udjela u cijeni sudjelovanja u programu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

Istraživanje baznih podataka iz 2017. *Uključivanje Roma u hrvatsko društvo* (Kunac i sur. 2017: 95–96) utvrdilo

je da je 13% djece romske populacije predškolske dobi pohađalo vrtić, a upisano je bilo svega 3,5% trogodišnjaka, 7,4% četverogodišnjaka, 17,1% petogodišnjaka i 24,3% šestogodišnjaka. Administrativni izvori navode financiranje roditeljskog udjela za 423 romska djeteta u 2018. u 14 županija (Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, 2018). Gore spomenuto istraživanje baznih podataka izvješćuje o 2396 romske djece predškolske dobi, odnosno 1,45% ukupne populacije predškolske djece. Prema evidenciji o isplaćenim subvencijama, to dovodi do procjene stope upisa od 17,7%.

Procjena populacije djece s teškoćama u razvoju i njihova upisa u programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja predstavlja izazov s obzirom na raznovrsne, ali ograničene i nedosljedne izvore podataka. Varijacije u utvrđivanju teškoća i posebnih potreba kod djece vjerojatno su povezane s neravnomjernom dostupnošću dijagnostičkih resursa. U svrhu naše projekcije univerzalnog upisa, procjenjujemo da bi 6% djece odgovarajuće dobne skupine imalo teškoće ili razvojni rizik. Ova procjena temelji se na broju djece s teškoćama u razvoju koja su danas upisana u vrtić u dobi od 5 do 6 godina.

Pogled na podatke između 2004. i 2018. pokazuje povećanje broja i udjela djece s teškoćama, s 1763 (2,4%) u 2004. na 5237 (5,4%) u 2018. godini. Do povećanja je došlo istovremeno s povećanjem broja stručnih suradnika zaposlenih u vrtićima s 376 u 2004. na 836 u 2018. (ekvivalent punog vremena – EPV) i s porastom ukupnog broja djece upisane u vrtićke programe odgoja i obrazovanja. Baš kao i u osnovnom obrazovanju, postoji dosljedan obrazac posebnih odgojno-obrazovnih potreba i teškoća koje se povećavaju u starijim dobnim skupinama jer se te potrebe bolje prepoznaju kako djeca rastu.

S obzirom na izvješća DZS-a, u 2018./2019. godini 5237 djece s teškoćama u razvoju u dobi od tri do šest godina pohađalo je vrtićke programe odgoja i obrazovanja. Treba napomenuti da je državno financiranje učenika s teškoćama u razvoju, koje se isplaćuje *per capita*, znatno niže od gore navedenih podataka. U 2018. financirano je svega 2185 djece s teškoćama u razvoju (628 u posebnim programima i 1557 u integriranim programima). Financiranje se odobrava

<sup>2</sup> Među primateljima ZMN-a veća je vjerojatnost sudjelovanja kod romske djece i djece s teškoćama u razvoju: 29%, odnosno 28%.

na temelju dostavljene dijagnostičke dokumentacije i prema raspoloživim proračunskim sredstvima, što ukazuje na primjenu strožih kriterija od onih korištenih u gore spomenutim izvješćima DZS-a. Prema tim parametrima, **sadašnja stopa upisa djece s teškoćama u razvoju u programe predškolskog odgoja i obrazovanja iznosila bi 1,8% ukupnog broja djece koja pohađaju vrtičke programe.**

Kao što je prikazano u tablici 4, udio djece s teškoćama u razvoju povećava se s obzirom na razvojnu kategoriju JLS-a te je značajno viši u urbanim područjima, kao i u područjima s višom stopom upisa u programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Nadalje, udio djece s teškoćama u razvoju niži je tri do pet puta u privatnim i vjerskim vrtićima nego u javnima. Nije vjerojatno da su te razlike uzrokovane stvarnim razlikama

**TABLICA 4. Djeca (od 3 godine do 6 godina) s teškoćama u razvoju upisana u programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, 2018./2019.**

razvojna kategorija	upisana djeca s teškoćama u razvoju	prevalencija među upisanom djecom
najslabije razvijena (potpomognuta) područja I.	14	1,8%
(potpomognuta područja) II.	21	1,3%
(potpomognuta područja) III.	79	2,7%
(potpomognuta područja) IV.	113	2,0%
V.	163	2,7%
VI.	352	3,3%
VII.	456	3,4%
najrazvijenija područja VIII.	4 039	7,2%
<b>STUPANJ URBANIZACIJE</b>		
veliki gradovi (gusta naseljenost)	3 439	8,1%
manji gradovi / predgrađa (srednja naseljenost)	1 183	3,5%
ruralna područja (rijetka naseljenost)	615	2,9%
<b>SADAŠNJA STOPA UPISA DJECE OD 3 GODINE DO 6 GODINA U JLS-ovima</b>		
< 45%	209	2,7%
45% – 60%	373	2,7%
60% – 75%	649	3,5%
75% +	4 006	7,0%
<b>OSNIVAČ</b>		
javni	4 978	6,3%
privatni	199	1,3%
vjerski	60	2,0%
<b>ukupno</b>	<b>5 237</b>	<b>5,4%</b>

Izvor: DZS, Izvješće DV-PO (uključuje samo redovite programe, djeca s teškoćama u razvoju nisu uključena)

u prevalenciji teškoća u razvoju u različitim regijama. Teškoće u razvoju često se otkrivaju tek kada dijete pohađa program ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja te kada postoje dostatni stručni resursi za postavljanje dijagnoze. Stoga je izazovno procijeniti broj djece s teškoćama u razvoju.

Objavljeni podaci DZS-a omogućuju nam usporedbu **rodne strukture upisanih** (uključujući i kraće programe). U prošlom desetljeću udio djevojčica bio je stabilan, između 46,6 i 47,8 posto ukupnog broja polaznika vrtića. Može se reći da u jasličkim skupinama ima podjednako djevojčica i dječaka, dok su u skupini od 3 do 4 godine djevojčice brojnije od dječaka. To ukazuje na to da su postojeće rodne razlike koncentrirane u dobnoj skupini od pet i više godina – zbog toga što se polazak u osnovnu školu češće odgađa kod dječaka nego kod djevojčica, uslijed čega dječaci nastavljaju pohađati vrtić do sedme godine. U 2017./2018. **dječaci su činili 58% sedmogodišnjih polaznika predškolskih programa i 69% djece s identificiranim posebnim odgojno-obrazovnim potrebama.** Općenito, u skladu s rezultatima svjetskih istraživanja i s uvidom u situaciju u drugim zemljama srednje i istočne Europe (UNICEF 2019; Wood i sur. 2014) rodne su razlike u upisu u programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj male (oko jednog postotnog boda), a njihov je najvjerojatniji uzrok to što dječaci dulje pohađaju program, a ne nejednak pristup vrtićima za djevojčice.

### 1.3 Tekući rashodi: ulaganja u zaposlenike – najveća ulaganja

Ako želimo procijeniti dodatne resurse koji će biti potrebni da se većem broju djece omogući pohađanje vrtića, važno je razumjeti tekuće rashode u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju. Raščlanjivanje tekućih rashoda u različite kategorije (npr. troškovi zaposlenika, troškovi održavanja, građevinski troškovi) dodatno nam pomaže u razumijevanju strukture troškova, a time nam omogućuje i da ih ugradimo u različite scenarije i razmotrimo gdje se mogu ostvariti buduće uštede.

Rashodi ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja (uključujući i jaslice i vrtiće) mogu se razlomiti na tekuće troškove i ulaganja. Najveću pozornost posvetili smo tekućim troškovima, koji određuju većinu godišnjih troškova vrtića, a koje smo podijelili na troškove zaposlenika i ostale troškove (koji nisu vezani uz zaposlenike). U usporedbi s javnim vrtićima, na vjerske i privatne vrtiće odnosi se manji udio ukupnih troškova ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, što je uglavnom u skladu s ukupnim brojem upisane djece. Međutim, financijska izvješća ukazuju na različitu strukturu troškova, pri čemu se na plaće odnosi značajno manji udio troškova u vjerskim (70%) i privatnim vrtićima (57%), u usporedbi s javnim vrtićima (79%).

TABLICA 5. Ukupni rashodi iz izvješća javnih, privatnih i vjerskih vrtića za 2018. (u kunama)

	ukupno	javni	privatni	vjerski
<b>ukupno</b>	<b>2 776 881 558</b>	<b>2 358 717 180</b>	<b>351 247 728</b>	<b>66 916 650</b>
% BDP-a	0,73%	0,62%	0,09%	0,02%
<b>rashodi za zaposlenike</b>	<b>2 122 579 222</b>	<b>1 875 388 945</b>	<b>200 448 960</b>	<b>46 741 317</b>
<b>ostali rashodi (koji nisu povezani sa zaposlenicima)</b>	<b>654 302 343</b>	<b>483 328 242</b>	<b>150 798 768</b>	<b>20 175 333</b>
<b>rashodi za zaposlenike (% od ukupnih rashoda)</b>	<b>76,4%</b>	<b>79,5%</b>	<b>57,1%</b>	<b>69,9%</b>
<b>N (prijavljeni i objedinjeni)</b>	<b>587</b>	<b>348</b>	<b>209</b>	<b>30</b>

Izvor: Izvješća o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (PR-RAS) i godišnji financijski izvještaji poduzetnika (GFI-POD)



Detaljnijim razmatranjem troškova zaposlenika i ostalih periodičnih troškova uočeno je da troškovi prehrane predstavljaju najveću stavku izdataka koji se ne odnose na zaposlenike, a ti se izdaci kreću od 6,9% do 7,2% (tablica 6). Slijede rashodi za komunalne i druge usluge, koji predstavljaju od 4,0% do 4,2%, te rashodi za energiju, na koje se odnosi od 2,9% do 3,3% ukupnih periodičnih troškova, ovisno o godini. Rashodi javnih vrtića povećavaju se u realnim vrijednostima (rastu 4,8% u 2017. i 3,5% u 2018.), dok udio rashoda za zaposlenike polako raste, sa 78,5% u 2016. na 79,5% u 2018. godini.

**Utjecaj nedavnih povećanja plaća u sektoru ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja nije u cijelosti uključen u analizu, ali vjerojatno je da će biti velik.** Svi JLS-ovi koji su dosad određivali visine plaće

zaposlenika javnih vrtića na razini plaća u osnovnim školama morat će ih tijekom 2020. povisiti i uskladiti. U bogatijim područjima u kojima plaće već jesu iznad ove razine i u područjima u kojima su privatni pružatelji usluga prisutni u većoj mjeri vjerojatno je da će postojati pritisak sindikata za dodatnim povećanjem plaća. Normativni troškovi zaposlenika za rani odgoj i obrazovanje u javnim vrtićima vjerojatno će se do kraja 2020. povećati s 15 937 kuna na 17 696 kuna godišnje po djetetu (vidjeti tablicu 29).

Suočeni s povećanjem jediničnog troška rada, JLS-ovi bi mogli primijeniti nekoliko strategija za rješavanje tog problema: (a) nastojati ostvariti veću učinkovitost pružanja usluge ili povećati veličine vrtićkih odgojnih skupina, (b) učiniti pomak prema većem uključivanju privatnih

**TABLICA 6. Ukupni periodični troškovi javnih vrtića (jaslice i predškolski odgoj i obrazovanje)<sup>3</sup>, 2016. – 2018.**

stavke rashoda	ukupno (u kunama, cijene iz 2018.)			udio		
	2016.	2017.	2018.	2016.	2017.	2018.
<b>zaposlenici: plaće (uklj. doprinose)</b>	1 639 731 500	1 725 261 510	1 802 779 323	75,4%	75,7%	76,4%
<b>zaposlenici: stručno usavršavanje (uklj. službena putovanja)</b>	7 921 668	8 587 629	10 030 990	0,4%	0,4%	0,4%
<b>zaposlenici: prijevoz</b>	58 456 344	60 687 626	62 578 629	2,7%	2,7%	2,7%
<b>sirovine (i prehrana)</b>	154 257 031	162 948 039	161 753 795	7,1%	7,2%	6,9%
<b>uredski materijal, ostali materijalni troškovi, sitni inventar</b>	62 516 346	63 447 519	59 883 335	2,9%	2,8%	2,5%
<b>materijali i usluge održavanja</b>	53 877 179	56 111 199	55 482 499	2,5%	2,5%	2,4%
<b>energija</b>	72 521 470	69 486 140	68 497 489	3,3%	3,0%	2,9%
<b>ostale nefinancijske usluge (zakupnine/najamnine, komunalne, komunikacijske, zdravstvene i intelektualne usluge)</b>	90 024 161	92 251 411	99 043 250	4,1%	4,0%	4,2%
<b>ostali rashodi (uklj. financijske usluge)</b>	34 732 371	39 832 479	38 667 870	1,6%	1,7%	1,6%
<b>ukupni periodični troškovi</b>	2 174 038 070	2 278 613 552	2 358 717 180	100%	100%	100%
<b>rashodi za zaposlenike</b>				78,5%	78,8%	79,5%
<b>stvarna promjena troškova</b>		4,8%	3,5%			

Izvor: Izvješća o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (PR-RAS) i godišnji financijski izvještaji poduzetnika (GFI-POD)

<sup>3</sup> Isključili smo vrtiće koji nisu aktivni, koji su prijavili manje od 10 000 kuna prihoda godišnje i koji su uglavnom u stečajnom postupku.

pružatelja usluga, ili (c) prebaciti dio troškova na roditelje kroz povećanje iznosa roditeljskih participacija i smanjenje olakšica.

Za razumijevanje visokog udjela troškova zaposlenika važno je uzeti u obzir propise koji određuju sastav zaposlenika u vrtićima kako bi se osigurala kvaliteta ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

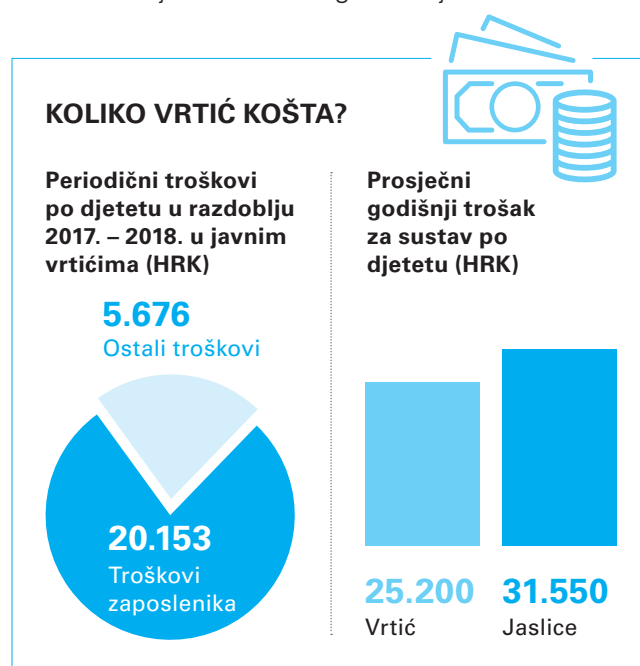
- Postoje ograničenja **veličine odgojnih skupina** (DPS predškolskog odgoja i naobrazbe = DPS PON, članci 21. – 23.). Ograničenja broja djece u skupinama iste dobi jesu: 18 (u skupinama djece od tri do četiri godine), 20 (za djecu od četiri godine do pet godina), 22 (od pet do šest godina) i 25 (šestogodišnjaci i stariji), dok je u mješovitim dobnim skupinama najveći dopušteni broj djece 20 (od 3. godine naviše) ili 22 (od 4. godine naviše).
- **Broj i radno vrijeme odgojitelja u odgojno-obrazovnoj skupini** (DPS PON, članci 27. – 30.) treba odgovarati trajanju programa tijekom dana. Kraći (do tri sata) redoviti programi zahtijevaju jednog odgojitelja s polovicom radnog vremena; redoviti poludnevni (od 3 sata do 6 sati) zahtijevaju angažman jednog odgojitelja s punim radnim vremenom; a cjelodnevni (od 7 do 10 sati) zahtijevaju dva odgojitelja s punim radnim vremenom.
- **Omjer ostalih zaposlenika s obzirom na broj djece**, primjerice stručnih suradnika, kuhara, spremačica, podvornika i administrativnog osoblja (DPS PON, članci 30. – 39.).
- **Prostorni i tehnički uvjeti** (DPS PON, članci 43. – 49.) određuju svrhu i veličinu obaveznih prostorijskih za boravak djece, popratnih prostorija i hodnika te najmanju dopuštenu površinu po djetetu, kao i uvjete koji se odnose na vlažnost, prozračivanje, osvijetljenost, temperaturu, akustiku i sigurnosne standarde prostora.
- **Oprema** treba biti izdržljiva i primjerena dobi djece te prilagođena njihovom razvoju (DPS PON, članci 50. – 51.).
- **Prehrana**, koja za cjelodnevni boravak treba osigurati četiri obroka koji zadovoljavaju 66% energetske potrebe djeteta (čl. 40.), što je detaljno uređeno Programom zdravstvene zaštite djece, higijene

i pravilne prehrane djece u dječjim vrtićima, NN 105/2002, 55/2006, 121/2007).

- Asistenti, usavršavanje i oprema za **integraciju djece s teškoćama** predstavljaju dodatne troškove. Na troškove osobito utječe propisano smanjivanje veličine odgojno-obrazovne skupine kada se u nju uključi dijete s lakšim teškoćama (broj djece u skupini smanjuje se za dva djeteta) ili s većim teškoćama u razvoju (broj djece u skupini smanjuje se za četvero) (DPS PON, čl. 22.).
- Zakon propisuje da, premda lokalne vlasti određuju plaće kroz kolektivni ugovor sa zaposlenicima dječjih vrtića, **plaće i naknade za radnike dječjih vrtića ne mogu biti niže od plaća i naknada radnika u osnovnom školstvu** (Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju – ZPOO, čl. 51.). To određuje minimalnu razinu plaća i naknada zaposlenika te automatski proširuje primjenu svakog kolektivnog ugovora i reindeksacije plaća u osnovnoškolskom obrazovanju na javne vrtiće.

U prosjeku, periodični troškovi po djetetu u razdoblju 2017 – 2018 u javnim vrtićima iznosili su **25 829 kuna godišnje, od čega je 20 153 bilo vezano uz troškove zaposlenika, a 5 676 na sve ostale troškove.**

U razdoblju između 2017. i 2018. godine stvarni troškovi plaća *po djetetu* povećali su se za oko 1000 kuna (4,7%), u skladu s promjenama plaća u javnom sektoru, dok se istovremeno većina ostalih troškova po djetetu u realnim vrijednostima blago smanjila.



TABLICA 7. Normativi broja zaposlenih u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju

uloga	pedagoški standard u pogledu broja osoblja	broj djece po zaposleniku (omjer)	sistematizacija (prim. educ. equiv.)	koeficijent
ravnatelj/ica	1	400	ravnatelj, stručni studij	1,765
odgojitelj/ica	2 po skupini (cjelodnevni boravak), veličina skupine 20	10	odgojitelj sa završenim preddiplomskim studijem ili stručnim studijem	1,193
stručna suradnica/ stručni suradnik	0,1 po skupini ako ima manje od pet skupina, 1 ako je 10 skupina, 2 za 11 do 20 skupina, 3 za 21 i više skupina	200	stručni suradnik (ne rehabilitator)	1,280
viša medicinska sestra	1 za do 400 djece, 0,1 više za svaku dodatnu skupinu	400	medicinska sestra	1,067
tajnik/tajnica	1 za 400 djece, u manjim vrtićima prema potrebi	400	tajnik ustanove	1,212
voditelj/ica računovodstva	1 za 400 djece, u manjim vrtićima prema potrebi	400	voditelj računovodstva	1,232
administrativno-računovodstveni radnik/ca	1 za 400 djece, u manjim vrtićima prema potrebi	400	administrativni referent	0,824
kuhar/ica	1 za 80 – 239 djece, 2 za 240 – 399, 2,5 za više od 400 djece	160	radno mjesto II. vrste	0,873
pomoćni kuhar/ica	0,5 za 80 – 119 djece, 1 za 120 – 159, 1,5 za 160 – 279, 2 za 280 – 319, 2,5 za više od 319 djece	140	radno mjesto IV. vrste	0,601
spremač/ica	1 na 300 m <sup>2</sup> (standardna površina od 15 m <sup>2</sup> po djetetu, 3 m <sup>2</sup> dnevnog boravka za igru, zajednički boravak, kuhinju, kupaonicu, itd.) procijenjeni učinak 10 m <sup>2</sup> po djetetu	30	radno mjesto IV. vrste	0,601
radnik/ca za održavanje i uređivanje vanjskog prostora	1 ako vrtić ima više od 3000 m <sup>2</sup> (standard za 200 djece)	200	radno mjesto IV. vrste	0,601
pranje, itd.	1 na 400 djece	400	radno mjesto IV. vrste	0,601
održavanje prostora, prijevoz, itd.	2 na 400 djece + 1 po objektu s vlastitom kotlovnicom	150	radno mjesto IV. vrste	0,873

Izvori: DPS-PON | Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama

TABLICA 8. Prosječni godišnji rashodi po ekvivalentu punog vremena boravka jednog djeteta po proračunskim stavkama – u javnim vrtićima, u kunama

	troškovi i ulaganja	ulaganja	periodični troškovi	troškovi vezani uz zaposlenike	prehrana	ostali materijalni troškovi	održavanje	komunalne i druge usluge	ostalo
<b>GODINA</b>									
<b>2017.</b>	25 876	516	25 360	19 685	1911	856	533	723	1165
<b>2018.</b>	27 017	726	26 291	20 614	1907	845	495	705	1242
<b>STUPANJ URBANIZACIJE</b>									
<b>veliki gradovi (gusta naseljenost)</b>	29 714	487	29 227	23 261	1879	655	946	874	1133
<b>manji gradovi / predgrađa (srednja naseljenost)</b>	25 336	863	24 472	19 361	1845	718	452	730	935
<b>ruralna područja (rijetka naseljenost)</b>	25 733	555	25 178	19 334	1952	992	376	644	1366
<b>RAZVOJNA KATEGORIJA</b>									
<b>najslabije razvijena (potpomognuta područja I.</b>	28 536	890	27 645	20 304	1803	757	730	1241	2262
<b>(potpomognuta područja) II.</b>	23 890	622	23 267	17 613	1929	951	375	690	1246
<b>(potpomognuta područja) III.</b>	23 490	318	23 172	17 939	1538	969	550	565	1164
<b>(potpomognuta područja) IV.</b>	23 005	823	22 182	17 177	1710	740	318	656	1033
<b>V.</b>	23 519	845	22 674	17 544	1910	869	270	605	1051
<b>VI.</b>	26 035	795	25 240	20 019	1866	829	317	653	1163
<b>VII.</b>	26 506	521	25 985	20 106	1956	1 030	383	606	1401
<b>najrazvijenija područja VIII.</b>	29 512	498	29 014	22 902	2046	787	775	822	1165
<b>SADAŠNJA STOPA UPISA DJECE OD 3 GODINE DO 6 GODINA U JLS-ovima</b>									
<b>&lt; 45%</b>	24 627	910	23 717	18 215	1769	867	389	662	1277
<b>45% – 60%</b>	25 580	626	24 953	19 426	1791	891	418	687	1217
<b>60% – 75%</b>	25 417	566	24 851	19 339	2011	862	383	661	1182
<b>75% +</b>	28 415	482	27 932	22 003	1995	814	699	784	1167
<b>BROJ ZAPOSLENIKA (veličina)</b>									
<b>1 – 9</b>	25 843	384	25 459	19 272	1891	1101	377	593	1666
<b>10 – 19</b>	24 195	454	23 741	18 163	1982	931	318	659	1215
<b>20 – 49</b>	25 802	1018	24 784	19 530	1878	809	424	711	964
<b>50 – 99</b>	29 014	682	28 332	22 599	1970	675	769	836	1006
<b>iznad 100</b>	27 129	494	26 635	21 157	1773	658	736	802	1109
<b>ukupno</b>	<b>26 451</b>	<b>622</b>	<b>25 829</b>	<b>20 153</b>	<b>1909</b>	<b>850</b>	<b>514</b>	<b>714</b>	<b>1204</b>

Izvor: Izračun autora na temelju Izvješća o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (PR-RAS)

Iskazani kao troškovi po zaposleniku, u javnim vrtićima u prosjeku na plaće 107 043, usavršavanje 655 a prijevoz 3715 godišnje. Također, temeljem raspoloživih podataka procijenjen je prosječan trošak plaća po djetetu u vrtiću i jaslicama. U vrtiću on iznosi 19575, dok je u jaslicama značajno viših 25872 kuna.

I s obzirom na prosjek i medijan troškovi zaposlenika u ruralnim područjima niži su od troškova u srednje ili gusto naseljenim područjima. Troškovi plaća po zaposleniku najniži su u najslabije razvijenim JLS-ovima i vrlo blago rastu do VII. kategorije (od 98 000 u I. kategoriji do 103 000 u VII. kategoriji), a zatim skaču na više od 117 000 u VIII. kategoriji. Nadalje, čini se da su plaće osjetno više u JLS-ovima sa stopom upisa višom od 75% (blizu zasićenja) i u vrtićima s više od 50 zaposlenika. Uzimajući u obzir stupanj urbanizacije, **godišnji troškovi zaposlenika po djetetu u urbanim JLS-ovima bili su oko 4000 kuna viši od onih u manje gusto naseljenim gradovima i općinama**

(tablica 8). Razlike u pogledu stupnja urbanizacije u proračunskim stavkama koje se ne odnose na plaće relativno su male. Ruralne općine troše više po djetetu na hranu i materijalne troškove, dok su u urbanim područjima skuplji komunalni troškovi i usluge.

## 1.4 Procjenjivanje troškova RPOO-a po djetetu

U vrtićima se provode i jaslički i vrtićki predškolski programi, ali se njihovi troškovi u izvješćima ne prikazuju odvojeno, pa smo za procjenu troškova po djetetu u vrtićkom i jasličkom programu koristili metodologiju koja uzima u obzir rashode zaposlenika, broj odgojitelja u vrtiću, u jaslicama te broj djece u vrtićkim programima i broj djece u ustanovi. Uz dolje navedene procjene plaća, **troškovi zaposlenika po djetetu u vrtićkom programu znatno su niži od onih u jaslicama**, što

**TABLICA 9. Godišnji rashodi po djetetu za pohađanje cjelodnevnog programa, po vrsti troška: javni vrtići (u kunama)**

	prosjek	koeficijent varijacije	medijan
<b>periodični troškovi i ulaganja</b>	<b>26 603</b>	<b>0,28</b>	<b>25 733</b>
ulaganja	628	2,50	261
<b>periodični troškovi</b>	<b>25 975</b>	<b>0,28</b>	<b>25 107</b>
› rashodi za zaposlenike	20 290	0,29	19 655
› sirovine (uklj. hranu) <sup>4</sup>	1908	0,39	1826
› uredski materijal, ostali materijalni troškovi, sitni inventar	855	0,63	696
› materijali i usluge održavanja	514	1,40	357
› energija	715	0,55	687
› ostale nefinancijske usluge (zakupnine/najamnine, komunalne, komunikacijske, informatičke, zdravstvene i intelektualne usluge)	1205	0,79	924
› ostali rashodi (uklj. financijske usluge)	487	1,00	389

Napomena: Skupni neponderirani podaci za 2017. – 2018., fiksne cijene za 2018. Samo javni vrtići.

<sup>4</sup> U svim bilješkama uz financijske izvještaje koje smo koristili u ovoj proračunskoj stavci govorilo se o troškovima prehrane. Treba je staviti u kontekst operativnog standarda od 10 mjeseci, što je jednako 165 dana na temelju prosječne stope pohađanja od oko 75%. Time dobivamo prosječnu cijenu prehrane od oko 11,7 kuna (srednja vrijednost) ili 11,2 kune (medijan) po danu pohađanja. To je uglavnom u skladu sa sporadičnim javno dostupnim podacima o troškovima prehrane, npr. u Zagrebu (najviše 15 kuna po danu pohađanja) i u Kutini (11 kuna po danu pohađanja).

**TABLICA 10. Referentni godišnji troškovi plaća i ostali troškovi po dodatnom djetetu uključenom u cjelodnevni program javnih vrtića, prema razvojnoj kategoriji**

razvojna kategorija	ostali troškovi osim zaposlenika	zaposlenici	ukupno
I.	7342	19 567	26 909
II.	5654	16 128	21 728
III.	5233	17 122	22 355
IV.	5004	16 283	21 287
V.	5131	17 178	22 309
VI.	5222	19 859	25 081
VII.	5879	19 187	25 066
VIII.	6110	22 550	28 660

Izvor: Prosječni troškovi osim plaća za razdoblje od 2017. do 2018. (tablica 9) i procjena troškova plaća u 2018. po djetetu u programu predškolskog odgoja i obrazovanja

je u skladu s razlikama u standardima veličine odgojne skupine. U 2018. godini srednja vrijednost godišnjih troškova zaposlenika po djetetu u jasličkim programima javnih vrtića bila je 6297 kuna (32%) viša od one u vrtićkim programima. Slične razlike zapažene su i u privatnim i vjerskim vrtićima. Iako smo svjesni da su troškovi za jasličke programe viši, u tablici 9 prikazujemo objedinjene troškove za jasličke i vrtićke programe po djetetu, kako bismo predočili vrste troška s kojima se vrtići susreću.

## 1.5 Trošak povećanog upisa u postojećim uvjetima

Na temelju postojeće strukture troškova i projekcija stanovništva možemo napraviti temeljnu projekciju cijene uključivanja sve djece u rani i predškolski odgoj i obrazovanje do 2030. godine. U tom scenariju pretpostavljamo da će se od ukupnog broja novouključene djece njih **83% upisati u cjelodnevni program, a 17% u poludnevni program, u skladu s trenutnim stanjem na terenu.** Veličina odgojno-obrazovnih skupina je 22 djece po grupi, a troškovi plaća po

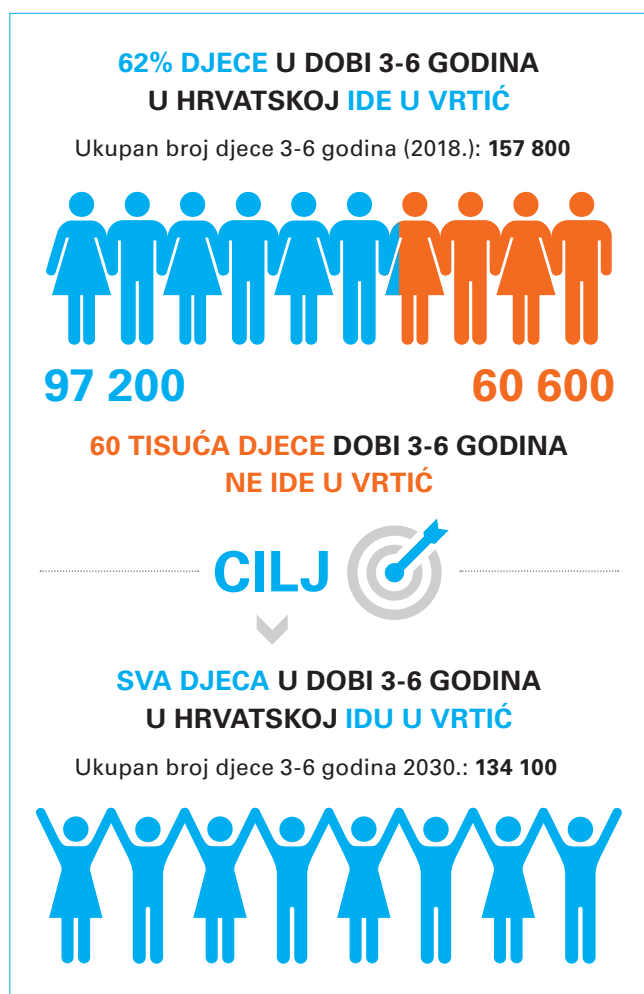
**TABLICA 11. Troškovi univerzalnog upisa pod sadašnjim uvjetima (u milijunima kuna)**

	polazište	2030.	% povećanja od 2018. do 2030.
<b>stopa upisa</b>	62%	100%	62%
<b>ukupni operativni troškovi</b>	2395	3274	37%
<b>javni sektor: ukupni operativni troškovi</b>	1994	2774	39%
> javni sektor: trošak plaća	1534	2098	37%
> javni sektor: troškovi osim plaća	453	631	39%
> subvencije središnje države za djecu s teškoćama u razvoju*	6	45	603%
<b>privatni sektor: ukupni operativni troškovi</b>	401	500	25%

\* U referentnoj godini subvencionirani troškovi djece s teškoćama u razvoju pokrivali su tek mali dio registrirane djece s teškoćama u razvoju. U ovom modelu, slijedeći načelo pravičnosti, uključena su sva djeca s teškoćama u razvoju, što objašnjava zbog čega je došlo do naglog porasta troškova subvencija središnje države za djecu s teškoćama u razvoju.

zaposleniku u realnim vrijednostima ostaju na razini iz 2018. godine. U tablici 10 prikazani su godišnji troškovi po djetetu takvog scenarija prema razvojnoj kategoriji JLS-a.

Ako bi se broj djece uključene u redovne programe predškolskog odgoja i obrazovanja povećavao postupno za oko tri tisuće godišnje, ukupni godišnji operativni troškovi povećavali bi se za oko 80 milijuna kuna godišnje, do ukupnih operativnih troškova u iznosu od 3274 milijuna kuna u 2030. godini. Postizanje 100-postotnog upisa povećalo bi rashode do 2030. za 879 milijuna kuna godišnje u odnosu na referentnu 2018. godinu. U vrtićima u javnom sektoru **ukupan trošak povećat će se za 39% s 2,0 milijardi kuna na 2,8 milijardi kuna godišnje.**



### 1.5.1 Ulaganja u infrastrukturu

Ovaj faktor, koji utječe na troškove, odnosi se na infrastrukturne troškove stvaranja kapaciteta za smještaj sve djece u vrtiće. Dodatni kapaciteti mogu se ostvariti kroz **izgradnju novih ili obnovu/nadogradnju postojećih zgrada – bilo postojećih školskih/vrtićkih zgrada ili drugih zgrada** koje se mogu prenamijeniti za potrebe programa ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Na temelju niže izloženih pretpostavki model troška procjenjuje da bi se ukupni troškovi izgradnje dovoljnog broja vrtića, kako bi sva djeca u dobi od tri godine do šest godina u Hrvatskoj do 2030. mogla pohađati vrtićke programe, kretali u rasponu **od 3088 milijuna kuna do 4878 milijuna kuna**. Ovi su iznosi tek grube naznake, ali treba upozoriti da će u različitim područjima biti velikih razlika u razini potrebnih ulaganja, osobito u obuhvaćanju posljednjih 5% djece, što može podrazumijevati dodatna ulaganja i na strani i ponude i na strani potražnje. Ova procjena troškova temelji se 1) na postojećim i planiranim novim kapacitetima za rani i predškolski odgoj i obrazovanje, koji uključuju sve tekuće izgradnje, financirane putem projekata (poglavlje 2.5)<sup>5</sup>, kojima bi se trebalo otvoriti 9258 dodatnih vrtićkih kapaciteta; i 2) na projiciranom broju djece upisane do 2030. (134 106), kao što je prikazano u tablici 12.

Usporedbom ukupnih planiranih kapaciteta i procijenjenog broja upisane djece do 2030. dobivamo **razliku u smještajnim kapacitetima od 27 721 djeteta, za koje je potrebno osigurati dodatnu infrastrukturu (+ 26%)**. I ovdje postoji razlika u razvojnim kategorijama: u relativnom smislu, kapaciteti u JLS-ovima u I. razvojnoj kategoriji trebaju se utrostručiti, dok je u VIII. razvojnoj kategoriji potreba najveća u apsolutnim vrijednostima. U skladu s DPS-om, model pretpostavlja da uključivanje jednog djeteta s teškoćama u razvoju smanjuje veličinu grupe za dva djeteta. Kako bi se izračunao ukupan potrebni kapacitet (razlika), uključili smo u tablicu 12 matematičku korekciju koja uračunava 100-postotni upis sve djece s teškoćama. S obzirom na to da će se za svaku odgojnu skupinu u kojoj je dijete s teškoćama *stvarni* kapacitet smanjiti za dva, predviđaju se i određeni rezervni kapaciteti.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Od svih trenutačnih projektnih ulaganja u izgradnju objekata za rani i predškolski odgoj i obrazovanje predstavljenih u poglavlju 2.5 pretpostavili smo da će 75% ulaganja u obnovu dovesti do novih smještajnih kapaciteta te da će se 75% svih novih kapaciteta koristiti za programe predškolskog odgoja i obrazovanja, čime smo dobili ukupno 9257 mjesta.

<sup>6</sup> Prilagodbe prostornih standarda mogle bi dodatno smanjiti troškove ili potrebu za dodatnom infrastrukturom. Ti elementi nisu uzeti u razmatranje.

TABLICA 12. Potrebe za infrastrukturnim kapacitetima do 2030.

zatečeno stanje				2030.			
razvojna kategorija	današnji kapacitet	planirana izgradnja	ukupan planirani kapacitet	upis 2030.	korekcija uklj. djecu s pos. potrebama	razlika	%
1.	769	596	1365	3600	4032	2667	195%
2.	1680	1238	2918	5332	5972	3054	105%
3.	2879	1138	4017	7306	8183	4166	104%
4.	5743	1317	7060	10 795	12 090	5030	71%
5.	5977	1551	7528	9573	10 722	3194	42%
6.	10 827	978	11 805	15 571	17 440	5635	48%
7.	13 320	1091	14 411	16 942	18 975	4564	32%
8.	55 932	1349	57 281	64 987	72 785	15 504	27%
<b>ukupno</b>	<b>97 127</b>	<b>9258</b>	<b>106 385</b>	<b>134 106</b>	<b>150 199</b>	<b>43 814</b>	<b>41%</b>

TABLICA 13. Pretpostavka udjela različitih veličina vrtića i potrebnog broja vrtića

razvojna kategorija	razmjer veličina			potreban broj*		
	mali	srednji	veliki	mali	srednji	veliki
1.	97%	3%	0%	50	1	–
2.	92%	8%	0%	54	3	–
3.	83%	17%	0%	67	7	–
4.	52%	48%	0%	50	24	–
5.	68%	32%	0%	42	10	–
6.	42%	47%	11%	46	26	2
7.	23%	57%	20%	20	26	4
8.	5%	26%	68%	17	40	41
				<b>346</b>	<b>137</b>	<b>47</b>

\* Na temelju srednjeg troškovnog scenarija od 22 djece po skupini i uz korekciju djece s teškoćama u razvoju.



U modelu troška razlikujemo tri tipa vrtića (mali, srednji i veliki). Manje razvijeni JLS-ovi većinom su smješteni u rjeđe naseljenim područjima. Stoga su u njima i vrtići uglavnom manji. Ukupan broj potrebnih vrtićkih zgrada ovisit će o njihovu kapacitetu, koji će opet ovisiti o odabranoj veličini odgojnih skupina. Tablica 13 prikazuje broj potrebnih dodatnih vrtića (uz one koji su već u planu) na temelju srednjeg troškovnog scenarija s odgojnim skupinama od 22 djece po skupini.

U tekućim projektima 45% novih kapaciteta ostvareno kroz novu izgradnju, a 55% kroz nadogradnju postojećih objekata. Ovaj omjer izgradnje i nadogradnje (45% : 55%) zatim je primijenjen u scenariju visokog troška. U srednjem troškovnom scenariju 30% dodatnih kapaciteta ostvareno je kroz novu izgradnju, a 70% kroz nadogradnju postojećih objekata. U niskom troškovnom scenariju (s najnižim ukupnim troškovima) uzet je omjer od 15% novih objekata i 85% nadograđenih. Ulaganja po objektu prikazana su u tablici 14.

Tablica 15 prikazuje ishod ukupnog troška dodatne infrastrukture koja je, uz već postojeće kapacitete, potrebna kako bi se spriječio manjak kapaciteta. Ovisno o scenariju, odnosno o normiranoj veličini skupine i modalitetu gradnje, **gradnja odgovarajuće infrastrukture koštala bi između 3088 i 4878 milijuna kuna**. Međutim, ti bi se troškovi rasporedili na čitavo desetljeće (2020. – 2030.).

**TABLICA 14. Troškovi izgradnje/obnove po vrtićkom objektu (u milijunima kuna)**

	mali	srednji	veliki
izgradnja	5,9	9,3	13,6
obnova	3,7	4,5	7,7

**TABLICA 15. Ukupan trošak dodatne infrastrukture u različitim scenarijima bez prilagodbe veličine odgojne skupine s obzirom na djecu s teškoćama (u milijunima kuna)**

	45% novih vrtića	30% novih vrtića	15% novih vrtića
broj djece u skupini (20) – visoki trošak	4878	4513	4048
broj djece u skupini (22) – srednji trošak	4421	4065	3672
broj djece u skupini (26) – niski trošak	3750	3437	3088



# DECENTRALIZIRANO UPRAVLJANJE I FINANCIRANJE: PRILIKE I IZAZOVI ZA 2030.

## POGLAVLJE 2

U Hrvatskoj izostaje poveznica između nacionalnih težnji za upisom sve djece u programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja i stvarnosti s kojom se suočavaju JLS-ovi odgovorni za pružanje tih usluga. Standarde kvalitete određuje MZO na nacionalnoj razini. Ni na jednoj razini upravljanja **ne postoji propis koji osigurava pravo djeteta na rani i predškolski odgoj i obrazovanje.**

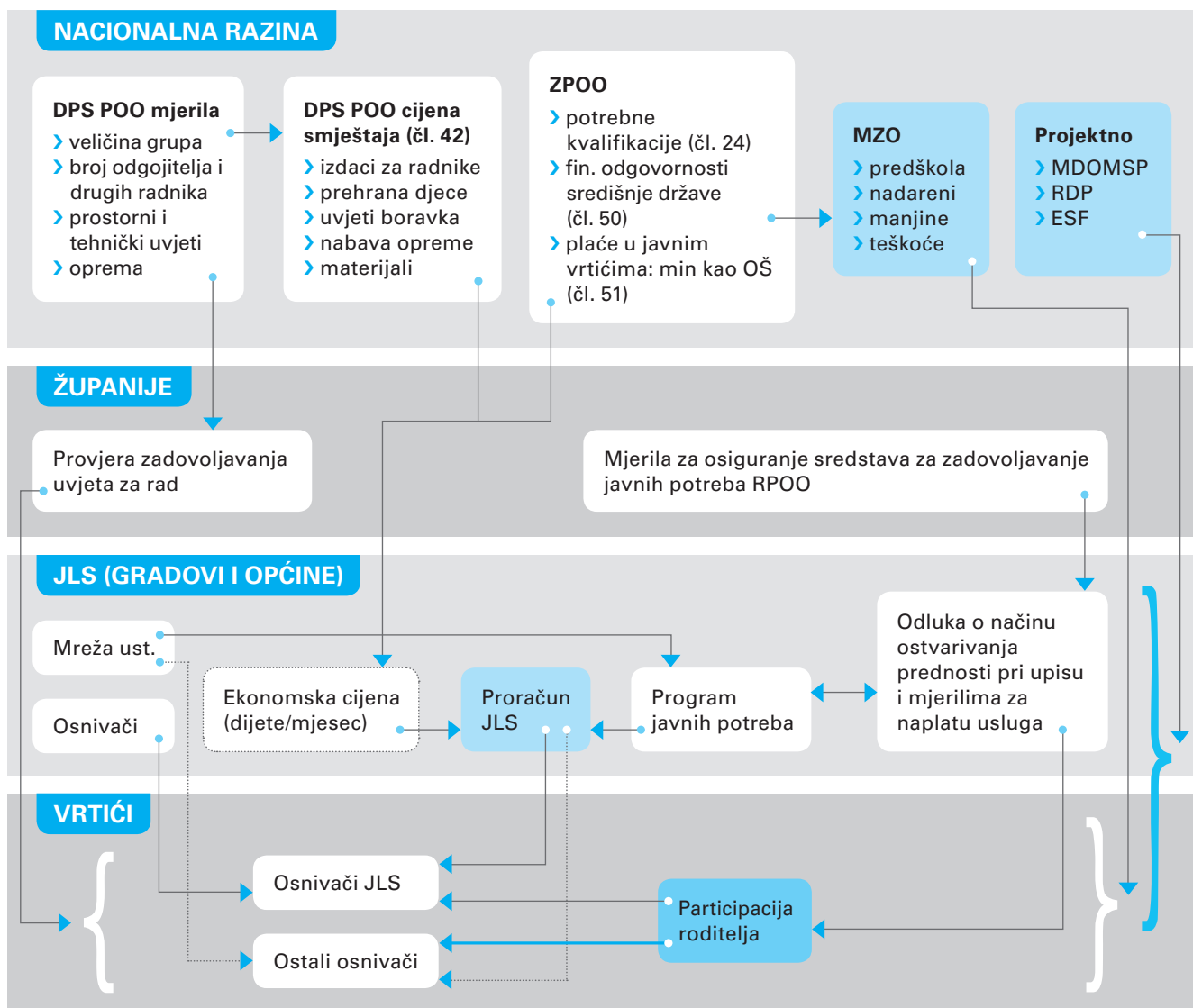
Planiranje je u potpunosti preneseno na gradove i općine, pri čemu postoje velike razlike između JLS-ova u smislu resursa iz lokalnih proračuna koji se ulažu u rani i predškolski odgoj i obrazovanje. Ne postoje propisi za slučajeve u kojima JLS sufinancira privatne vrtiće, što dovodi do vrlo različitih modela. U Hrvatskoj se i jaslicama i vrtićima upravlja unutar jedinstvenog institucionalnog okvira, što znači da se isti sustav upravljanja primjenjuje na sve oblike programa ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Prikaz 1 daje shemu glavnih subjekata u upravljanju ranim i predškolskim odgojem u Hrvatskoj. Objašnjenje korištenih pokrata navedeno je u napomeni ispod prikaza.

### 2.1 Uloge i odgovornosti

Glavna odgovornost za upravljanje ranim i predškolskim odgojem i obrazovanjem i njegovim financiranjem leži na **lokalnim vlastima**. S izuzetkom 34 velika grada koji imaju fiskalnu odgovornost i za osnovnoškolsko obrazovanje, područje ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja jedina je razina obrazovanja za koju su odgovorni JLS-ovi. U Hrvatskoj postoji 556 JLS-ova, od kojih su neki klasificirani kao gradovi, a neki kao općine. U 2017. najmanja JLS imala je 137, a najveća 803 900 stanovnika, dok je medijan bio 2826 stanovnika. To dovodi do niza izazova u pogledu kapaciteta za upravljanje i ulaganje, jer. **Jedan vrtićki objekt optimalne veličine od 400 djece** (prema DPS PON-u) **zahtijeva populaciju od ukupno 6200 stanovnika.**<sup>7</sup> S ovim izazovom susreće se i većina zemalja srednje i istočne Europe i središnje Azije, u kojima su brojne zajednice postale premale za održive modele pružanja usluga zbog niskih stopa nataliteta, unutarnjih migracija i preseljenja u velike gradove (Woods i sur. 2014).

<sup>7</sup> Prema procjenama DZS-a na kraju 2018. godine populacija djece od 1 godine do 6 godina činila je 6,47% ukupnog stanovništva u Hrvatskoj. Iz toga proizlazi da JLS srednje veličine s prosječnom dobnom strukturom stanovnika ima 183 djece jasličke ili vrtićke dobi.

PRIKAZ 1. Troškovi RPOO-a i shema financiranja i upravljanja: ključni propisi, institucije i instrumenti



**LEGENDA:** Strelice prikazuju utjecaj, kontrolu ili financijske tokove. Raspodjelom sredstava putem projekata bavit ćemo se u **poglavlju 2.5.**

■ ■ izvori financiranja

**KG** = vrtić, **APE** = Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, **NPS PEC** = Državni pedagoški standard predškolskog odgoja i naobrazbe, **ESF** – Europski socijalni fond, **RDP** – Program ruralnog razvoja.

Pravni okvir ne određuje pravo djeteta na pristup vrtiću (osim obveznog programa predškole), niti propisuje obvezu JLS-u da svakom djetetu osigura mjesto u RPOO programu. Za razliku od toga, **približno polovina zemalja EU-a jamči mjesto za svako dijete u dobi od tri godine naviše** (Eurydice 2019: 10). Pravni okvir navodi županije, gradove i općine (JLP(R)S) kao

tijela koja imaju pravo i obvezu odlučivati o potrebama i interesima građana na svom području za organiziranje i ostvarivanje programa predškolskog odgoja (ZPOO, čl. 2.). JLS imenuje upravno vijeće javnih dječjih vrtića<sup>8</sup>, tako da u praksi vrtići imaju relativno malu autonomiju u financijskom smislu. U brojnim slučajevima za kapitalna ulaganja ili nabavu odgovorna je JLS; sufinanciranje

<sup>8</sup> Zakonska odredba propisuje da najmanje polovinu od pet do sedam članova upravnog vijeća imenuje osnivač (za javne vrtiće to je jedinica lokalne samouprave) iz reda javnih radnika, jedan član je predstavnik roditelja, a preostali članovi (jedan do dva člana) biraju se iz reda vrtićkog osoblja (ZPOO, članak 34.). Na taj način lokalne vlasti ostvaruju stvarnu kontrolu nad odlukama upravnog vijeća dječjeg vrtića.

kroz participaciju koje plaćaju roditelji često se uplaćuje u proračun JLS-a (sukladno čl. 48. ZPOO-a), a kolektivno pregovaranje plaća usmjereno je prema JLS-u kao osnivaču ustanove (ZPOO, čl. 51.)<sup>9</sup>.

Uloga **središnje države** u financiranju predškolskog odgoja (ZPOO, čl. 50.) ograničena je na posebne programe javnih potreba. Potpora se daje za djecu koja pohađaju redovite programe u tri svrhe: za djecu s teškoćama (800 kuna mjesečno po djetetu za 10-satne programe tijekom sedam do osam mjeseci godišnje), za darovitu djecu (300 kuna po djetetu mjesečno kroz četiri mjeseca) i za djecu koja pohađaju dvojezične programe na jeziku nacionalnih manjina (75 kuna po djetetu kroz 10 mjeseci godišnje, uglavnom za pripadnike talijanske ili srpske manjine, ali u određenoj mjeri i za pripadnike češke, mađarske i romske manjine). Ukupni

godišnji rashodi za ove potrebe iznose oko 12 milijuna kuna, kao što prikazuje tablica 16 za 2018. godinu.

Ove iznose i postupke propisuje *Pravilnik o načinu raspolaganja sredstvima državnog proračuna i mjerilima sufinanciranja programa predškolskog odgoja* (NN 134/1997) i **treba se naglasiti da je iz 1997. godine**. Vrtići s verificiranim programima svake se godine prijavljuju MZO-u za financiranje i podnose dokumentaciju o upisima u određeni program. Po odobrenju, sredstva se vrtiću isplaćuju preko osnivača (JLS-a), a dokaz o programskom trošku prosljeđuje se Ministarstvu. Nadalje, na temelju *Nacionalne strategije za uključivanje Roma 2013. – 2020.*, za romsku djecu roditeljski udio u ranom predškolskom odgoju i obrazovanju, pokriva se iz državnog proračuna, na zahtjev vrtića. Troškovi predškole za svu djecu također se pokrivaju iz središnjeg državnog proračuna.

**TABLICA 16. Prikaz troškova ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja pokrivenih iz Državnog proračuna za 2018. godinu**

	dodijeljena sredstva (u kunama)	broj korisnika (redoviti programi)	kao udio djece koja pohađaju redovite programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja
<b>PROGRAM JAVNIH POTREBA</b>			
darovita djeca	1 980 000	1650	1,3%
etničke manjine	1 820 000	2506	2,0%
djeca s teškoćama u razvoju (posebne skupine)	2 835 200	628	0,5%
djeca s teškoćama u razvoju (integrirane skupine)	6 406 400	1557	1,3%
predškola	6 200 000		
<b>NACIONALNA STRATEGIJA ZA UKLJUČIVANJE ROMA</b>			
romska djeca: financiranje roditeljske participacije	2 297 546	515	0,4%
romska djeca: predškola	2 631 585		
<b>ukupno</b>	<b>24 170 731</b>		
<b>ukupno (bez predškole)</b>	<b>12 634 900</b>	<b>6856</b>	<b>5,6%</b>

Izvor: Privremeni podaci MZO-a. Podaci o upisima djece pripadnika etničkih manjina ažurirani u skladu s *Izvešćem o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2018. godinu za potrebe nacionalnih manjina*.

<sup>9</sup> Kolektivni pregovori na lokalnoj razini pridonose heterogenosti (a u nekim slučajevima i inflaciji) troškova s obzirom na to da imućniji gradovi i (neke) općine dogovaraju povoljnije lokalne kolektivne ugovore s vrtićkim osobljem. To se može promatrati kroz varijaciju troškova po zaposleniku u analizi financijskih izvješća vrtića.

Kao što je spomenuto, temeljni propis koji određuje iznose po djetetu koji se pokrивaju iz državnog proračuna datira iz 1997. i od tada nije indeksiran za inflaciju. Ministarstvo, međutim, ima određeni manevarski prostor kod određivanja broja mjeseci za koje se odobrava potpora, u skladu s dijelom državnog proračuna namijenjenog za ove programe javnih potreba. Stoga su u razdoblju između 2004. i 2015. isplaćeni iznosi oscilirali od 14 milijuna kuna do 23 milijuna kuna (Dobrotić i sur. 2018: 74). U 2018. godini, kao što prikazuje tablica 17, ta plaćanja iznosila su 24,2 milijuna kuna, odnosno oko 1% rashoda JLS-a za RPOO.

**Sva sredstva iz državnog proračuna koja se isplaćuju kroz programe javnih potreba usmjerena su na posebne društvene skupine. Prima ih otprilike 5% svih polaznika,** a sadašnja razina potpore pokriva manji dio ukupnih troškova. Međutim, ovi postojeći mehanizmi poznati su svim dionicima te bi se i u budućnosti mogli koristiti ili proširiti. Nije razvidno dolaze li sredstva do sve vrtićke djece koja pripadaju ciljanim skupinama. Prema izvješćima DZS-a, u 2018./2019. vrtiće je pohađalo 6008 djece s teškoćama u razvoju u dobi od 0 do 6 godina, dok je u 2017./2018. programe na jezicima nacionalnih manjina pohađalo 2083 djece (od toga broja bilo je 1270 djece talijanske, a 408 srpske manjine).

Postoji zakonska odredba (ZPOO, čl. 2.) prema kojoj i **županije** mogu biti osnivači vrtića, no u protekla dva desetljeća nije zabilježen ni jedan takav slučaj. **U pogledu financiranja, uloga županija praktički ne postoji,** s izuzetkom osiguranja programa predškole u osnovnim školama kojima upravlja županija. Ukupni godišnji rashodi županija za rani i predškolski odgoj i obrazovanje zabilježeni u razdoblju između 2014. i 2018. iznosili su do 4 milijuna kuna, a u 2018. svega 2,1 milijun kuna (0,1% ukupnih javnih rashoda za rani i predškolski odgoj).

Upravljanje ranim i predškolskim odgojem i obrazovanjem na regionalnoj (županijskoj) razini odnosi se na koordinaciju i verifikaciju usklađenosti sa standardima, što potencijalno utječe i na troškove i na financiranje. Od 2013. zadovoljavanje pedagoških standarda procjenjuje nadležno upravno tijelo županije (ZOO, članci

11. i 23.).<sup>10</sup> Ti uredi vrtićima izdaju rješenje o početku rada ako ispunjavaju sve uvjete, uključujući i precizne standarde gradnje. Nakon osnivanja, nadzor nad pridržavanjem standarda provodi odgovarajuća državna ili županijska inspekcija (ZOO, čl. 44.).

Koordinacijska uloga županija u pogledu financiranja temelji se na *Mjerilima za osiguranje sredstava za zadovoljavanje javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja*. Kriterije usvaja županijska skupština, koja utvrđuje i minimalni trošak programa predškolskog odgoja i obrazovanja koji JLS mora osigurati. Međutim, od 20 županija, uspjeti smo doći do tog dokumenta za samo 11 županija, a neki od njih nisu ažurirani više od 20 godina. U svim slučajevima dodjela novčanih sredstava JLS-a u ovom dokumentu određena je kao minimalni udio u sufinanciranju ekonomske cijene programa za upisanu djecu, a ne kao namijenjeni postotak lokalnog proračuna ili troška po djetetu s prebivalištem na području županije. Neke županije određuju najmanji udio operativnih troškova vrtića koje JLS mora snositi u visini od 25% (Varaždinska, Primorsko-goranska, Ličko-senjska), a većina u visini od 50% (Krapinsko-zagorska, Sisačko-moslavačka, Koprivničko-križevačka, Požeško-slavonska, Istarska). Splitsko-dalmatinska određuje udio od 60%, Bjelovarsko-bilogorska od 70%, a Osječko-baranjska prebacuje odluku o minimalnom sufinanciranju na svoje JLS-ove. Neke županije imaju pravila za sufinanciranje kada djeca pohađaju programe drugih osnivača (u većini slučajeva ona se ne odnose na privatne vrtiće), a većina ima kriterije za potpuno ili djelomično oslobađanje od plaćanja za određene kategorije korisnika. Međutim, županijski su kriteriji u praksi znatno manje velikodušni od uočenih obrazaca troškova koje snose općine i gradovi.

Na razini gradova i općina, *Odluka o načinu određivanja prioriteta za upis i o kriterijima naplaćivanja usluga* sadrži odredbe o sudjelovanju roditelja u sufinanciranju, o oslobađanju od učešća u sufinanciranju<sup>11</sup> i o prednosti pri upisu u javne, a ponekad i privatne vrtiće. Odluka **određuje prioritete upisa djece u uvjetima ograničenih mogućnosti smještaja,** a također i **obveze lokalnih vlasti za sufinanciranje.** Program javnih potreba za RPOO u pravilu navodi postojeće usluge, kapacitete, troškove i načine financiranja, te služi kao

<sup>10</sup> U ljeto 2019. sve ovlasti i osoblje ureda državne uprave (koji su bili dio središnjeg državnog aparata) preneseni su na županijsku upravu.

<sup>11</sup> Olakšice su znatno brojnije i veće u razvijenijim JLS-ovima (Dobrotić i sur. 2018).

temeljni dokument za proračun JLS-a. Pregledani dokumenti 14 najvećih gradova u Hrvatskoj sadržajno su vrlo heterogeni i značajno se razlikuju po duljini. U nekim slučajevima uključene su i informacije o stopi upisa, ciljevima ili neispunjenim zahtjevima za smještaj djece. Usprkos nekim sličnostima pregledanih dokumenata, **nema indicija o korištenju standardizirane troškovne metodologije ili pristupa financiranju.**

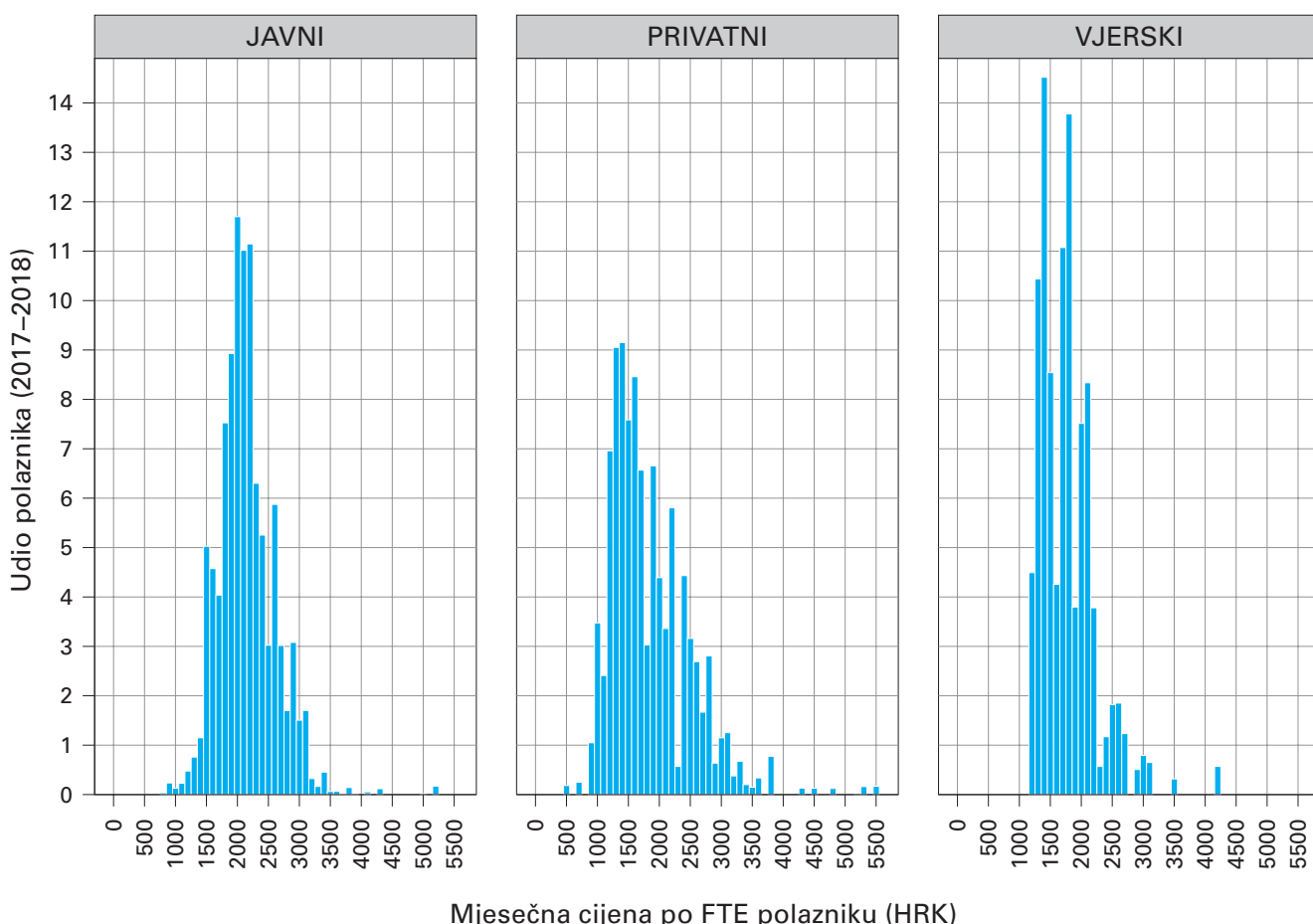
### 2.1.1 Privatni i vjerski vrtići

Do 2018. gotovo svako peto dijete pohađalo je **privatni vrtić**, a 76% novih vrtićkih kapaciteta na nacionalnoj razini stvorenih između 2012. i 2018. nastalo je u privatnim vrtićima (u usporedbi s 34% u razdoblju od 2004. do 2012.). **Udio djece koja pohađaju privatne vrtiće povećao se s 15,2% u 2012. na 18,8% u 2018.**

**godini.** Ovaj trend uočljiv je u svim razvojnim kategorijama, s time da je udio veći u razvijenijim JLS-ovima, odnosno onima koji nisu u ruralnim područjima. Pritom su uočljive velike regionalne razlike, pa je Varaždinska županija jedina u kojoj većina djece pohađa privatne vrtiće, dok u Međimurskoj i Šibensko-kninskoj svako treće dijete pohađa privatni ili vjerski vrtić. Samo u četiri županije (Međimurskoj, Požeško-slavonskoj, Dubrovačko-neretvanskoj i Primorsko-goranskoj) ne povećava se udio privatnih vrtića (tablica 18).

Prosječni mjesečni trošak po djetetu, bilo u jasličkim ili vrtićkim grupama, najviši je u javnim vrtićima: 120 kuna viši nego u privatnim i 222 kune viši nego u vjerskim vrtićima. U privatnim je vrtićima varijacija u cijeni očito daleko veća nego što je slučaj u javnima, no to nije slučaj s vrtićima čiji su osnivač vjerske organizacije, kao što se može vidjeti u prikazu 2.

**PRIKAZ 2. Raspodjela mjesečnih troškova po djetetu u ekvivalentu cjelodnevnog programa, prema vlasništvu vrtića (2017. – 2018.), ponderirana po broju djece koja u ekvivalentu cjelodnevnog programa pohađaju vrtić**



Napomena: Tri privatna vrtića s mjesečnim troškom višim od 5500 HRK nisu uzeta u obzir.

**TABLICA 17. Udio djece (jaslice i POO) upisane u privatne ili vjerske vrtiće**

	udio djece u privatnim ili vjerskim vrtićima (jaslice i vrtići)				
	2012.	2014.	2016.	2018.	Δ 12. – 18.
<b>ukupno</b>	<b>15,2%</b>	<b>15,9%</b>	<b>17,9%</b>	<b>18,8%</b>	<b>3,6 p. b.</b>
<b>najslabije razvijena (potpomognuta) područja I.</b>	3%	15%	14%	15%	11,7 p. b.
<b>(potpomognuta područja) II.</b>	7%	11%	17%	15%	7,5 p. b.
<b>(potpomognuta područja) III.</b>	20%	22%	22%	22%	2,1 p. b.
<b>(potpomognuta područja) IV.</b>	16%	17%	17%	18%	2,2 p. b.
<b>V.</b>	16%	17%	19%	19%	3,4 p. b.
<b>VI.</b>	18%	24%	21%	24%	5,7 p. b.
<b>VII.</b>	19%	19%	18%	21%	1,8 p. b.
<b>najrazvijenija područja VIII.</b>	20%	20%	22%	23%	3,3 p. b.
<b>veliki gradovi (gusta naseljenost)</b>	22%	21%	24%	25%	3,5 p. b.
<b>manji gradovi / predgrađa (srednja naseljenost)</b>	20%	22%	21%	23%	3,3 p. b.
<b>ruralna područja (rijetka naseljenost)</b>	13%	15%	16%	17%	3,8 p. b.

Izvor: DZS, Obrazac DV-PO, podaci vitalne statistike i migracija

Napomena: Ponderirani podaci o stanovništvu. \* Grad Zagreb nije uključen u raščlambu prema stupnju razvoja i urbanizacije. P. b. = postotni bodovi.

Operativni troškovi vrtića sustavno se razlikuju s obzirom na stupanj razvijenosti JLS. Općenito je riječ o krivulji u obliku slova J, pri čemu su **troškovi po djetetu najviši u najmanje razvijenim i najrazvijenijim JLS-ovima**. Varijacija unutar pojedine razvojne kategorije također je vrlo izražena, što ukazuje na mogućnost međusobnog učenja među vrtićima o smanjenju troškova, ali i podcrtava heterogenost decentraliziranog sustava.

Privatni i vjerski vrtići podliježu istim zakonskim odredbama i standardima kao i vrtići čiji su osnivači lokalne vlasti, osim onih koji se odnose na vezanje plaća zaposlenika uz plaće u osnovnoškolskom obrazovanju, a kolektivni ugovori zaposlenika javnih vrtića u većini se slučajeva ne odnose na privatne. Njihova upravna vijeća ne imenuju lokalne vlasti, već privatni osnivač, odnosno vlasnik. Privatni i vjerski vrtići obično su znatno manji od javnih vrtića, s obzirom na to da nisu osnivači, lokalne vlasti ne jamče za njihove troškove održavanja i operativne troškove. Ne postoji pravni temelj za standardni sporazum s lokalnim vlastima u pogledu trajanja koncesije, razine financiranja ili sudjelovanja roditelja u sufinanciranju. Nedavna studija (Dobrotić

i sur. 2018) pokazuje da je, u prosjeku, mjesečno sufinanciranje privatnih vrtića iz javnih izvora po djetetu 251 kuna (25%) niže u usporedbi s javnim vrtićima.

U javnim vrtićima većina troškova prikazanih prema izračunatim troškovima po djetetu u ekvivalentu cjelodnevnog programa pokazuje skromne varijacije (tablica 20). To je naročito točno za troškove zaposlenika, čija je minimalna razina plaće u javnim vrtićima određena zakonom. Iznimke od tih malih varijacija pojavljuju se u proračunskim linijama za troškove ulaganja i održavanja. S obzirom na to da se ova vrsta troška neredovito pojavljuje, mogu se očekivati i visoke varijacije.

**NAPOMENA: Podaci o prihodima i rashodima javnih vrtića i vrtića vjerskih zajednica dostupni su u različitim oblicima. Privatni vrtići registrirani su kao tvrtke pa kod njih nema detaljnih informacija o rashodima, kao što je to slučaj kod javnih ustanova-korisnika javnog proračuna. Kako financijska izvješća privatnih vrtića ne omogućuju uvid u podatke o najmu prostora, koristili smo informacije o ukupnim izdacima za zajmove u razdoblju od**

TABLICA 18. Udio djece (jaslice i POO) upisane u privatne ili vjerske vrtiće te udio djece u kraćim RPOO programima od cjelodnevnih

	udio djece upisane u privatne ili vjerske vrtiće					udio djece upisane u programe kraće od redovitih cjelodnevnih RPOO programa				
	2012.	2014.	2016.	2018.	Δ 12. – 18.	2012.	2014.	2016.	2018.	Δ 12. – 18.
<b>ukupno</b>	<b>15,2%</b>	<b>15,9%</b>	<b>17,9%</b>	<b>18,8%</b>	<b>3,6 p. b.</b>	<b>19,8%</b>	<b>18,2%</b>	<b>17,7%</b>	<b>16,3%</b>	<b>-3,5 p. b.</b>
Istarska	17%	19%	19%	20%	3,7 p. b.	8%	6%	7%	5%	-3,3 p. b.
Dubrovačko-neretvanska	8%	8%	8%	8%	-0,7 p. b.	26%	25%	22%	18%	-8,1 p. b.
Zagrebačka	18%	20%	20%	22%	4,1 p. b.	14%	11%	13%	12%	-2,1 p. b.
Primorsko-goranska	13%	13%	14%	13%	0,0 p. b.	13%	12%	11%	8%	-5,0 p. b.
Zadarska	25%	27%	29%	29%	4,4 p. b.	36%	32%	30%	28%	-7,7 p. b.
Splitsko-dalmatinska	22%	21%	23%	24%	2,1 p. b.	51%	46%	45%	41%	-10,2 p. b.
Varaždinska	49%	50%	54%	55%	6,5 p. b.	18%	8%	9%	9%	-9,0 p. b.
Međimurska	37%	36%	39%	36%	-0,4 p. b.	14%	13%	10%	8%	-5,9 p. b.
Krapinsko-zagorska	13%	11%	8%	18%	5,5 p. b.	14%	13%	14%	11%	-3,3 p. b.
Koprivničko-križevačka	14%	13%	27%	24%	10,1 p. b.	6%	10%	13%	7%	0,3 p. b.
Šibensko-kninska	29%	29%	28%	34%	5,5 p. b.	33%	36%	24%	23%	-10,3 p. b.
Osječko-baranjska	12%	10%	15%	17%	5,3 p. b.	31%	34%	29%	26%	-4,8 p. b.
Karlovačka	4%	7%	8%	5%	1,2 p. b.	25%	25%	20%	13%	-12,3 p. b.
Požeško-slavonska	22%	26%	24%	21%	-1,4 p. b.	31%	36%	33%	24%	-6,8 p. b.
Brodsko-posavska	6%	7%	13%	14%	8,8 p. b.	28%	32%	34%	30%	1,3 p. b.
Bjelovarsko-bilogorska	21%	29%	30%	28%	6,8 p. b.	11%	14%	16%	17%	5,5 p. b.
Ličko-senjska	0%	0%	0%	0%	0,0 p. b.	17%	15%	14%	10%	-7,2 p. b.
Vukovarsko-srijemska	20%	23%	24%	26%	6,6 p. b.	17%	22%	16%	18%	1,4 p. b.
Sisačko-moslavačka	0%	0%	0%	1%	1,2 p. b.	20%	24%	23%	20%	-0,1 p. b.
Virovitičko-podravska	2%	4%	2%	5%	2,7 p. b.	11%	10%	12%	26%	15,2 p. b.

**2016. do 2018., koji su iznosili 5,8 milijuna kuna ili oko 0,6% ukupnih rashoda.**

Prema izvješćima za 2017. i 2018. godinu operativni troškovi po djetetu u **privatnim vrtićima** su za 15% niži

nego u javnim. Ova je razlika još izraženija kada je riječ o mikroorganizacijama (do 10 zaposlenika) i srednje velikim vrtićima (s više od 20 zaposlenika), u JLS-ovima s niskim stopama upisa (ispod 45%) i u IV. i V. razvojnoj kategoriji, koji predstavljaju 55% – 68% troškova u javnim



TABLICA 19. Prosjek i medijan troškova po djetetu za ekvivalent punog vremena u javnim, privatnim i vjerskim vrtićima: jaslice i RPOO

	medijan troškova po djetetu (EPV)			priv./jav. (medijan)	vjer./javni. (medijan)
	javni	privatni	vjerski		
<b>ukupno</b>	<b>25 086</b>	<b>21 207</b>	<b>21 672</b>	<b>85%</b>	<b>86%</b>
<b>2017.</b>	24 789	21 586	23 109	87%	93%
<b>2018.</b>	25 467	21 123	21 176	83%	83%
<b>veliki gradovi (gusta naseljenost)</b>	28 247	24 276	24 224	86%	86%
<b>manji gradovi / predgrađa (srednja naseljenost)</b>	23 587	18 958	20 164	80%	85%
<b>ruralna područja (rijetka naseljenost)</b>	24 064	16 238	21 176	67%	88%
<b>I.</b>	24 082	13 762			
<b>II.</b>	22 157	18 387			
<b>III.</b>	22 362	18 570		83%	
<b>IV.</b>	21 709	14 849	23 575	68%	
<b>V.</b>	21 843	12 071		55%	
<b>VI.</b>	23 673	19 297	21 226	82%	90%
<b>VII.</b>	25 459	18 242	17 449	72%	69%
<b>VIII.</b>	28 232	24 261	23 109	86%	82%
<b>&lt; 45%</b>	22 523	15 003	26 418	67%	
<b>45% – 60%</b>	23 363	20 198	21 075	86%	90%
<b>60% – 75%</b>	24 641	20 246	21 277	82%	86%
<b>75% +</b>	27 340	22 502	22 073	82%	81%
<b>1 do 9</b>	24 281	21 207	24 903	87%	103%
<b>10 do 19</b>	22 748	24 031	18 564	106%	82%
<b>20 do 49</b>	23 580	18 813	22 066	80%	94%
<b>50 do 99</b>	27 350	22 668		83%	
<b>iznad 100</b>	25 768	22 884			

Napomena: Omjeri su izračunati samo u poljima s pet ili više zabilježenih vrtića.

vrtićima u istoj kategoriji. Međutim, zastupljenost privatnih i vjerskih vrtićkih usluga u tim JLS-ovima je niža, što bi moglo ukazivati na ograničene kapacitete za pružanje (ili širenje) usluge uz tako niske troškove po djetetu. Niži troškovi privatnih vrtića većinom proizlaze iz cijene

rada: **troškovi za plaće po zaposleniku za ekvivalent punog vremena u javnim vrtićima bili su 45% viši nego u privatnim vrtićima i 15% viši nego u vjerskim** (usporediti s tablicom 5). Istovremeno, privatni vrtići imaju daleko više troškove koji se ne odnose na plaće.

## 2.1.2 Prilagodba roditeljske participacije prema prihodima kućanstva

U većem dijelu Hrvatske sudjelovanje roditelja u cijeni programa nije povezano s prihodima kućanstva, zbog čega obiteljima s niskim primanjima financijska priuštivost vrtića predstavlja izazov (vidi poglavlje 1.2). Oko 30% JLS-ova, koji pokrivaju 53% populacije djece predškolskog uzrasta, primjenjuje ciljane popuste i oslobođenja od plaćanja roditeljske participacije za primatelje socijalne pomoći (vidi Dobrotić i sur. 2018), no ta skupina čini svega 2% financijski najugroženije djece (vidi: Stubbs 2017).

Prema istraživanju Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku (MDOMPS) iz 2018. kriteriji prihoda kućanstva koriste se za određivanje visine participacije koju snose roditelji u ukupno 16 JLS-ova. Ovaj pristup primjenjuje nekoliko velikih gradova, uključujući i Grad Zagreb, tako da se takvo određivanje participacije primjenjuje na 31% djece predškolskog uzrasta u Hrvatskoj. Premda se u pojedinostima razlikuju, platni se razred određuje temeljem prosječnih prijavljenih prihoda po članu kućanstva kroz nekoliko prethodnih mjeseci. Samo u Zagrebu prihodi se umanjuju za troškove najamnina ili hipoteke. Međutim, postoje velike razlike u platnim razredima i visinama odobrenih popusta (prikaz 3).

Trenutačno nema **dosljedne logike određivanja roditeljske participacije među JLS-ovima, što znači da neke od njih omogućuju znatno veće popuste od drugih.** U sedam su slučajeva stupnjevi ljestvice roditeljske participacije blagi, a popusti na cijenu skromni, pa je najniža cijena koju plaćaju roditelji 400 kuna ili više. U tim slučajevima najviša cijena obično je oko 50% viša od cijene za one u najnižem prihodovnom razredu. U drugih pet lokacija roditeljska participacija u skupini s najnižim primanjima postavljena je nisko (od 117 do 250 kuna) te oštrije raste do punog iznosa roditeljskog sufinanciranja. Najizraženije razlike između JLS-ova koji participaciju određuju na temelju prihoda odnose se na dohodovne razrede. **U svim slučajevima najniži dohodovni razred nadilazi prag za dobivanje socijalne pomoći,** ali u Bjelovaru i Slavonskom Brodu iznos participacije raste već unutar razine prihoda u kojem djeca još imaju pravo na najveći iznos dječjeg doplatka. U Daruvaru, Karlovcu i Novom Marofu najniži

razred roditeljske participacije počinje se povećavati kod djece koja imaju pravo na srednji iznos dječjeg doplatka, a samo u Zagrebu se najniži razred roditeljskog sudjelovanja proteže i iznad razine u kojoj kućanstvo više ne ostvaruje pravo na dječji doplatok. Općenito, četiri manje imućna JLS-a uvode puno plaćanje roditeljske participacije još na razini prihoda pri kojima djeca iz tih kućanstava imaju pravo na dječji doplatok (manje od 2328 kuna po članu kućanstva). Četiri JLS-a – Dubrovnik, Lepoglava, Sisak i Rijeka – uvode plaćanje punog iznosa roditeljske participacije približno na visini prosječnih prihoda, a samo dva JLS-a (Gospić i Zagreb) nude smanjene stope roditeljske participacije i za obitelji s prihodima iznad nacionalnog prosjeka, a uvode punu roditeljsku participaciju na razini prihoda od 4500 kuna, odnosno 4000 kuna po članu kućanstva. Premda razlike u prilagodabama iznosa roditeljske participacije predstavljaju problem u pogledu pravičnosti, vjerojatno je u tom smislu veći izazov činjenica da većina JLS-ova uopće ne nudi popuste na temelju prihoda kućanstva.

### VRTIĆI U HRVATSKOJ NISU PRIUŠTIVI SVIM RODITELJIMA



**69% djece** žive u općinama i gradovima gdje je mjesečna **participacija fiksna** bez obzira na primanja kućanstva.

**47% djece** žive u gradovima i općinama gdje i **primatelji socijalne pomoći moraju plaćati punu participaciju.**

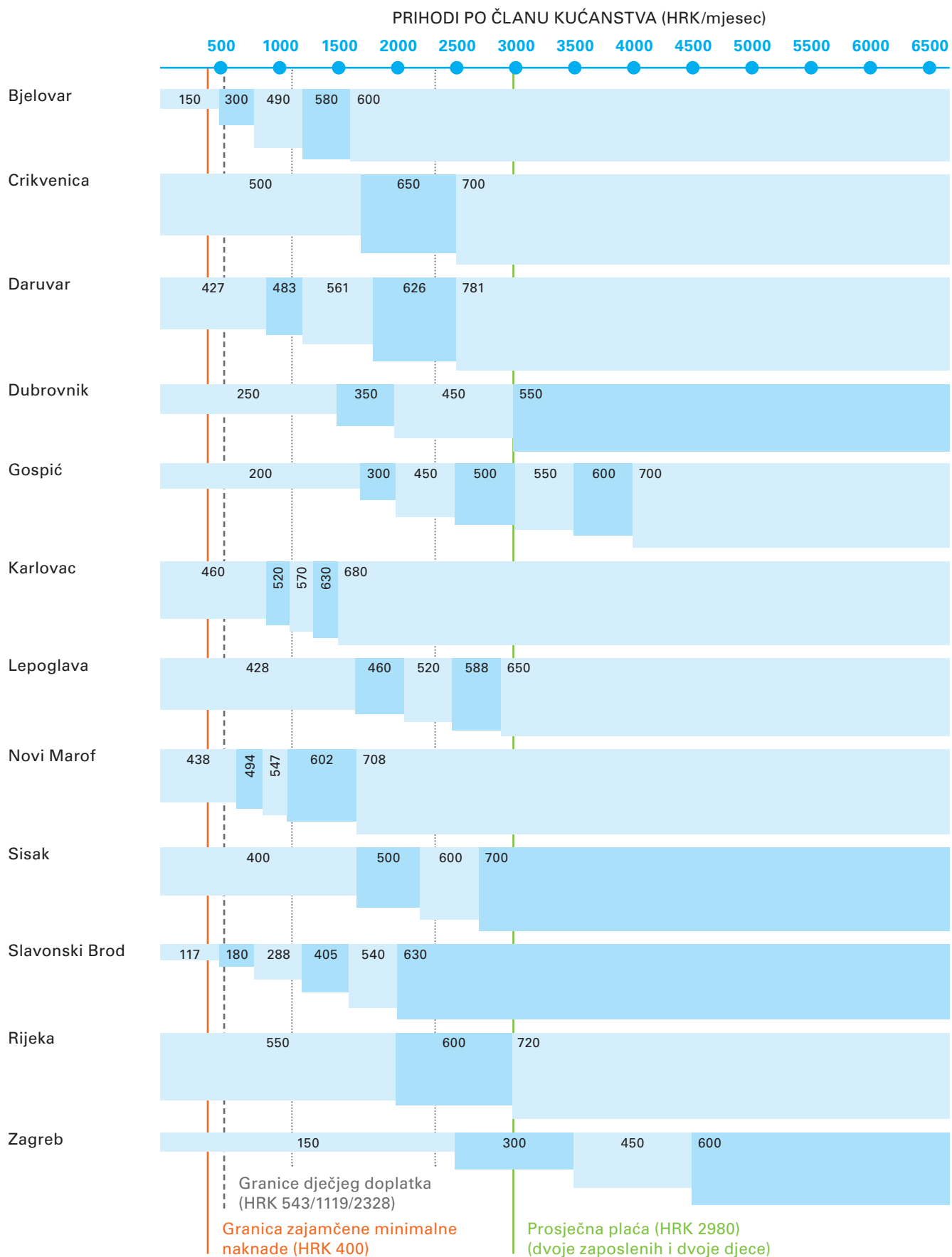
**0,6% djece** živi u gradovima i općinama gdje je **vrtić besplatan.**



**Bogatiji gradovi i općine** omogućuju **veće olakšice** u troškovima participacije za različite skupine djece.

Roditelji čija djeca pohađaju **privatne vrtiće** plaćaju u prosjeku **126% više** od roditelja čija djeca pohađaju javne vrtiće.

**PRIKAZ 3. Prihodi kućanstva i razina roditeljskog sudjelovanja u cijeni programa ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u gradovima koji prilagođavaju iznos participacije prema prihodima (2019.)**



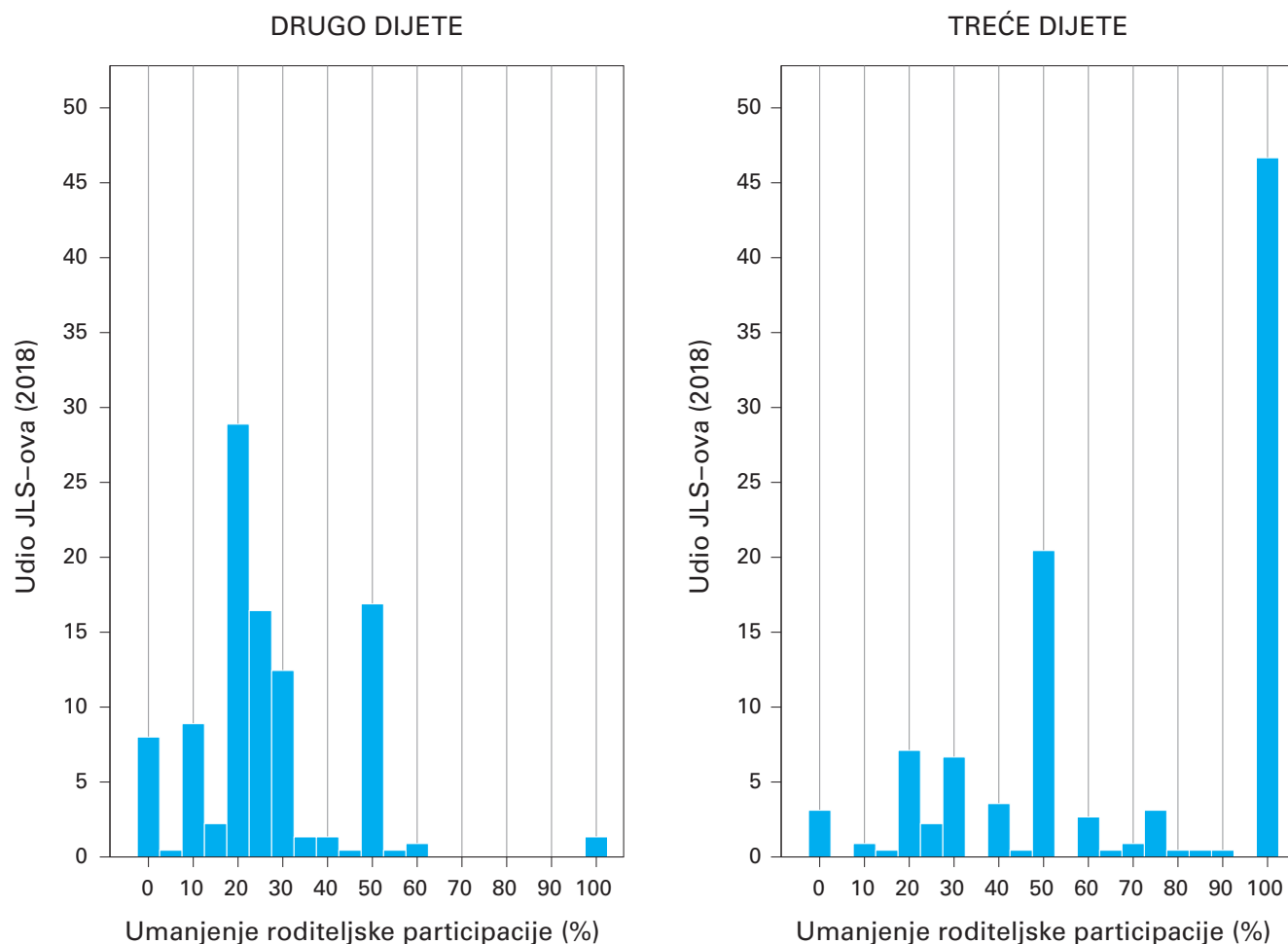
**Određivanje roditeljskog udjela temeljem obiteljskih prihoda**, kao što je gore opisano, **može doprinijeti većoj cjenovnoj priuštivosti**, osobito ako je riječ o značajnom smanjenju iznosa koji roditelji trebaju platiti. Ipak treba voditi računa o ravnoteži s operativnim prihodima vrtića. Visoki pragovi za smanjenje iznosa participacije mogu ozbiljno smanjiti udio prihoda koje vrtići ostvaruju od roditelja, dok ne povećavaju priuštivosti jer roditeljima u višim dohodovnim skupinama puni iznos participacije u pravilu ne predstavlja prepreku za upis. U bogatijim JLS-ovima takvi bi postupci mogli učvrstiti regionalne razlike u priuštivosti vrtićkih programa. Primjerice, četveročlana obitelj s prosječnim primanjima u Zagrebu plaća participaciju od svega 300 kuna mjesečno, dok bi ista obitelj u manje imućnom Slavonskom Brodu trebala plaćati 630 kuna. Iz toga proizlazi da Zagreb ima *de facto* daleko najnižu roditeljsku participaciju u zemlji, ne računajući šest JLS-ova u kojima roditelji ne sudjeluju

u plaćanju cijene jaslica i vrtića. U Zagrebu gotovo svi prihodi javnih vrtića (96,7%) dolaze iz gradskog proračuna te stoga Zagreb ima najveće javne troškove po upisanom djetetu.

### 2.1.3 Smanjenje sudjelovanja roditelja u cijeni usluga za više djece

Gotovo svi JLS-ovi daju prioritet pri upisu i popust na roditeljsku participaciju obiteljima s više djece. Međutim, najčešći je modalitet popust na istovremeni upis, što znači da sva djeca moraju istovremeno biti upisana u vrtić. U istraživanju MDOMSP-a (2018), samo 24 JLS-a navela su da se popust odnosi na ukupan broj djece; 48 JLS-ova izričito su navela da se popust odnosi na broj djece koja istodobno pohađaju vrtić; dok u 116 slučajeva nije bilo moguće izvući zaključak o tome iz dospjelog odgovora.

**PRIKAZ 4. Raspodjela smanjenja roditeljskog sudjelovanja pri upisu više djece iz istog kućanstva**



Izvor: Istraživanje MDOMSP-a o vrtićima iz 2018. i portal gradonacelnik.hr

Većina JLS-ova daje olakšicu od 10% do 50% cijene za drugo dijete koje pohađa program RPOO-a (jaslice ili vrtić), najčešće 20%, uz prosjek od 27%, a svega 8% JLS-ova ne daje olakšicu za drugo dijete. Za treće dijete oko petine JLS-ova daje olakšicu od 20% do 30% roditeljskog sudjelovanja; još petina prepolovljuje participaciju; a 46% u potpunosti oslobađa roditelje sudjelovanja u cijeni za treće upisano dijete.

Fiskalni značaj za pohađanje više djece ovisi o veličini populacije „braće i sestara“. Prema istraživanju, 18,2% sve djece koja pohađaju vrtić drugo su ili kasnije dijete; a iz odgovora iz kojih se moglo prepoznati treće dijete razvidno je da ta djeca čine 1,9% sve upisane djece. U Sloveniji, gdje se ova olakšica financira iz državnog proračuna, druga (mlađa) djeca iz iste obitelji koja istovremeno sa starijim djetetom pohađaju program RPOO-a čine 16,7% svih upisanih, dok treća i kasnija djeca čine 0,7% sve upisane djece.

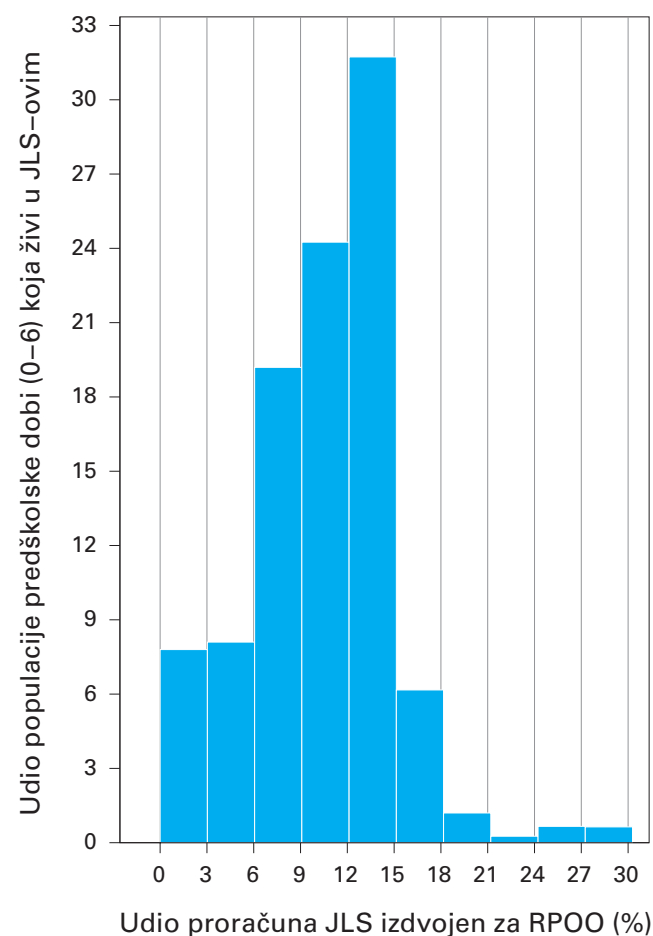
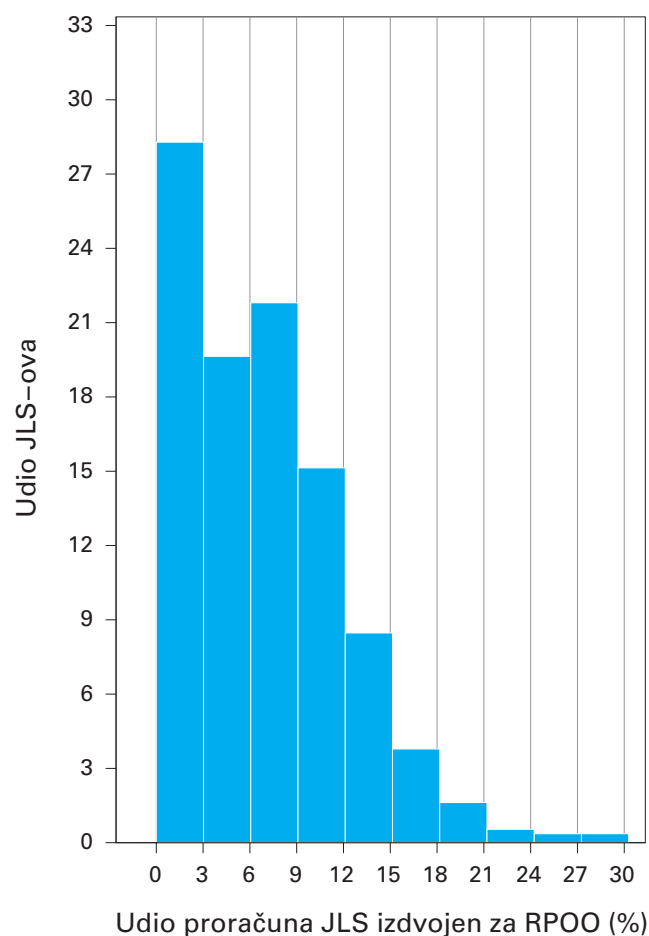
**Nisu utvrđene razlike u razini olakšica s obzirom na razvojnu kategoriju, stupanj urbanizacije, postojeću stopu upisa ili iskazanu ekonomsku cijenu.** Međutim, čini se da postoje određene regionalne razlike u smislu prevladavajućih praksi, koje su u nekim slučajevima uključene u županijske kriterije za raspodjelu sredstava.

## 2.2 Izvori prihoda za vrtiće

Velika većina financijskih sredstava javnih vrtića dolazi od JLS-a kojemu vrtić pripada, a drugi je najveći izvor roditeljska participacija. Općenito, **javno financiranje iz proračuna JLS-ova protekle tri godine bilo je stabilno i činilo oko 79% svih prihoda vrtića.**

Prihodi vrtića iz ostalih javnih proračuna (proračuna središnje države, ostalih JLS-ova, EU-a) iznose ukupno 3%

**PRIKAZ 5. Raspodjela proračuna JLS-a namijenjenog RPOO-u (prosjek 2016. – 2018.)**

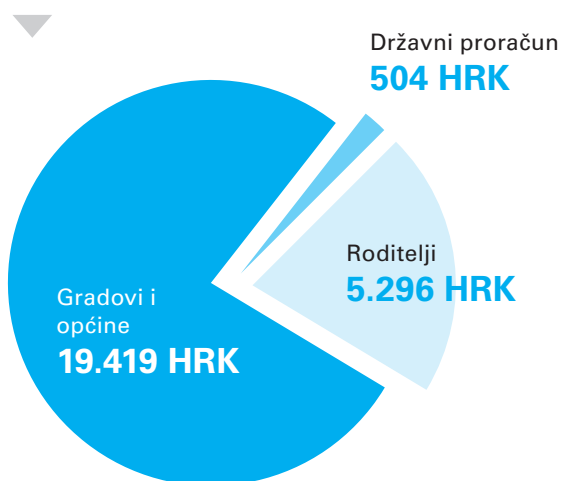


Izvor: Ministarstvo financija, proračuni JLS-a, konsolidirani proračun po funkcijama 2016. – 2018.

Napomena: Konsolidirani rashodi za RPOO umanjeni su za prihode javnih vrtića iz privatnih izvora.

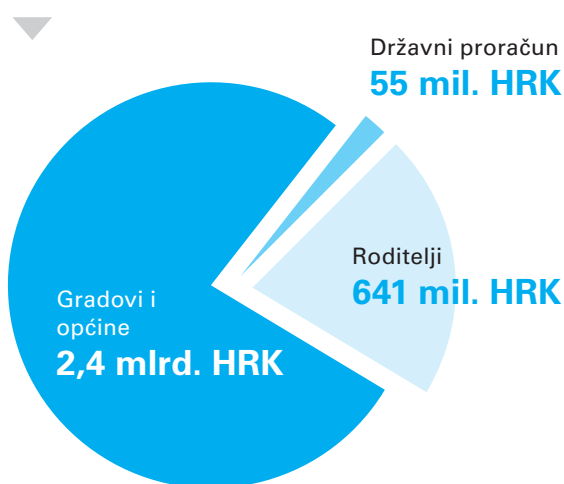
## IZVORI FINANCIRANJA VRTIĆA

Prosječni godišnji  
trošak vrtića po djetetu



Za razliku od osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja, rani i predškolski odgoj i obrazovanje u isključivoj je nadležnosti gradova i općina.

Redovni vrtićki programi sustav  
godišnje koštaju **3,1 milijardi HRK**  
(0,77% BDP-a)



do 4%<sup>12</sup>, ali to bi se kratkoročno trebalo povećati zahvaljujući financiranju iz EU izvora. Proračunska stavka *Prihodi po posebnim propisima* odnosi se na roditeljsku participaciju za redovite programe, koje određuje JLS i koji, premda u padu, sada predstavljaju 16% prihoda vrtića. Stavka *Prodaja* (npr. za djecu upisanu u kratke ili dodatne programe) čini oko 2% prihoda, a uglavnom dolazi od roditelja upisane djece.<sup>13</sup>

Prema konsolidiranim izvješćima o izvršenju proračuna, oko 10,2% proračuna JLS-ova u 2018. godini bilo je usmjereno na rani i predškolski odgoj i obrazovanje (što je pad s 10,5% u 2016. i 2017.). To predstavlja **najveći funkcionalni izdatak lokalnih vlasti, osim cestovne infrastrukture**. Varijacija rashoda za RPOO postaje jasnija u donjem histogramu (prikaz 6). Oko 14% JLS-ova ulaže manje od 1% svog proračuna u RPOO, a 42% ulaže manje od 6% svog proračuna, a u tim općinama živi 3,5%, odnosno 15,5% populacije mlađe od šest godina. Na drugoj strani spektra, 8,2% JLS-ova u kojima živi 9,2% populacije mlađe od šest godina postojano je trošilo više od 15% svog proračuna na RPOO.

U nekim JLS-ovima možda **postoji politička volja za ulaganjem u RPOO, ali im nedostaju resursi**; dok drugi možda imaju druge prioritete ili im nedostaju upravni kapaciteti. Uočena varijacija vjerojatno je rezultat nepostojanja obveze ili standarda na nacionalnoj razini o minimalnom osiguranju programa RPOO-a u svakom JLS-u. Značajnu prepreku JLS-ovima za širenje mreže javnih vrtića predstavlja činjenica da su **oni odgovorni i za infrastrukturu i za operative troškove vrtića, premda ne postoje fiskalni mehanizmi transfera prema proračunu JLS-ova koji bi to podržali**. Mnogima nedostaju i resursi za značajne kapitalne izdatke kojima bi se razvili dodatni kapaciteti.

Za razliku od javnih vrtića, u privatnim i vjerskim vrtićima javne subvencije čine približno polovinu prihoda. U razdoblju od 2016. do 2018. javne subvencije činile su u prosjeku 47,0% prihoda u privatnim vrtićima i 53,8% u vjerskim vrtićima, u usporedbi s 78,9% u javnima. To je u skladu s rezultatima prethodnih istraživanja (Dobrotić

<sup>12</sup> Što se tiče prihoda iz drugih javnih proračuna, od 92,3 milijuna kuna u 2018. većina je (67,7 milijuna kuna) primljena kao pomoć iz nenadležnih proračuna, 9,5 milijuna kuna primljeno je kao pomoć iz drugih proračuna, 8,6 milijuna kuna kao pomoć iz EU fondova, a 4,2 milijuna kuna kao pomoć od neproračunskih korisnika. Ističemo da se sufinanciranje od drugih JLS-ova, osim osnivača, računa kao pomoć iz nenadležnog proračuna.

<sup>13</sup> Uobičajena je praksa tražiti od roditelja da osiguraju materijale za igru ili higijenske potrepštine i proizvode za njegu (pelene) ili da sudjeluju u troškovima renoviranja prostorija, u naturi ili (rjeđe) u novcu. To predstavlja dodatne troškove za roditelje, ali u većini slučajeva nije vidljivo u proračunu vrtića.

TABLICA 20. Prihodi vrtića po upisanom djetetu iz javnih i privatnih izvora, 2016. – 2018.

	udio prihoda iz javnih izvora	prihodi po djetetu u cjelodnevnom programu	
		iz javnih izvora	iz privatnih izvora
<b>VLASNIŠTVO</b>			
javni vrtići	76,8%	20 809	5522
privatni vrtići	48,0%	13 394	12 503
vjerski vrtići	48,4%	11 260	9879
<b>RAZVOJNA KATEGORIJA (samo javni vrtići)</b>			
najslabije razvijena (potpomognuta) područja I.	80,2%	22 972	5629
(potpomognuta područja) II.	74,2%	18 108	5758
(potpomognuta područja) III.	72,3%	17 336	5893
(potpomognuta područja) IV.	72,6%	17 058	5810
V.	69,5%	16 670	6818
VI.	68,6%	18 106	7174
VII.	72,6%	19 710	6721
najrazvijenija područja* VIII.	75,9%	23 032	6594
<b>STUPANJ URBANIZACIJE (samo javni vrtići)</b>			
urbana područja*	76,3%	25 714	6280
srednje razvijena područja	71,6%	18 554	6705
ruralna područja	72,9%	19 082	6372
<b>SADAŠNJA STOPA UPISA DJECE OD 3 GODINE DO 6 GODINA U JLS-ovima (samo javni vrtići)</b>			
< 45%	72,5%	17 419	6075
45 – 60%	72,6%	18 302	6279
60 – 75%	71,8%	18 275	6438
75% +*	73,5%	20 214	6420

Izvori: PR-RAS, PR-RAS-NPF i GFI-POD izvješća 2016. – 2018.

Napomena: Zbroj privatnih i javnih izvora ne čini 100%. Javni izvori uključuju prihode iz nadležnih proračuna i drugih proračuna, uključujući i prijenose između proračuna JLS-ova. Privatni izvori uključuju prihode od primitaka na temelju posebnih propisa i prodaje.

Napomena: Neponderirane srednje vrijednosti vrtića.

\*Zagrebački vrtići nisu uključeni.

TABLICA 21. Razlika između roditeljske participacije u iskazanoj ekonomskoj cijeni i udjela prihoda iz privatnih izvora u proračunima javnih vrtića

	nominalna roditeljska participacija kao % iskazane ekonomske cijene	udio prihoda iz privatnih izvora u proračunima javnih vrtića	razlika
<b>ukupno</b>	<b>33,0%</b>	<b>26,5%</b>	<b>-6,5%</b>
<b>RAZVOJNA KATEGORIJA</b>			
najslabije razvijena (potpomognuta područja) I.	22,2%	18,7%	-3,5%
(potpomognuta područja) II.	30,5%	23,9%	-6,6%
(potpomognuta područja) III.	32,5%	27,9%	-4,6%
(potpomognuta područja) IV.	33,6%	27,2%	-6,4%
V.	36,9%	28,2%	-8,7%
VI.	35,7%	29,4%	-6,3%
VII.	33,6%	27,6%	-6,0%
najrazvijenija područja (VIII.)	29,5%	23,1%	-6,4%
<b>STUPANJ URBANIZACIJE</b>			
veliki gradovi (gusta naseljenost)	34,5%	22,3%	-12,2%
manji gradovi / predgrađa (srednja naseljenost)	33,3%	27,1%	-6,2%
ruralna područja (rijetka naseljenost)	32,8%	26,5%	-6,3%
<b>SADAŠNJA STOPA UPISA DJECE OD 3 GODINE DO 6 GODINA U JLS-ovima</b>			
< 45%	33,8%	26,4%	-7,4%
45% – 60%	32,9%	26,2%	-6,7%
60% – 75%	34,1%	25,9%	-8,2%
75% +	31,6%	27,5%	-4,1%
<b>ISKAZANA EKONOMSKA CIJENA (u kunama)</b>			
do 1500	39,6%	30,6%	-9,0%
1500 – 1800	35,8%	28,9%	-6,9%
1800 – 2100	29,6%	23,6%	-6,0%
iznad 2100	25,4%	22,4%	-3,0%
<b>SUSTAV RODITELJSKE PARTICIPACIJE</b>			
bez roditeljske participacije	0,0%	10,4%	10,4%
bez ljestvice prema prihodima	33,4%	26,7%	-6,7%
ljestvica prema prihodima	36,9%	28,3%	-8,6%

Izvor: Istraživanje MDOMSP-a o vrtićima iz 2018. i portal gradonacelnik.hr (nominalni troškovi) te izvješća javnih vrtića o prihodima i rashodima, primicima i izdacima na Obrascu PR-RAS (stvarni troškovi)

Napomena: Uključeni su samo JLS-ovi s barem jednim javnim vrtićem registriranim na svom području. Neponderirani prosjeci.



i sur. 2018) na dva načina: prvo, javno sufinanciranje djece u privatnim vrtićima u prosjeku je 25% niže nego u javnima; i drugo, postupci vezani uz kriterije za smanjenje roditeljske participacije nedosljedno se primjenjuju u privatnim vrtićima.

U pogledu prihoda po upisanom djetetu, **prosječni javni vrtić iz javnih izvora prima 20 809 kuna godišnje za svako dijete koje je upisano u cjelodnevni program** – što je 55% više od prosječnog privatnog vrtića (13 394 kuna), odnosno 84% više od vjerskog vrtića (tablica 21).<sup>14</sup> S druge strane, prihodi po djetetu iz privatnih izvora – odnosno roditeljska participacija – 126% viši su u privatnim i 79% viši u vjerskim vrtićima nego u javnima. Do toga dolazi zbog **nepostojanja propisa o roditeljskoj participaciji u privatnim vrtićima sufinanciranim iz javnih izvora**. Kao rezultat, iznosi roditeljske participacije u privatnim vrtićima u prosjeku su više nego dvostruko veći nego u javnima.

Struktura prihoda u javnim vrtićima čini se sličanom bez obzira na stupanj urbanizacije ili postignutu obuhvaćenost djece u vrtić. Kada je riječ o razvojnim kategorijama, krivulja distribucije slijedi blagi oblik slova U, pri čemu su prihodi iz javnih izvora nešto izraženiji u najmanje i najviše razvijenim JLS-ovima (80% u I. kategoriji, 76% u VIII. kategoriji), dok opadaju u sredini, pa su najniži u V. i VI. razvojnoj kategoriji (69%). Zagreb odstupa od ovih okvira, a na njega se odnosi oko trećine upisa u RPOO na nacionalnoj razini.

### 2.2.1 Razlika između roditeljskog sudjelovanja u iskazanoj ekonomskoj cijeni i stvarnih prihoda

Kao što je prikazano u tablici 21, **prosječni udio prihoda iz privatnih izvora u vrtićkom proračunu od 26,5% znatno je niži od prosječnog nominalnog roditeljskog sudjelovanja u iskazanoj ekonomskoj cijeni (33,0%)**. Ovaj je jaz izraženiji u urbanim područjima, u JLS-ovima s niskom iskazanom ekonomskom cijenom i visokom temeljnom stopom roditeljske participacije u ekonomskoj cijeni, kao i tamo gdje je ostvarena stopa

upisa niža od 75%, i u JLS-ovima u kojima se roditeljska participacija prilagođava sukladno prihodima kućanstva. Kada je riječ o regionalnim razlikama, prema izvješćima je udio prihoda iz javnih izvora najbliži nominalnoj razini roditeljske participacije u javnim vrtićima u sjeverozapadnim županijama (Međimurskoj i Varaždinskoj). S druge strane, razlike u udjelu nominalnog roditeljskog sudjelovanja u iskazanoj ekonomskoj cijeni i udjelu prihoda iz privatnih izvora u ostvarenim proračunima vrtića znatno su više u Brodsko-posavskoj županiji, a osobito u Gradu Zagrebu, gdje se roditeljska participacija usklađuje prema prihodima po članu kućanstva.

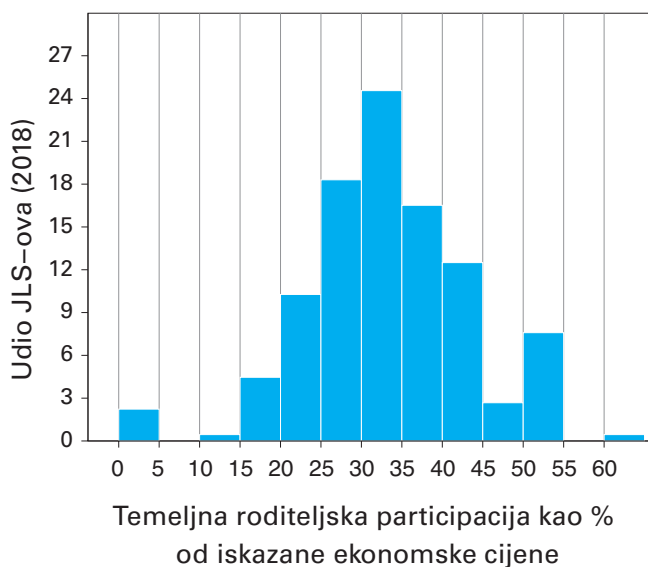
Ove razlike dijelom proizlaze iz **podcijenjene iskazane ekonomske cijene**, a dijelom zbog popusta na roditeljsku participaciju koje određuje JLS, uglavnom zbog prilagođavanja prema prihodima kućanstva, više djece iz iste obitelji, teškoća u razvoju ili siromaštva (vidi Dobrotić i sur. 2018: 92–97). Lokalni propisi vezani uz plaćanje niže participacije za razdoblja kada dijete izostaje iz vrtića također mogu doprinositi nižem uočenom udjelu prihoda iz roditeljskih participacija. Što je više takvih izuzeća, to su veće razlike između nominalnog udjela roditeljske participacije u iskazanoj ekonomskoj cijeni i stvarnih prihoda javnih vrtića koji dolaze od roditelja. S druge strane, **prihodi iz privatnih izvora vjerojatno će biti viši u vrtićima koji imaju bogatu ponudu posebnih programa ili dodatnih sadržaja** (npr. sportske aktivnosti, jezici, Montessori), za koje roditelji dodatno plaćaju.

## 2.3 Roditeljska participacija u iskazanoj ekonomskoj cijeni

Vrtićke naknade koje su temeljem *Odlukom o mjerilima za određivanje prioriteta za upis i kriterijima za naplatu usluge* dužni platiti roditelji, prema istraživanju Dobrotić i sur iz 2018. godine, u prosjeku iznose nešto manje od trećine (32,7%) iskazane ekonomske cijene, odnosno 559 kuna mjesečno. Četiri JLS-a od njih pet određuju temeljnu roditeljsku participaciju u rasponu od 22% do 45% iskazane ekonomske cijene, a ta raspodjela prikazana je u prikazu 6.

<sup>14</sup> Privatni vrtići koji su registrirani kao tvrtke mogu ostvarivati dobit za svoje osnivače, te se dio prihoda pretvara u dobit. U razdoblju od 2016. do 2018. od ukupno 1057 milijuna kuna prihoda 24 milijuna kuna prijavljeno je kao dobit, odnosno oko 2,2% godišnjih prihoda.

## PRIKAZ 6. Nominalna roditeljska participacija u iskazanoj ekonomskoj cijeni



Izvor: Istraživanje MDOMSP-a o vrtićima iz 2018. i portal gradonacelnik.hr

U programu javnih potreba u predškolskom odgoju i obrazovanju (PJP-POO) iznos sudjelovanja roditelja često se opravdava pokrivanjem troškova prehrane ili materijala (odnosno troškova koji se ne odnose na zaposlenike). Šest malih JLS-ova, koji pokrivaju 0,6% populacije predškolske djece, u svojim izvješćima navodi da ne traže sudjelovanje roditelja, dok 16 JLS-ova, uključujući Zagreb i nekoliko velikih gradova, u kojima prebiva 31,0% predškolske populacije, prilagođava roditeljske participacije prema prihodima kućanstva.

Relativni udio roditeljske participacije u ukupnim troškovima u odnosu na razvojnu skupinu JLS-a ocrta krivulju u obliku blagog obrnutog slova U, što je prikazano u prikazu 6. JLS-ovi u najslabije i najviše razvijenim skupinama naplaćuju od roditelja manje od 30% iskazane ekonomske cijene, dok obitelji u JLS-ovima u V. i VI. skupini plaćaju 36% – 37% troškova. Istovremeno, prosječna roditeljska participacija izražena u apsolutnim vrijednostima povećava se do VI. kategorije (od 443 kune do 612 kuna mjesečno), a zatim se smanjuje na 590 kuna do VII. kategorije. Relativni i apsolutni iznos roditeljske participacije u cijeni blago su veći u sredinama s višom razinom urbanizacije. S obzirom na ostvarene stope obuhvaćenosti u vrtičke programe, čini se da nema uočljivih razlika kada je riječ o relativnom roditeljskom sudjelovanju, ali dok JLS-ovi s višom stopom obuhvaćenosti u prosjeku

traže i nešto više participacije od roditelja u apsolutnim vrijednostima.

Na kraju, udio roditeljske participacije u ukupnoj cijeni niži je u JLS-ovima u kojima je iskazana ekonomska cijena viša. U prosjeku roditelji sudjeluju s 39% troškova u JLS-ovima koji određuju ekonomsku cijenu ispod 1500 kuna, a taj se udio smanjuje kako cijena raste i iznosi 25,2% u JLS-ovima koji određuju ekonomsku cijenu iznad 2100 kuna mjesečno. Kao rezultat, **roditeljska participacija u kunama ostaje na približno istoj razini bez obzira na iskazanu ekonomsku cijenu** (što je u skladu s Dobrotić i sur. 2018). Također, JLS-ovi koji prilagođavaju roditeljsku participaciju prema prihodima kućanstva odredili su nešto viši polazišni iznos participacije od ostalih – u prosjeku 3,7% ili 50 kuna više.

Postoje određene regionalne varijacije u određivanju razine roditeljske participacije. **Roditeljsko učešće kreće se u rasponu od 26% do 48% iskazane ekonomske cijene, ovisno o županiji.** Međutim, to treba staviti u kontekst cjenovne dostupnosti s obzirom na to da među županijama postoje velike varijacije u prosječnim plaćama (vidi Dobrotić i sur. 2018).

Nacionalni prosjek roditeljskog sudjelovanja jest 9,4% prosječne plaće, a većina županija u prosjeku je blizu tog iznosa. Međutim, **postoje slučajevi** koji iskaču iz tog obrasca, **u kojima roditeljska participacija premašuje 11% prosječne plaće.** S izuzetkom Karlovačke županije, riječ je o županijama u kojima roditeljska participacija ujedno premašuje 40% iskazane ekonomske cijene.

## 2.4 Usporedba iskazane ekonomske cijene i stvarnih troškova

Radi boljeg razumijevanja primjerenosti i pouzdanosti iskazane ekonomske cijene, povezali smo izvješća javnih vrtića o prihodima i rashodima, primicima i izdacima na Obrascu PR-RAS agregirana na razinu JLS-a s ekonomskom cijenom koju je JLS iskazao, uparivši 219 JLS-ova. Taj postupak omogućio je usporedbu ekonomske cijene iskazane za cjelodnevni program sa stvarnim rashodima po sudioniku u punom vremenu. **Ponderirani nacionalni prosjek pokazuje da je**

TABLICA 22. Prosječni apsolutni i relativni iznos roditeljskih participacija u cijeni RPOO-a

	osnovna roditeljska participacija kao % iskazane ekonomske cijene	prosječna mjesečna roditeljska participacija (u kunama)
<b>ukupno</b>	<b>32,7%</b>	<b>559</b>
<b>RAZVOJNA KATEGORIJA</b>		
najslabije razvijena (potpomognuta) područja I.	22,2%	443
(potpomognuta područja) II. <sup>15</sup>	29,4%	486
(potpomognuta područja) III.	32,0%	484
(potpomognuta područja) IV.	33,3%	507
V.	36,9%	575
VI.	35,9%	612
VII.	33,8%	604
najrazvijenija područja VIII.	29,0%	590
<b>STUPANJ URBANIZACIJE</b>		
veliki gradovi (gusta naseljenost)	34,5%	623
manji gradovi / predgrađa (srednja naseljenost)	33,3%	577
ruralna područja (rijetka naseljenost)	32,3%	547
<b>SADAŠNJA STOPA UPISA DJECE OD 3 GODINE DO 6 GODINA U JLS-ovima</b>		
< 45%	33,4%	522
45% – 60%	32,6%	551
60% – 75%	33,3%	575
75% +	31,8%	587
<b>ISKAZANA EKONOMSKA CIJENA (u kunama)</b>		
do 1500	39,4%	513
1500 – 1800	35,4%	593
1800 – 2100	29,1%	565
iznad 2100	25,2%	613
<b>SUSTAV RODITELJSKE PARTICIPACIJE</b>		
bez ljestvice prema prihodima	33,2%	570
ljestvica prema prihodima	36,9%	622
bez roditeljske participacije	0,0%	0

Izvor: Istraživanje MDOMSP-a o vrtićima iz 2018. i portal gradonacelnik.hr<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Prema Zakonu o regionalnom razvoju (čl. 36.), JLS-ovi razvrstani u donje četiri razvojne kategorije smatraju se potpomognutim područjima prihvatljivim za posebne intervencijske politike.

<sup>16</sup> Kod JLS-ova koji određuju roditeljsku participaciju prema primanjima, korišten je najveći (temeljni) iznos participacije

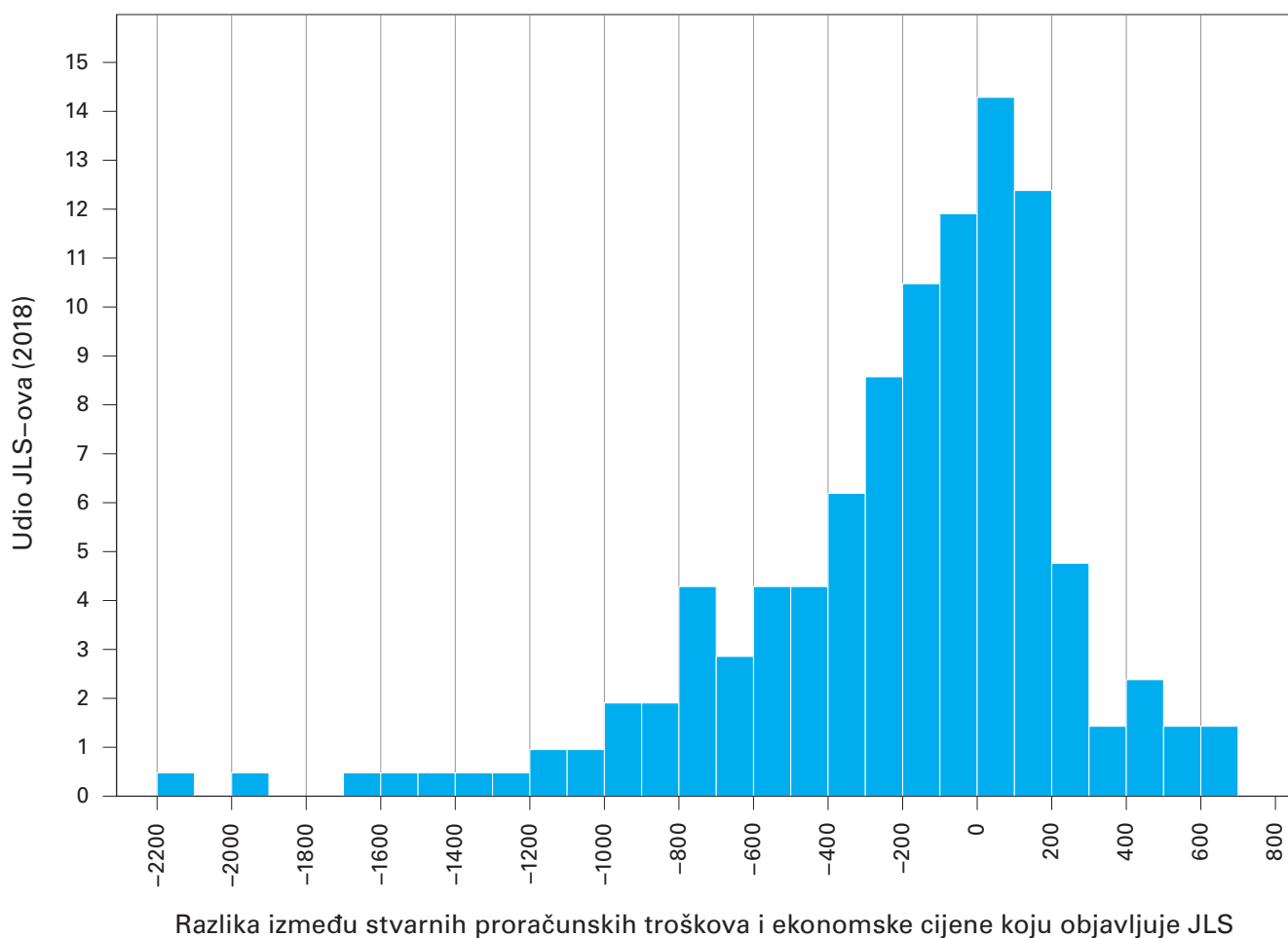
**iskazana ekonomska cijena 13% niža od stvarne cijene, odnosno da su stvarni rashodi javnih vrtića za 13% (308 milijuna kuna godišnje<sup>17</sup>) viši od onih koji bi se dobili primjenom iskazane cijene.**

U prosjeku, iskazana ekonomska cijena je **283 kune niža od uočenih mjesečnih troškova po djetetu u javnim vrtićima**. Ova neusklađenost vjerojatno vodi izazovima u uspješnom upravljanju stvarnim proračunima RPOO, kao i u određivanju primjerenih razina roditeljske participacije s obzirom na to da su one obično određene kao udio u iskazanoj ekonomskoj cijeni.

Prema ovoj usporedbi, kao što je pokazuje prikaz 7, ukupno 50% JLS-ova (koji obuhvaćaju 62,5% djece

upisane u POO) iskazanom su ekonomskom cijenom podcijenili cijenu po djetetu za najmanje 100 kuna mjesečno, dok je 23% JLS-ova (gdje vrtiće pohađa 17% upisane djece) precijenilo operativne troškove po djetetu za najmanje 100 kuna mjesečno. Različite metodologije i režimi ažuriranja procjene troškova dovode do različitih nedosljednosti u iskazivanju ekonomske cijene. U nekim slučajevima, primjerice u Zagrebu, iskazana ekonomska cijena zaokružena je i ne mijenja se svake godine, što znači da će s vremenom njezina povezanost sa stvarnim troškovima vjerojatno slabjeti. U Gradu Zagrebu i Međimurskoj županiji iskazana ekonomska cijena niža je 24%, odnosno 29% od stvarnih operativnih troškova po djetetu.

#### PRIKAZ 7. Razlika između iskazanih i stvarnih mjesečnih troškova (u kunama) po djetetu koje pohađa ekvivalent cjelodnevnog programa



Izvor: Dobrotić i sur (2018) i portal gradonacelnik.hr (iskazani troškovi) i izvješća javnih vrtića o prihodima i rashodima, primicima i izdacima na Obrascu PR-RAS (stvarni troškovi)

<sup>17</sup> prema izračunu za 2018. Godinu

TABLICA 23. Razlika u iskazanim i stvarnim mjesečnim troškovima po djetetu prema županiji

	mjesečna ekonomska cijena	rashod po djetetu u ekvivalentu cjelodnevnog programa mjesečno (prema PR-RAS)	prosječna razlika (u kunama)	relativna razlika
Grad Zagreb	1900	2490	-590	-24%
Istarska	2135	2389	-254	-11%
Dubrovačko- neretvanska	1851	1798	53	3%
Zagrebačka	2023	2154	-131	-6%
Primorsko-goranska	2220	2220	0	0%
Zadarska	2139	2269	-130	-6%
Splitsko-dalmatinska	1974	2107	-133	-6%
Varaždinska	1487	1607	-120	-7%
Međimurska	1188	1682	-494	-29%
Krapinsko-zagorska	1769	1821	-52	-3%
Koprivničko- križevačka	1559	1744	-185	-11%
Šibensko-kninska	1823	2119	-296	-14%
Osječko-baranjska	1603	1624	-21	-1%
Karlovačka	1687	1762	-75	-4%
Požeško-slavonska	1637	1841	-204	-11%
Brodsko-posavska	1245	1536	-291	-19%
Bjelovarsko- bilogorska	1835	1985	-150	-8%
Ličko-senjska	1864	1890	-26	-1%
Vukovarsko-srijemska	1481	1642	-161	-10%
Sisačko-moslavačka	1987	2086	-99	-5%
Virovitičko-podravska	1662	1771	-109	-6%
<b>Ukupno</b>	<b>1885</b>	<b>2168</b>	<b>-283</b>	<b>-13,1%</b>

Izvor: Istraživanje MDOMSP-a o vrtićima iz 2018. i portal gradonacelnik.hr (iskazani troškovi) te izvješća javnih vrtića o prihodima i rashodima, primicima i izdacima na Obrascu PR-RAS (stvarni troškovi)

Napomena: Iznosi su ponderirani prema upisu. U slučajevima kad je JLS iskazao različitu ekonomsku cijenu vrtićkih i jasličkih programa (24 slučaja), napravljena je usporedba s cijenom vrtića procijenjenom prema podacima iz PR-RAS izvješća.

## 2.5 Potreba za standardiziranom metodologijom za izračun ekonomske cijene

Republika Hrvatska izdvaja značajna javna sredstva na rani i predškolski odgoj i obrazovanje (i jaslički i vrtićki). Javni rashodi za RPOO na lokalnoj razini iznose oko 0,6% BDP-a (0,62% u 2016., 0,61% u 2017. i 0,63% u 2018. godini), od čega oko 0,006% BDP-a dolazi iz središnjeg državnog proračuna. Kroz do 2019. godinu ugovorene **nacionalne i EU projekte u razdoblju 2019.-2021. trebalo bi se raspodijeliti oko 1,48 milijardi kuna**, što predstavlja dodatak od oko 0,13% BDP-a godišnje. Uz ukupne rashode RPOO-a od oko 0,77% BDP-a godišnje, glavna briga možda ne bi trebala biti ukupna razina dostupnih financijskih sredstava, već **način njihove raspodjele i upravljanja njima**. Upravo ti čimbenici u nekim regijama sprječavaju razvoj kapaciteta, a djeci onemogućuju pristup ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju.

Javni vrtići imaju pravnu obvezu sastavljati godišnje financijske planove i izvještavati o njima, ali ti su planovi ograničeni iznosima sredstava određenih u lokalnom proračunu. U pogledu središnje regulacije troškova vrtića, postoji samo članak 42. DPS-a koji određuje elemente koje treba uključiti u cijenu smještaja djeteta u vrtić, a koja se spominje u planiranju politike i općim raspravama kao **iskazana ekonomska cijena**. U praktičnom smislu ovaj članak DPS-a ostavlja velik prostor za raznovrsnu interpretaciju i implementaciju, što dovodi do velike raznolikosti metoda izračuna cijene, ovisno o JLS-u.

Metodologija nije čvrsto određena i čini se da se uglavnom računa naknadno, na temelju ukupnih rashoda i upisa u javne vrtiće u nekom razdoblju, te se povremeno ažurira. Prema Dobrotić i sur. (2018 : 97–98), samo oko četvrtine JLS-ova iskazuje zasebnu cijenu ranih (jasličkih) i predškolskih (vrtićkih) programa, pri čemu su ovi prvi u prosjeku 210 kuna viši. U nekim slučajevima zasebna „ekonomska cijena“ iskazuje se za poludnevni program, kraće programe, programe za djecu s teškoćama u razvoju itd.

## 2.6 Financiranje putem projekata 2019. – 2021.

Ulaganja u RPOO temeljena na projektima tijekom tekućeg trogodišnjeg razdoblja od 2019. do 2021.<sup>18</sup> iskoristit će se za raspodjelu ukupnog približnog iznosa od 1,48 milijardi kuna, čime će se s nacionalne razine godišnje prebaciti oko 0,13% BDP-a. Ukupna potpora iz tri programa iznosi oko 595 milijuna kuna godišnje, što predstavlja 2,5% proračuna JLS-ova za 2018. (ili 21,1% javnog proračuna za RPOO u 2018.) i oko 2219 kuna po djetetu s prebivalištem na tom području.

Riječ je o tri glavna programa, koja su detaljnije opisana u nastavku, kao i u relevantnom popratnom dokumentu uz potpuno izvješće.

- 1. Program ruralnog razvoja** Ministarstva poljoprivrede usmjeren je na ulaganja u izgradnju, obnovu i opremanje lokalnih usluga u ruralnim područjima. Poziv za podnošenje projekata omogućio je JLS-ovima s manje od 5000 stanovnika da podnesu prijave za ulaganje u vrtićke zgrade. Sufinanciranje nije bilo uvjet za prijave u potpomognutim područjima (od I. do IV. razvojne kategorije), dok je u V. i VI. razvojnoj kategoriji trebalo osigurati 10% sufinanciranja, a u najrazvijenijim JLS-ovima (VII. i VIII. kategorija) 20%. Do završetka, program će obuhvatiti ukupno 200 vrtićkih zgrada, od čega 71 nije povezana s postojećim vrtićima, a stvorit će se smještajni kapaciteti za 6477 djece u novim zgradama i 7821 dijete u renoviranim objektima. To je vrlo značajno za uključene JLS-ove s obzirom na to da je u 2017. u gradovima i općinama s manje od 5000 stanovnika bilo svega 269 zgrada javnih vrtića. Drugim riječima, ovim programom gotovo će se udvostručiti broj raspoloživih vrtićkih zgrada u ruralnim područjima.
- 2.** U 2018. godini Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku provodilo je **Program podrške poboljšanju materijalnih uvjeta u predškolskim ustanovama**, financiran iz državnog proračuna, kojim je pozvalo JLS-ove da podnesu projektne prijedloge za ulaganje u vrtićku infrastrukturu.

<sup>18</sup> Određene aktivnosti planiranja i inicijalne isplate dogodili su se u 2018., a neki projekti mogli bi se protegnuti do 2022., ali većina aktivnosti provodit će se u razdoblju od 2019. do 2021. godine.

Financiranje je trebalo iskoristiti unutar godine dana za (primjerice) izgradnju, rekonstrukciju ili uređenje vanjskih terena. Jedan JLS, bez obzira na veličinu, mogao je podnijeti jedan projektni prijedlog do iznosa od dva milijuna kuna, za jedan ili više vrtića. Program je bio posebno usmjeren na slabije razvijene JLS-ove, premda se od svih JLS-ova tražio određeni stupanj sufinanciranja. Ukupno su prihvaćena 252 projekta za ulaganje u 313 zgrada, a njihova je ukupna vrijednost iznosila 117,5 milijuna kuna. U većini slučajeva projekti nisu bili usmjereni na novu izgradnju, već na umjerena ulaganja u unapređenje postojećih zgrada ili vanjskih terena. Premda je ukupan dodijeljeni iznos skroman u odnosu na godišnje rashode za RPOO, riječ je o približno dvostrukom ulaganju u opremu i imovinu u odnosu na iznose koje javni vrtići prijavljuju u svojim financijskim izvješćima.

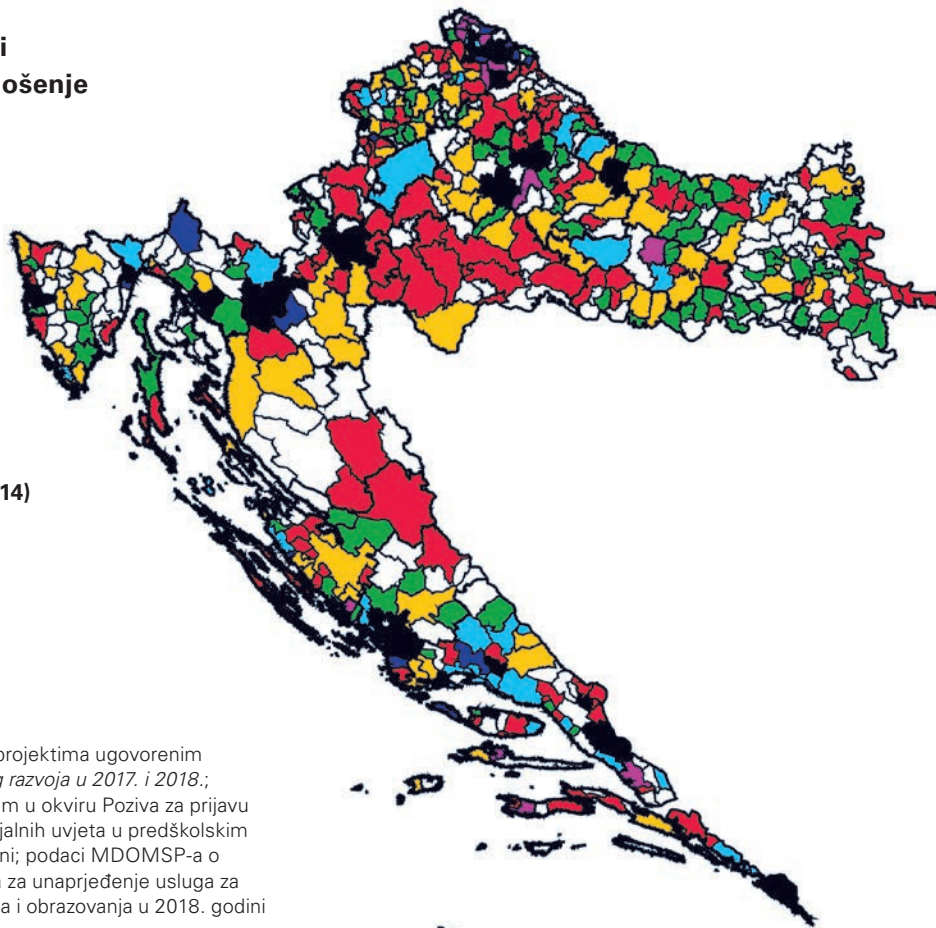
3. Usmjerivši se na pružanje usluga, MDOMSP je u okviru Europskog socijalnog fonda oblikovao poziv **Unaprjeđenje usluga za djecu u sustavu RPOO**, kojim je podržao uvođenje produljenja radnog vremena, poslijepodnevnog ili smjenskog rada

u redovite RPOO programe. Poziv je omogućio pokrivanje cjelokupnih troškova plaća, hrane, kao i određeno financiranje osposobljavanja zaposlenika i razvoja programa tijekom 24 mjeseca do 30 mjeseci provedbe, a prijaviti su se mogli i javni i privatni vrtići. Poziv nije razlikovao razinu pomoći s obzirom na razvojne kategorije, no kriteriji odabira davali su blagu prednost manje razvijenim JLS-ovima. Do početka 2019. potpisano je 68 ugovora za vrtiće u 79 JLS-ova, a ukupna vrijednost odobrenih sredstava iznosila je 317 milijuna kuna. Fleksibilno pružanje usluga, uključujući produljeno radno vrijeme, poslijepodnevni ili smjenski rad, trebalo bi obuhvatiti 6387 djece, no nije jasno je li riječ o novoj djeci koja će imati pristup uslugama ili su programska sredstva jednostavno zamijenila lokalno financiranje postojećih korisnika usluge.

Premda je ukupan iznos ulaganja impresivan, vrlo je **važno procijeniti doseg takvih projektnih ulaganja jer je financiranje ipak bilo ograničeno, a sudjelovanje JLS dobrovoljno**. Neki JLS-ovi uspjeli su sudjelovati u nekoliko projekata, dok se drugi nisu prijavili (ili kvalificirali) ni za jedan. **Dok 35% JLS-ova, u**

#### PRIKAZ 8. Pregled JLS-ova koji sudjeluju u tri poziva na podnošenje projekata u području RPOO-a

- Ne sudjeluje (193)
- MDOMSP poboljšanje materijalnih (121)
- Program ruralnog razvoja (7.4.1) (85)
- ESF unaprjeđenje usluga (14)
- PRR i MDOMSP (78)
- ESF i PRR (14)
- ESF i MDOMSP (30)
- Sve tri projektne linije (21)



Izvori: Podaci Ministarstva poljoprivrede o projektima ugovorenim Operacijom 7.4.1. unutar *Programa ruralnog razvoja u 2017. i 2018.*; podaci MDOMSP-a o projektima ugovorenim u okviru Poziva za prijavu projekata usmjerenih na poboljšanje materijalnih uvjeta u predškolskim ustanovama / dječjim vrtićima u 2018. godini; podaci MDOMSP-a o projektima ugovorenim u okviru ESF Poziva za unaprjeđenje usluga za djecu u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u 2018. godini

kojima živi 12% stanovništva, nije sudjelovalo ni u jednom od ovih programa, 22% JLS-ova sudjelovalo je u dva programa, a 21 JLS u sva tri, kao što pokazuje prikaz 8. U cjelini, premda je velik dio infrastrukturnih ulaganja alociran u najmanje razvijene JLS-ove, sredstva Europskog socijalnog fonda usmjerena na fleksibilno pružanje usluga uglavnom odlaze u gradove i općine u skupinama srednje razvijenosti.

Uzimajući u obzir godišnja projektna ulaganja po djetetu s prebivalištem u JLS-u i projektna ulaganja u kontekstu postojećeg proračuna JLS-a (tablica 24), pokazuje se da u oba slučaja financiranje favorizira manje razvijene i ruralne JLS-ove, kao i one s nižim stopama obuhvaćenosti djece POO.

S druge strane, alokacije usmjerene na najrazvijenije i urbane JLS-ove (VIII. kategorija) i one koji već karakterizira visoka obuhvaćenost djece (75% +) bile su minimalne. Takav obrazac ukazuje na dobru usmjerenost poziva prema potrebitim JLS-ovima i djeluje obećavajuće za smanjenje nejednakosti među njima.

Ipak, treba primijetiti da ovaj sumarni pregled prvenstveno odražava najveći program ruralnog razvoja za ulaganja u infrastrukturu, te da se većina ulaganja odnosi na izgradnju infrastrukture, a ne na financiranje pružanja usluga. Nadalje, nakon što se iscrpi financiranje iz projekata, održivost bi mogla biti problematična, osobito za periodične troškove za projekte koji se ne odnose na kapitalna ulaganja.

**TABLICA 24. Prosječna godišnja projektna ulaganja, ulaganja po djetetu nastanjenom u JLS-u i ulaganja u odnosu na godišnji proračun JLS-a**

	ukupna projektna ulaganja (anualizirana)	godišnja ulaganja po nastanjenom djetetu	kao % proračuna JLS-a
<b>ukupno</b>	<b>594 803 480</b>	<b>2219</b>	<b>2,5%</b>
<b>RAZVOJNA KATEGORIJA</b>			
I.	38 112 262	4316	5,9%
II.	73 657 531	5941	10,3%
III.	66 103 069	4038	7,1%
IV.	79 711 600	3387	5,5%
V.	83 813 297	4170	7,4%
VI.	69 561 081	2202	3,4%
VII.	69 519 095	2175	3,0%
VIII.	114 325 546	928	0,8%
<b>STUPANJ URBANIZACIJE</b>			
urbano područje	39 903 790	424	0,4%
srednje razvijeno područje	148 491 909	1695	2,2%
ruralno područje	406 407 781	4704	6,6%
<b>SADAŠNJA STOPA OBUHVAĆENOSTI POO PROGRAMIMA (3 godine – 6 godina)</b>			
bez kapaciteta	117 001 023	5949	10,1%
< 45%	136 481 254	3506	6,3%
45% – 60%	110 322 738	2600	4,0%
60% – 75%	111 955 252	2416	3,0%
75% +	119 043 213	986	0,9%





# ŠIRENJE PRISTUPA RANOM I PREDŠKOLSKOM ODGOJU I OBRAZOVANJU DO 2030. GODINE – RAZLIČITI CJENOVNI SCENARIJI

## POGLAVLJE 3

U ovom poglavlju razmatramo koliko bi koštalo ako bismo do 2030. godine omogućili pristup ranom i predškolskom obrazovanju svakom djetetu u dobi od 3 do 6 godine. U 2018. godini u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja bilo je upisano 97 127 djece u dobi od tri godine do šest godina. Naša je procjena da će 2030. u Hrvatskoj biti 134 106 djece u dobi od tri godine i šest godina. **Prema toj računici, dječji vrtići u Hrvatskoj trebali bi primiti 36 979 dodatne djece da bi se do 2030. godine postigao univerzalan obuhvat.**

### 3.1 Projekcija stanovništva

Projekcije za 2030. predviđaju općenito smanjenje broja djece vrtićke dobi u svim sredinama. Međutim, ako pretpostavimo da će se recentni trendovi unutarnjih migracija nastaviti, smanjenje će biti znatno izraženije u najmanje razvijenim i ruralnim JLS-ovima (tablica 26). Iako projekcija pretpostavlja neutralne vanjske migracije do 2030, one su u razdoblju od 2013. do 2017. bile intenzivnije u manje razvijenim i ruralnim područjima, što također doprinosi smanjenju broja stanovnika u najmanje razvijenim područjima. Kombinirajući ove projekcije stanovništva koje prikazuju potencijal potrebe, odnosno zahtjeva za ranim i predškolskim odgojem i obrazovanjem s različitim

scenarijima cijena dobivamo projekciju ukupnog troška postizanja univerzalnog pristupa ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju u različitim opcijama. U grafikoni- ma u nastavku 1. opciju treba promatrati kao „scenarij bez promjene” opisan u poglavlju 1.4.

### 3.2 Smanjenje troškova koji se ne odnose na zaposlenike: konsolidiranje troškova i smanjenje računa za energiju

U ovom poglavlju razmatramo kako smanjiti troškove koji se ne odnose na zaposlenike radi postizanja univerzalnog pristupa. Troškovi koji se ne odnose na plaće predstavljaju relativno mali udio (oko 20%, vidjeti tablicu 6 za detalje) ukupnih troškova po djetetu, i stoga su manje značajan faktor u odnosu na troškove plaća. Ova opcija ispituje mogućnosti suradnje JLS-ova i vrtića na smanjenju troškova javnih vrtića koji se ne odnose na plaće. U polaznoj situaciji, troškovi po djetetu koji se ne odnose na plaće variraju od prosječno 5004 kune u IV. razvojnoj kategoriji do 7342 kune u I. razvojnoj kategoriji.

TABLICA 25. Procjene i projekcije stanovništva te migracijski obrasci za dobnu skupinu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja

obilježje JLS-a	procjena stanovništva 2008.	procjena stanovništva 2018.	projekcija stanovništva 2030.*	promjena 2008. – 2018.	projicirana promjena 2018. – 2030.	godišnja neto migracija (prosjeak 2013. – 2017.)	godišnja neto unutarnja migracija (prosjeak 2013. – 2017.)
<b>RAZVOJNA KATEGORIJA</b>							
najslabije razvijena (potpomognuta) područja I.	6791	5200	3600	-23,4%	-30,8%	-2,4%	-0,9%
(potpomognuta područja) II.	9551	7310	5332	-23,5%	-27,1%	-1,5%	-0,7%
(potpomognuta područja) III.	11 831	9605	7306	-18,8%	-23,9%	-1,2%	-0,5%
(potpomognuta područja) IV.	16 100	13 832	10 795	-14,1%	-22,0%	-1,2%	-0,4%
V.	12 741	11 725	9 573	-8,0%	-18,4%	-0,5%	-0,2%
VI.	19 926	18 600	15 571	-6,7%	-16,3%	-0,5%	0,0%
VII.	18 548	18 988	16 942	2,4%	-10,8%	-0,1%	0,3%
najrazvijenija područja VIII.	64 494	72 532	64 987	12,5%	-10,4%	0,1%	0,3%
<b>STUPANJ URBANIZACIJE</b>							
veliki gradovi (gusta naseljenost)	50 084	55 176	48 577	10,2%	-12,0%	0,0%	0,2%
manji gradovi / predgrađa (srednja naseljenost)	52 241	51 766	44 360	-0,9%	-14,3%	-0,4%	0,1%
ruralna područja (rijetka naseljenost)	57 657	50 850	41 169	-11,8%	-19,0%	-0,7%	-0,2%
<b>SADAŠNJA STOPA UPISA DJECE OD 3 GODINE DO 6 GODINA U JLS-ovima</b>							
broj vrtića u JLS-u	17 250	11 604		-32,7%		-1,3%	-0,5%
< 45%	42 094	22 954		-45,5%		-1,1%	-0,3%
45% – 60%	24 291	24 896		2,5%		-0,6%	-0,1%
60% – 75%	29 752	26 001		-12,6%		-0,3%	0,1%
75% +	46 595	72 337		55,2%		0,1%	0,2%
<b>ukupno</b>	<b>159 982</b>	<b>157 792</b>	<b>134 106</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-15,5%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>0,0%</b>

Izvor: Procjene temeljene na povijesnim podacima Državnog zavoda za statistiku o vitalnoj statistici i migracijama. Za projekcije su korišteni Eurostatovi podaci EUROPOP 2018.

Napomena: Godišnja migracija izražena je kao postotak stanovništva 2015. godine i ubraja samo registrirane migracije preko granica JLS-ova.

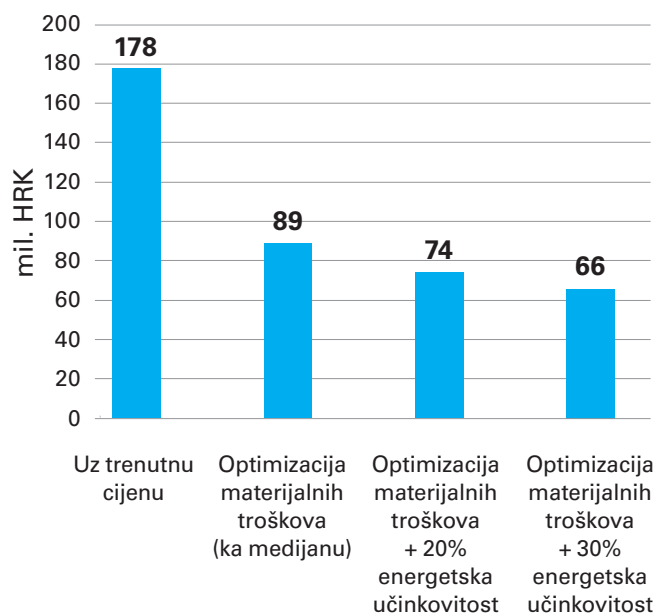
\*Projekcije za 2030. ne uzimaju u obzir vanjsku migraciju i ekstrapoliraju nedavne unutarnje migracijske tokove. Razlika u ukupnim brojevima u odnosu na podatke na nacionalnoj razini prisutna je zbog pretpostavljene migracije.

Razvili smo tri različita scenarija s obzirom na visinu troškova (visoki, srednji i niski). Scenarij visokih troškova temelji se na medijanu troškova po djetetu u pojedinoj razvojnoj kategoriji. U varijanti *status quo* uzeli smo stvaran trošak prema prosječnom (srednjem) trošku po djetetu u svakoj razvojnoj kategoriji. Taj prosjek uključuje više troškove po djetetu u vrtićima koji posluju s relativno visokim troškovima, tako da bi korištenje troškova kao kriterija moglo dati iskrivljenu sliku. Kada koristimo medijan, bliži smo najčešćem trošku po djetetu u pojedinoj razvojnoj kategoriji. Primjerice, u I. kategoriji, gdje je prosjek bio 7342 kune po djetetu, medijan je iznosio 5886 kuna po djetetu, odnosno 20% manje.

Kao što je već spomenuto, neke razlike mogu se objasniti veličinom odgojne skupine ili geografskom lokacijom. Međutim, čak i unutar iste razvojne kategorije postoje značajne razlike između srednjih i medijalnih vrijednosti, što upućuje na prostor za povećanje efikasnosti u vrtićima čiji su troškovi značajno viši od medijana.

U scenariju srednjih troškova dodali smo dodatno smanjenje od 20% u troškovima energenata, na tragu daljnjeg povećanja energetske učinkovitosti vrtića.

**PRIKAZ 9. Usporedba različitih scenarija dodatnih godišnjih troškova koji se ne odnose na zaposlenike do 2030. (u milijunima kuna)**



**TABLICA 26. Troškovi koji se ne odnose na zaposlenike u javnim vrtićima, po djetetu i po razvojnim kategorijama, prema scenariju visokog, srednjeg i niskog troška**

polazište		visoki trošak		srednji trošak		niski trošak	
razvojna kategorija	srednji trošak	medijan troška		medijan troška + 20% uštede na energiji		medijan troška + 30% uštede na energiji	
	2018.	2030.	% promjene	2030.	% promjene	2030.	% promjene
I.	7342	5886	-20%	5687	-23%	5587	-24%
II.	5654	4623	-18%	4497	-20%	4433	-22%
III.	5233	4414	-16%	4314	-18%	4263	-19%
IV.	5004	4330	-13%	4214	-16%	4156	-17%
V.	5131	4377	-15%	4262	-17%	4205	-18%
VI.	5222	4445	-15%	4311	-17%	4245	-19%
VII.	5879	5143	-13%	5023	-15%	4963	-16%
VIII.	6110	5289	-13%	5132	-16%	5053	-17%

**TABLICA 27. Dodatni upis u cjelodnevne i poludnevne programe prema scenarijima visokog, srednjeg i niskog ukupnog troška**

opcija 1		opcija 3 najviši trošak		opcija 3 srednji trošak		opcija 3 najniži trošak	
cilj 2030.	dodatno upisani	cilj 2030.	dodatno upisani	cilj 2030.	dodatno upisani	cilj 2030.	dodatno upisani
poludnevni: 17%	6163	poludnevni: 25%	9245	poludnevni: 50%	18 490	poludnevni: 75%	27 734
cjelodnevni: 83%	30 816	cjelodnevni: 75%	27 734	cjelodnevni: 50%	18 490	cjelodnevni: 25%	9245

Scenarij niskih troškova uključuje smanjenje troškova energenata od 30% (tablica 26). U situaciji bez promjene, operativni troškovi koji se ne odnose na plaće povećali bi se za 178 milijuna kuna godišnje (+ 39%). U scenariju visokih troškova, smanjenje troškova iznosilo bi 89 milijuna kuna godišnje, što je 20% više u usporedbi s polaznim troškom iz 2018. Uzimajući u obzir uštede na troškovima energije od 20% ili 30%, trošak bi mogao iznositi 74 milijuna kuna, odnosno 66 milijuna kuna, što je 58%, odnosno 63% manje u usporedbi s trenutnom cijenom, kao što se može vidjeti u prikazu 9.

### 3.3 Smanjenje troškova zaposlenika

U ovom dijelu nudimo informacije o načinu na koji središnje i lokalne vlasti mogu smanjiti troškove povećanog upisa djece na temelju

- povećanja zastupljenosti poludnevnih programa,
- optimiziranja troškova zaposlenika ka srednjoj vrijednosti za razvojnu skupinu,
- strogom primjenom nacionalnih normativnih standarda za plaće i broj osoblja,
- promjenom strukture tima u odgojno-obrazovnom procesu, te te na temelju
- prilagodbe veličine odgojne skupine.

#### 3.3.1 Smanjenje troškova kroz veću zastupljenost poludnevnih programa

**U 2018. godini petero od šestoro djece (83%) bilo je upisano u cjelodnevni program, a jedno dijete od šestoro djece (17%) u poludnevni program** (vidjeti tablicu 19). Kod izrade projekcija za 2030. možemo ponuditi tri scenarija: u scenariju visokih troškova 75% dodatno upisanih bilo bi u cjelodnevnom programu, a 25% u poludnevnom programu, dok bi u scenariju srednjih, odnosno niskih troškova taj odnos bio 50:50, odnosno 25:75. Raspodjela se odnosi i na javni i na privatni sektor.<sup>19</sup>

Logično, troškovi poludnevnog programa su niži. Razlika uglavnom proizlazi iz nižih troškova zaposlenika po djetetu, s obzirom na pretpostavku da je ukupan trošak plaće po djetetu u poludnevnom programu od šest sati dvostruko manji od troška plaće u cjelodnevnom programu, koji traje 10 sati, jer pedagoški standard zadaje normu jednog odgojitelja u punom radnom vremenu za ove programe. Utjecaj ove intervencije na druge elemente cijene znatno je niži, jer se pretpostavlja da vrtići s poludnevnim programom nemaju dvije smjene. Stoga će trošak po djetetu za, primjerice, održavanje biti isti bez obzira na vrstu programa. Ipak, i ovdje će biti nekih ušteda jer, primjerice, nije potrebno grijati prostorije u poslijepodnevnim satima. Stoga je za komponentu troškova koji se ne odnose na plaće u poludnevnom programu uzeto 90% od cjelodnevnog programa. Scenariji ušteda mogu se vidjeti u prikazu 10 i tablici 28.

<sup>19</sup> Scenarij se može primijeniti na svu upisanu djecu, a ne samo na dodatno upisanu, ali taj scenarij nije uključen u ovaj model.

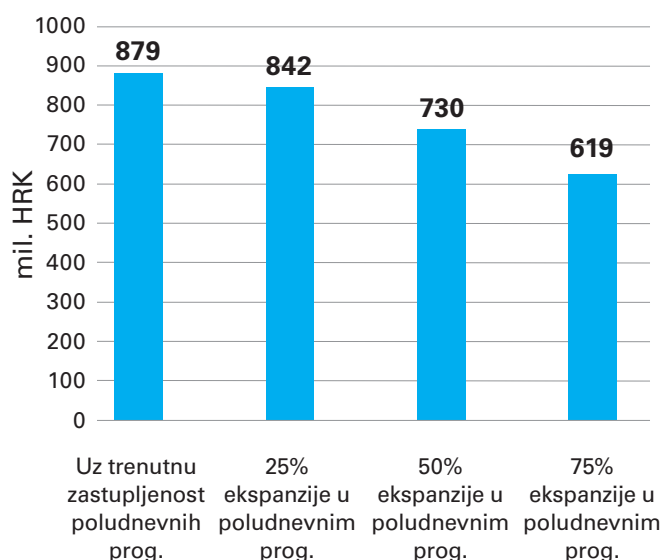
Kao što se može vidjeti u tablici 28, tip programa utječe i na komponentu troškova plaća i na komponentu ostalih troškova. U opciji s najnižim troškovima, u kojoj bi se dodatno upisana djeca pretežito usmjeravala u poludnevne programe, univerzalni obuhvat mogao bi se ostvariti uz dodatni trošak od 0,6 milijardi kuna godišnje, što je 26% više u odnosu na iznos u 2018. godini, ali 252 milijuna kuna (ili 29%) manje od scenarija koji trenutno imamo.

### 3.3.2 Smanjenje troškova kroz optimiziranje plaća zaposlenika u javnim vrtićima

Troškovi plaća po djetetu u 2018. godini značajno su varirali ovisno o razvojnoj kategoriji, ali postoji velika varijacija i unutar JLS-ova slične razvijenosti, pri čemu troškovi nerijetko značajno nadilaze medijalnu vrijednost.

Troškovi plaća po djetetu, uz medijalnu vrijednost od 15 413 kuna, najniži su u III. razvojnoj kategoriji, a najviši u VIII. razvojnoj kategoriji. **Ovdje JLS-ovi imaju potencijalni prostor za dodatne uštede tako što će pažljivo analizirati i usporediti vlastite troškove**

**PRIKAZ 10. Usporedba dodatnih godišnjih operativnih troškova ovisno o trajanju programa (u milijunima kuna)**



**TABLICA 28. Usporedba scenarija ušteda koje se odnose na promjene u trajanju programa**

opcija	2018. polazište	2030.	2030.	2030.	2030.
		bez promjene	visoki trošak	srednji trošak	niski trošak
% cjelodnevni program / % poludnevni program		83 : 17	75 : 25	50 : 50	25 : 75
stopa upisa	62%	100%	100%	100%	100%
ukupni operativni troškovi	2395	3274	3237	3126	3014
povećanje u odnosu na polazište		870	834	726	618
<b>javni vrtić: ukupni operativni troškovi</b>	1994	2774	2749	2672	2596
> javni vrtić: trošak plaća	1534	2098	2078	2018	1957
> javni vrtić: operativni troškovi koji se ne odnose na plaće	453	631	625	609	593
> potpora središnje države za djecu s teškoćama u razvoju	6	45	45	45	45
<b>privatni vrtić: ukupno operativni troškovi</b>	401	500	488	453	418

**plaća po djetetu.** Optimalna organizacija odgojnih skupina predstavljala bi snažnu mjeru za upravljanje troškovima po djetetu s obzirom na to da će grupe koje ne djeluju u punom kapacitetu automatski imati veće troškove po djetetu. U ruralnim sredinama to može u određenoj mjeri biti neizbježno jer možda nema dovoljnog broja djece da bi se radilo punim kapacitetom. Međutim, čak i u takvim situacijama važno je razmotriti postoje li mogućnosti za povećanje učinkovitosti optimiziranjem raspodjele djece i kapaciteta unutar mreže vrtića.

U slučaju primjene ove opcije, koja pretpostavlja pomak troška plaća po djetetu ka medijalnoj vrijednosti za razvojnu kategoriju, godišnji dodatni trošak za punu ekspanziju iznosio bi bio bi 792 mil kuna, odnosno **bio bi niži za 87 milijuna kuna**, odnosno 9,9% od temeljnog scenarija (Tablica 32).

### 3.3.3 Primjena nacionalnih normativa za plaće i broj zaposlenika

Kako bismo došli do projekcije budućih troškova plaća utemeljenih na standardu, troškovni model mora sadržavati raspodjelu prema vrsti zaposlenika i povezanim troškovima. Primjena takvog „normativnog“ pristupa troškovima podrazumijeva tri koraka, koja su detaljno objašnjena u nastavku:

- **primjena normi Državnog pedagoškog standarda predškolskog odgoja i naobrazbe za odgojitelje i ostale zaposlenike s obzirom na broj**

Za procjenu broja i strukture dodatnih zaposlenika koje je potrebno zaposliti radi ostvarenja univerzalnog upisa djece u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja do 2030. godine koristimo norme propisane Državnim pedagoškim standardom predškolskog odgoja i naobrazbe. Omjer djece u odnosu na zaposlenike izravno je ili neizravno definiran Državnim pedagoškim standardom predškolskog odgoja i naobrazbe za odgojiteljice (kroz veličine odgojne skupine i radno vrijeme), osoblje za spremanje i čišćenje (kroz prostorne zahtjeve), stručne suradnice i medicinske sestre (za više od 400 djece), kao i za kuharice (kroz stepenastu funkciju). Taj omjer množimo s ciljanim brojem upisane djece u scenariju 100-postotnog upisa. U tom modelu pretpostavit ćemo efikasnost mreže dječjih vrtića u zapošljavanju zaposlenika na nepuno radno vrijeme, u

**TABLICA 29. Trošak plaća po djetetu u javnim vrtićima prema razvojnoj kategoriji, na temelju stvarnih srednjih i medijalnih vrijednosti za 2018. godinu**

razvojna kategorija	polazište	opcija optimizacije	
	srednje vrijednosti	medijalne vrijednosti	
I.	19 567	17 136	-12%
II.	16 128	16 470	2%
III.	17 122	15 413	-10%
IV.	16 283	15 816	-3%
V.	17 178	16 025	-7%
VI.	19 859	17 788	-10%
VII.	19 187	18 701	-3%
VIII.	22 550	21 984	-3%

dijeljenju pomoćnog osoblja, kao i u organizacijskom spajanju ako za time postoji potreba.

- **primjena koeficijenata plaća koji se odnose na odgovarajuća radna mjesta u osnovnim školama, jer su na taj način zakonom propisane minimalne plaće u javnim vrtićima**

Koeficijenti plaća za radna mjesta u osnovnoškolskom obrazovanju definirani su Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama (NN 25/2013). Odgovarajuća radna mjesta u osnovnom obrazovanju i ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju mogu se jednostavno utvrditi (vidi dva krajnja desna stupca u tablici 7). Za izračun normativne plaće po zaposleniku za određeno radno mjesto koeficijent radnog mjesta množi se s osnovicom plaće u javnom sektoru i povećava za 0,5% za svaku godinu radnog staža (pretpostavit ćemo da je radni staž 20 godina, što iznosi 10%). Tome smo pribrojili sezonske dodatke sukladno važećem kolektivnom ugovoru za javne službe. Dodatno, pribrojili smo i aktualne medijane troškova zaposlenika koji ne ulaze u strukturu plaće (prijevoz / putni troškovi i usavršavanje), sukladno

izvještajima o prihodima i rashodima (PR-RAS) za vrtiće u javnom sektoru (tablica 30).

- **primjena trenutnog osnovnog iznosa plaće za zaposlenike u javnom sektoru dogovorenog kolektivnim ugovorom.**

Osnovica plaće u javnom sektoru definirana je kolektivnim ugovorom, a u razdoblju od 2009. do 2016. nije se mijenjala i iznosila je 5109,84 kune, ali je otada porasla, te je tako krajem 2019. iznosila 5696 kuna. Sukladno posljednjem kolektivnom ugovoru, **osnovice plaća ponovno će rasti za 6% tijekom 2020. godine, uz dodatno povećanje od 6% za odgojitelje, što će predstavljati ukupan porast od 12%.** U našem scenariju normativnog izračuna troškova uračunali smo povećanje osnovice plaća u javnom sektoru od 5% u 2019. godini, ali ne i predstojeća povećanja u 2020. godini. U nastavku ukratko objašnjavamo razloge zbog kojih ova povećanja nisu uzeta u obzir te navodimo njihov vjerojatni utjecaj na predstavljene scenarije.

Novi kolektivni ugovor potpisan je nakon što su sve analize za ovu studiju bile dovršene, a nacrt rezultata predstavljen dionicima radi dobivanja povratnih informacija. Uključivanje novih povećanja plaća moglo bi stoga dovesti u pitanje provedeni postupak savjetovanja i prikupljene povratne informacije. Pored toga, budući da u osnovici našeg troškovnog modela koristimo podatke o stvarnim troškovima i pohađanju vrtića u 2018. godini, uključivanje povećanja plaća u 2020. godini značilo bi da su projekcije plaća dvije godine ispred polaznih vrijednosti, što bi bilo nedosljedno. Ažuriranje osnovice nije moguće bez ažuriranja podataka o svim ostalim varijablama, koje za 2020. još nisu dostupne.

Tablica 30 prikazuje simulaciju normativnih troškova plaće po djetetu za odgojnu skupinu od 22 djece, sukladno trenutnoj praksi.

Ova opcija srednje visokog troška podrazumijeva definiranje plaća na nacionalnoj razini, kao što je slučaj u osnovnim i srednjim školama. To se može biti provesti samo u javnim vrtićima jer se plaće u privatnim vrtićima formiraju na tržištu. Troškovi djece s teškoćama u razvoju izračunati su zasebno, uzimajući u obzir normu prema kojoj grupa u kojoj je jedno dijete s teškoćama u razvoju mora biti manja za dvoje djece.

**TABLICA 30. Trošak normativnih plaća po djetetu u javnim vrtićima**

	godišnji trošak normativnih plaća	promjena u sastavu tima (samo za cjelodnevni program)
po djetetu u cjelodnevnom programu	15 937	14 785
po djetetu u poludnevnom programu	9562	nema promjene
po djetetu s teškoćama u razvoju u cjelodnevnom programu	35 893	32 438
po djetetu s teškoćama u razvoju u poludnevnom programu	21 536	nema promjene

Odstupanja između stvarnih i normativnih plaća posebno su velika u VIII. razvojnoj kategoriji, što znači da su plaće u njoj najčešće iznad standarda osnovnog obrazovanja. S obzirom na to da većina djece pohađa vrtiće u toj kategoriji, ovaj faktor se značajno odražava na ukupan trošak.

U slučaju stroge primjene ove opcije, koja pretpostavlja nacionalne norme plaća i osoblja, godišnji dodatni trošak za punu ekspanziju iznosio bi bio bi 553 mil kuna, odnosno **bio bi niži za 326 milijuna kuna, odnosno 37% od temeljnog scenarija** (Tablica 31).

### 3.3.4 Promjena sastava tima u odgojno obrazovnom procesu

Opcija normativnih plaća i promjena u sastavu tima zadržava normativne plaće osoblja, ali uvodi dodatne uštede na temelju promjena u odnosu na Državni pedagoški standard, a koje se tiču sastava odgojitelja po grupi u cjelodnevnom programu. Iako hrvatski sustav prepoznaje da u trenutnoj situaciji svaka odgojna skupina na raspolaganju ima dva stručna odgojitelja



**TABLICA 31. Učinci opcija vezanih uz cijenu rada na scenarije ušteda na troškovima plaća u javnim vrtićima (u milijunima kuna)**

	polazište	2030.	2030.	2030.	2030.
opcija		bez promjene	optimizacija	normativna	normativna + sastav tima
stopa upisa	62%	100%	100%	100%	100%
ukupni operativni troškovi	2395	3274	3187	2948	2796
povećanje u odnosu na polazište		879	792	553	401
javni vrtići: ukupni operativni troškovi	1994	2774	2688	2448	2297
› javni vrtići: troškovi plaća	1534	2098	2012	1772	1621
› javni vrtići: operativni troškovi koji se ne odnose na plaće	453	631	631	631	631
› potpora središnje države za djecu s posebnim obrazovnim potrebama	6	45	45	45	45
privatni vrtići: ukupni operativni troškovi	401	500	500	500	500

tijekom ukupnog trajanja programa od deset sati. U ovom scenariju cjelodnevni program pokriva jedan odgojitelj zaposlen na puno radno vrijeme uz pomoć jednog asistenta s nižom kvalifikacijom, također zaposlenog na puno radno vrijeme. Ova opcija primjenjiva je samo u slučaju cjelodnevnog programa i ne obuhvaća promjene u poludnevnom programu jer je standardom već predviđeno da je za ostvarenje ciljeva odgojno-obrazovnog programa neophodan jedan odgojitelj s punim radnim vremenom po skupini. Iako bi ova opcija smanjila troškove zaposlenika, važno je naglasiti da bi bilo potrebno utvrditi na koji način bi primjena ove opcije utjecala na kvalitetu rada s djecom te njihov cjelovit rast i razvoj.

Primjena ove opcije, koja je kumulativna na nacionalno normiranje plaća i osoblja, **godišnji dodatni trošak za punu ekspanziju iznosio bi bio bi tek 401 mil kuna**, to jest bio bi niži za 478, ili manje od upola dodatnog troška koji bi podrazumijevala ekspanzija prema tekućim cijenama (Tablica 31).

### 3.3.5 Smanjenje troškova kroz prilagodbe veličine odgojne skupine

Do sada su izračuni za sve scenarije rađeni na temelju trenutne veličine vrtićke odgojne skupine od 22

djeteta po grupi. Sada provjeravamo utjecaj promjene veličine grupe na ukupne troškove. Scenarij s niskim troškovima predviđa grupu od 26 djece.

Što je više djece u jednoj odgojnoj skupini, to su niži troškovi plaća po djetetu. Međutim, **veličina skupine izravno utječe na kvalitetu odgoja i obrazovanja te je stoga potrebno pronaći odgovarajuću ravnotežu**. Treba također napomenuti da **postoji veza između broja djece u skupini i potrebe za dodatnom infrastrukturom**; to je prikazano u tablici 16 pod troškovima ulaganja.

Scenarij visokih troškova podrazumijeva odgojnu skupinu od 20 djece, u skladu s DPS-om. Ovaj nam scenarij služi za usporedbu kako bismo pokazali da se njime troškovi ne smanjuju, već povećavaju. U scenariju srednjih troškova razmatrana veličina skupine od 22 djece jednaka je veličini grupe koja se trenutno prakticira i neće dovesti do dodatnih ušteda.

Tablica 32 pokazuje da bi u opcija u kojima se primjenjuje različita veličina odgojne skupine ukupni operativni troškovi punog upisa iznosili između 2,9 i 3,5 milijardi kuna godišnje. **Ako bi se primjenjivao DPS te bi se u cijeloj zemlji pridržavali veličine grupa od 20 djece, ukupni operativni troškovi povećali bi se za**



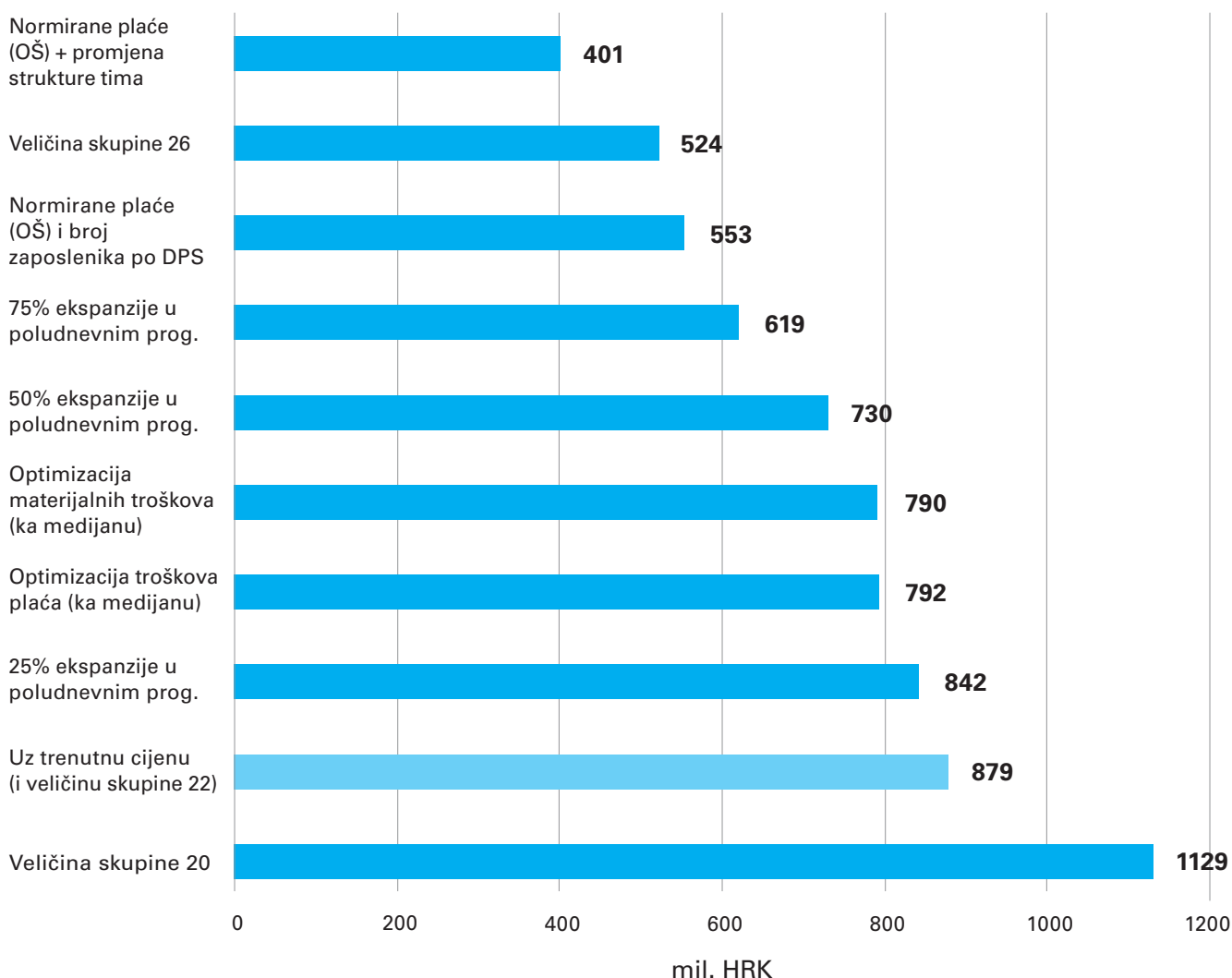
operativni troškovi u 2030. s univerzalnim upisom bili bi 113 milijuna kuna manji u odnosu na polazne vrijednosti iz 2018. godine. To znači da je, uz pridržavanje određenih strogih uvjeta, moguće ostvariti cilj 100-postotnog upisa, čak i ako nema dodatnog fiskalnog prostora.

Zaključno se može reći da su troškovi zaposlenika najveći te da ozbiljna redukcija cijene stavke koja se odnosi na zaposlenike vrtića zahtijeva **odluke koje zadiru u profesionalne standarde odgojiteljskog rada**, kao što su kvalifikacije zaposlenika i broj djece u skupini, a time i eventualnu kvalitetu njihovog odgojno-obrazovnog rada s djecom. Odluke koje zahtijevaju podaci do kojih smo došli izračunavanjem različitih scenarija nisu nimalo lagane za dionike u ministarstvima i lokalnim samoupravama. Ali upravo zato mogu one formirati

temelj za argumentaciju za **dodatna ulaganja u rani i predškolski odgoj i obrazovanje**.

Premda povećani zahtjevi prema proračunima JLS-ova uzrokovani nedavnim povećanjem plaća u javnom sektoru mogu predstavljati izazov za proširenje usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja do univerzalnog upisa, mogućnosti sniženja troškova predstavljene u ovom poglavlju i financijski prijedlozi predstavljeni u sljedećem poglavlju i dalje će ostati relevantni. Ovdje će to značiti da scenarij „bez promjene“, postaje još skuplji, te će tako svaka ušteda na troškovima vezana uz plaće biti snažnije izražena. S druge strane, opcija smanjenja troškova koji se ne odnose na plaće postat će relativno manje značajna jer se na plaće odnositi još veći udio rashoda.

**PRIKAZ 12. Usporedba odabranih kombiniranih scenarija i dodatnih godišnjih operativnih troškova (u milijunima kuna) do 2030**



## KAKO OSIGURATI MJESTO U VRTIĆU ZA SVAKO DIJETE?



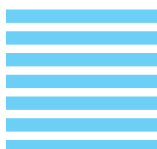
### POVEĆANJE BROJA MJESTA U VRTIĆIMA

Od 2006. do 2018. osigurano je

**20.200**  
novih mjesta  
u vrtićima

- + **Obuhvaćenost djece** (3-6) vrtićima porasla je sa **46% na 62%**
- + **Udio djece s teškoćama** u vrtićima porastao je sa **2,9% na 5,4%**
- + **Broj djece s teškoćama** u vrtićima porastao je sa **2234 na 5237**

20.200



2006. – 2018.

37.000



2018. – 2030.



Od 2018. do 2030. osigurati

**37.000**  
novih mjesta  
u vrtićima

Potrebno je udvostručiti dinamiku povećanja broja mjesta da bi do 2030. svako dijete imalo mjesto u vrtiću.

2018. – 2019.:

2082 više djece u vrtićima

**Trenutna dinamika** povećanja broja mjesta je **nedostatna** da bi do 2030. svako dijete imalo mjesto u vrtiću.

### POVEĆANJE ULAGANJA NA GODIŠNJOJ RAZINI



Redovni vrtićki programi sustav koštaju ukupno

**3,1 milijardi HRK**  
godišnje

Udio iz državnog proračuna je **55 milijuna kuna** što čini 2% od ukupnih troškova.

3,1 mlrd.  
HRK



4,0 mlrd.  
HRK



Osiguravanje mjesta u vrtiću za svako dijete sustav bi koštalo dodatnih

**879 milijuna HRK**  
godišnje

Uz lokalnu samoupravu i roditelje potrebno je osigurati (su)financiranje državnim i europskim sredstvima.



# KAKO UPISATI VIŠE DJECE DO 2030. GODINE? PRIJEDLOZI FINANCIRANJA

## POGLAVLJE 4

Kao što je izloženo u prethodnom poglavlju, u većini troškovnih opcija **bit će potrebno znatno povećati financiranje kako bi se do 2030. ostvario univerzalni pristup**. Da bi se to povećanje ublažilo, bit će potrebne intervencije javnih politika usmjerene na učinkovitost. Nadalje, nužnost intervencija ne odnosi se samo na mjere kontrole troškova, već i na potrebne promjene u načinu financiranja ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

U dimenziji financiranja prvo razmatramo četiri opcije koje se pretežito odnose na **promjene u upravljanju** i koje su osmišljene da sustav učine efikasnijim (1-4), ali s izravnim implikacijama po financiranje. Pritom je opseg njihovog utjecaja na financiranje teško kvantificirati s obzirom na složene i dugoročne posljedice koje će promjene u upravljanju ostvariti.

Na kraju, razmatramo pet opcija **reorganizacije i poboljšanja tekućih financijskih tokova u RPOO**, i potencijalno uvođenje novih, ali bez visokog dodatnog financijskog opterećenja (5-9). Ovdje predložene mogućnosti se u većini slučajeva međusobno ne isključuju: dolazit će do preklapanja, poveznica i sinergija među njima.

### 4.1 Razvoj standardizirane metodologije određivanja troškova za izračun iskazane ekonomske cijene JLS-ova

Ekonomska cijena pojam je koji se u Hrvatskoj često koristi, premda je izrazito neodređen, kao što smo razmotrili u poglavlju 2.3.1. Za utvrđivanje iskazane ekonomske cijene različiti JLS-ovu primjenjuju različite postupke i nije uvijek jasno što izračun uključuje, pa je stoga teško izvlačiti pouzdane usporedbe među njima. U nekim slučajevima iskazana ekonomska cijena ne ažurira se periodički ili kako se mijenjaju troškovi. To dovodi do odstupanja, ponekad i velikih, između stvarnih operativnih troškova po djetetu koje pohađa vrtić i iskazane ekonomske cijene. **U prosjeku iskazana ekonomska cijena podcjenjuje stvarne rashode za 13%, što znači da su stvarni rashodi za 308 milijuna kuna godišnje** veći od onih koji se temelje na iskazanoj ekonomskoj cijeni.

Razvoj standardizirane metodologije neće samo povećati transparentnost troškova pružanja vrtićkih usluga

u različitim JLS-ovima, već i ponuditi temelj za druge opcije koje ovdje razmatramo. Bez usuglašene metodologije ne može biti učinkovitih transfera utemeljenih na pravednosti, financiranja prema učinku ni realokacije financijskih sredstava s obzirom na to da **trenutno JLS-ovi ne procjenjuju cijenu svojih potreba i intervencija u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju prema standardiziranim kriterijima**. Isto je nužan preduvjet i za povećanje pravičnosti roditeljskih participacija i za određivanje adekvatnih sporazuma o sufinanciranju privatnih vrtića. Postupak određivanja troškova treba se temeljiti na jednoznačnim, dobro definiranim elementima troškova, koji trebaju biti jednako tumačeni i usvojeni na nacionalnoj razini; a metodologiju treba razviti u savjetovanju s dionicima. Nadalje, metodologija određivanja troškova na razini JLS-ova treba se primjenjivati i na javne i na privatne vrtiće.

Kao primjer analiziramo metodu koja se primjenjuje u Sloveniji. Operativni troškovi svakog programa uglavnom se odnose na plaće zaposlenika, materijale i troškove usluge prema nacionalnim standardima i kriterijima te na troškove obroka. Ti se troškovi zatim kombiniraju na dolje opisan način kako bi se dobio trošak po djetetu. Važno je istaknuti da se izračun temelji na najvećem broju djece u skupini. Ako je broj stvarno upisanih manji, lokalne vlasti obvezne su prenijeti vrtiću razliku po „izostalom“ djetetu (osim troškova prehrane). To znači da svako nepopunjeno mjesto do dostizanja standarda predstavlja opterećenje za lokalne vlasti te se stoga odgojne skupine u pravilu efikasno popunjavaju.

Uzimanje najvećeg broja djece po skupini kao temelja za izračun potiče **formiranje skupina na razini maksimalne troškovne učinkovitosti**. Na primjer, ako zbrojimo

- a) sve troškove odgojno-obrazovnog osoblja (bruto plaće, doprinosi poslodavca za socijalno osiguranje i druge povlastice) za skupine djece iste dobi podijeljen s brojem djece i
- b) sve troškove ostalog osoblja koje nije izravno uključeno u odgojno-obrazovni rad s djecom, materijal, obroke i ostale usluge s ukupnim brojem djece (broj skupine množi se s najvećim normativnim bojem djece po skupini)

dobit ćemo **osnovicu za standardiziranu metodologiju izračuna troškova**.

Ova metoda predstavljala bi standardizirani pristup za izračun iskazane ekonomske cijene, poticala transparentnost i predstavljala temelj za bolju pravičnost, no ne bi standardizirala sam trošak. Potencijalni rizici u provedbi su dvostruki: prvo, nisu uspostavljeni nužni postupci financijske revizije zahvaljujući kojima bi se javnost mogla pouzdati u nove izračune; i drugo, **neki JLS-ovi jednostavno si ne mogu priuštiti prijenos razlike u troškovima između stvarnog i potencijalnog upisa u vrtićke skupine**, osobito u rijetko naseljenim područjima i nižim razvojnim kategorijama. U takvom slučaju MZO bi mogao odobriti posebno izuzeće.

## 4.2 Uspostaviti rani i predškolski odgoj i obrazovanje kao zajamčeno pravo svakog djeteta

Pružanje ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja odgovornost je JLS-ova, no u Hrvatskoj ne postoji zakonsko pravo djeteta na mjesto u vrtiću. Stoga se broj raspoloživih mjesta određuje na **temelju prioriteta koji pojedine lokalne vlasti daju RPOO-u u svom gradu ili općini, i ne postoji obveza JLS-a da svakom djetetu osigura RPOO**. Uslijed toga dolazi do ozbiljnih geografskih nejednakosti. U 2018. prosječni rashodi za RPOO iznosili su 10,4% lokalnih proračuna, ali je 15,5% djece živjelo u JLS-ovima u kojima je trošak bio ispod 6%. Neki JLS-ovi u manje razvijenim područjima možda jednostavno ne raspoložuju sredstvima koja bi im omogućila povećanje stope upisa, osobito s obzirom na to da su i infrastrukturni troškovi u njihovoj nadležnosti. U drugim, razvijenijim JLS-ovima povećanje obuhvaćenosti djece vrtićima zastaje na stopi od oko 80%. Ovaj prijedlog stoga ne adresira problem nepotpune obuhvaćenosti u imućnijim dijelovima Hrvatske, obzirom da u takvim slučajevima ograničavajući faktori izgledno nisu na strani ponude, već potražnje.

Danas već 15 država EU-a jamči mjesto u programu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za svu djecu od treće godine nadalje (Eurydice 2019), dakle u tim su zemljama pružatelji RPOO programa zakonski obvezani osigurati sudjelovanje u programima koje se subvencionira iz javnih izvora za svu djecu čiji roditelji traže mjesto u vrtiću. Takav instrument nedavno je

uveden u Portugalu, a uvjeti prihvatljivosti postupno su spuštani, pa uključuju i trogodišnjake u Češkoj od 2018. i Poljskoj od 2017. (Eurydice 2019).

Važno je razmotriti sredstva potrebna za ostvarivanje takve ambicije, pa zbog toga ovaj prijedlog treba razmotriti zajedno s drugima. Čak i uz postojeće vlastite fiskalne kapacitete JLS-ovi mogli u značajnom dijelu financirati takvo pravo. Kada bi svi JLS-ovi koji trenutačno troše manje od 10% svojih proračuna na rani i predškolski odgoj i obrazovanje povećali udio proračuna posvećen RPOO-u na 10% (što je i dalje nešto niže od nacionalnog prosjeka), lokalno bi se financiranje RPOO-a povećalo za 350 milijuna kuna godišnje. Međutim, s obzirom na to da su dodatni troškovi za ostvarivanje 100-postotnog upisa viši od toga u gotovo svim troškovnim scenarijima, očito se na taj način, a bez uvođenja drugih mjera ušteda troškova, ne može osigurati univerzalni pristup.

**Uvođenje zakonskog prava na upis u redovni RPOO program (a ne samo predškole) za svako dijete u dobi od šest godina, a zatim postupno širenje toga prava na svu djecu od tri godine naviše, usmjerilo bi napore JLS-ova na pružanje ovih usluga, a istovremeno predstavljalo normativno priznanje važnosti RPOO-a za razvoj djeteta.** S obzirom na to da se RPOO programi ne moraju nužno održavati u javnom vrtiću, kao ni u vrtiću smještenom na području određenog JLS-a, ovo zakonsko pravo moglo bi potaknuti i **učinkovitiju organizaciju mreže vrtića**, osobito ako bi se takav prijedlog usvojio zajedno s drugim ovdje predstavljenim prijedlozima. Primjerice, u skladu sa scenarijem najniže ukupne cijene koju smo predstavili u poglavlju 3.3.1 pravo bi moglo jamčiti mjesto samo u poludnevnom programu.

### 4.3 Reguliranje odnosa između privatnih vrtića i JLS-ova

Budući da nedostatak kapaciteta predstavlja izazov za JLS-ove u svim razvojnim kategorijama, ključno je osigurati da nema nepotrebnih prepreka koje otežavaju jačanje pouzdanih, kvalitetnih i dugoročnih kapaciteta. Danas se sporazumi JLS-ova i privatnih pružatelja usluga međusobno uvelike razlikuju, često su kratkoročni i obnavljaju se svake godine. Na taj se način ne stvara

okruženje izvjesnosti u kojem privatni vrtići mogu djelovati. Osim toga, razina sufinanciranja po djetetu koje JLS-ovi plaćaju privatnim vrtićima često je niža od one koja se daje javnima, dok je roditeljska participacija često viša ili neregulirana. To predstavlja izazov za pravedni pristup RPOO-u, osobito u slučajevima kada su mjesta u vrtićima ograničena, pa roditelji nemaju izbora nego smjestiti dijete u privatni vrtić koji može tražiti viši iznos roditeljske participacije.

Uvođenjem **stabilnog i sveobuhvatnog regulatornog okvira za sporazume kojima bi se osiguralo da privatni vrtići dobiju višegodišnje koncesije za rad**, oni bi dobili snažniji poticaj da ulažu u kapacitete – a taj je prijedlog dobio i snažnu potporu u rasprava-ma s dionicima. Međutim, cijena koju plaćaju roditelji mora biti ista kao i u usporedivim programima javnih vrtića, a sufinanciranje po djetetu lokalnih vlasti treba biti na istoj razini kao i u javnim vrtićima, odnosno biti bliže situaciji kakva je u Sloveniji – što je ponovno prijedlog koji su podržali dionici. Financijska izvješća privatnih vrtića danas nisu jednako detaljna kao izvješća javnih vrtića. Osiguranje da privatni vrtići dosegnu iste **standarde transparentnosti kroz usvajanje iste metodologije određivanje troškova, istih obrazaca za izvještavanje i iste upravljačke strukture stvorit će snažniji temelj za pružanje iste razine sufinanciranja privatnim vrtićima.** Kroz te instrumente bilo bi jasnije koji su troškovi privatnih vrtića, a time i kako ih pravedno financirati javnim sredstvima, čime se osigurava da se javna sredstva ne koriste samo za napuhavanje dobiti privatnih osnivača.

Na kraju, kao što je gore spomenuto, JLS može odlučiti aktivno stimulirati privatni sektor za pružanje (dijela) dodatnih kapaciteta. Time se mogu ostvariti uštede u cijeni po djetetu (koja je niža u privatnom sektoru), kao i u ulaganjima u infrastrukturu. Do toga, međutim, mora doći uz odgovarajuću inspekciju, kako bi se osiguralo da se kvaliteta održava na istim standardima koji se traže od javnih ustanova.

### 4.4 Učinkovita organizacija mreže vrtića

Kao što je i niz dionika sugerirao, danas je u sustavu malo poticaja za suradnju JLS-ova na širenju vrtićkih usluga na troškovno najučinkovitiji način. S obzirom



na to da su vrtići u nadležnosti svakog JLS-a, suradnja izvan granica JLS-a može se činiti nepotrebnom komplikacijom, a imati vlastiti vrtić može biti i pitanje prestiža određenog JLS-a. Također, ako pojedine općine pokušaju koristiti osnovnoškolske objekte za potrebe jasličkih i vrtićkih odgojnih skupina, može doći i do problema u koordinaciji sa županijama. Time bi se nepotrebno podignuli troškovi pružanja usluga, a u troškovnom modelu pretpostavili smo da su svi dodatni vrtićki kapaciteti raspodijeljeni na najučinkovitiji mogući način.

Kako bi se osiguralo da do takve suradnje u praksi dođe, vjerojatno će **trebati uspostaviti određene poticajne mehanizme**. Jedan od njih mogao bi biti i slovenski model, prema kojemu je, nakon utvrđivanja općih troškova programa, **JLS odgovoran uplatiti vrtiću razlike po djetetu između standardiziranog troška programa s punim upisom (ili dogovorenog dijela) i broja stvarno upisane djece**.

Druga je opcija uskraćivanje sufinanciranja iz središnjeg proračuna onim vrtićima koji se nisu spajali s drugima do optimalne veličine i time postizanja ekonomije razmjera. Najvjerojatnija točka nadzora ovakvog modela u središnjoj vlasti bio bi MZO, s obzirom na njegovu ulogu financiranja programa javnih potreba. U slučajevima kada dva JLS-a surađuju na pružanju usluga RPOO-a, trebat će dogovoriti odgovarajuću podjelu troškova, koja može biti u skladu s omjerom upisa iz svakog JLS-a. U praksi, izgradnja učinkovite mreže vrtića diljem zemlje možda neće biti svugdje moguća – primjerice, ako bi to podrazumijevalo predugo putovanje. Međutim, to ne bi trebalo spriječiti ulaganje ozbiljnih napora da se unaprijedi postojeća situacija, osobito u mjestima gdje je, prema mišljenjima dionika, birokracija često jedina prepreka.

S obzirom na njihovu koordinacijsku ulogu, županije potencijalno mogu unaprijediti pristup ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju kroz promicanje učinkovite raspodjele dječjih vrtića i suradnje među JLS-ovima. Međutim, postoji malo dokumentiranih dokaza da županije uistinu rade na djelotvornoj koordinaciji. Postoje slučajevi da vrtići primaju djecu iz drugih JLS-ova, djeluju u više općina ili ih zajednički sufinancira nekoliko različitih JLS-ova, no čini se da se pritom ne radi o sustavnom pristupu ili praksi koja se širi. U 2018. godini ukupno je djelovalo 407 javnih vrtića, no samo 35 ih je pružalo usluge u više općina – većinom u dvije (23

slučaja) ili tri (pet slučajeva) općine, no uvijek unutar iste županije, uz pojedine slučajeve širih mreža koje su uključivale i do osam općina. Općenito, takva je praksa bila prisutna u 81 općini u 15 županija. Dobrotić i sur. (2018) utvrdili su da oko polovine općina bez vlastitog vrtića (u kojima živi oko 2,7% populacije predškolske djece) ima sporazume o financiranju upisa u susjedne gradove ili općine.

## 4.5 Određivanje nacionalnih kriterija roditeljske participacije

Danas postoje velike razlike u iznosima koje roditelji plaćaju za usluge RPOO-a u različitim JLS-ovima. **Tek oko trećine djece živi u JLS-ovima u kojima se iznos roditeljskih naknada prilagođava prihodima kućanstva**. Kao što je bilo vidljivo iz prikaza 4, praksa usklađivanja roditeljske participacije prema prihodima kućanstva nije nova, ali nije ni standardizirana. Uslijed toga dolazi do problema s priuštivosti u kućanstvima i regijama s niskim prihodima (poglavlje 1.2).

Osnovni iznos roditeljske participacije najčešće se utvrđuje kao udio u iskazanoj ekonomskoj cijeni, što je još jedan od razloga za standardiziranje metodologije izračuna ekonomske cijene koje smo izložili u prvom prijedlogu. Usvajanjem načela određivanja udjela roditeljskih participacija prema prihodima kućanstva u svim JLS-ovima ovaj bi prijedlog odgovorio na prepreku cjenovne dostupnosti s kojom se diljem zemlje suočavaju kućanstva s niskim primanjima prilikom upisa djece u RPOO programe.

U Sloveniji roditeljske naknade mogu iznositi do 77% ekvivalenta iskazane ekonomske cijene (*Zakon o uve-ljavljanju pravic iz javnih sredstev* [Zakon o izvršenju prava iz javnih sredstava], 2010.), čime se u značajnoj mjeri ublažava pritisak na javna sredstva. Međutim, s obzirom na to da prosječna roditeljska participacija u Hrvatskoj danas iznosi 35%, usklađivanje participacija na način na koji je to učinjeno u Sloveniji malo je vjerojatno, pa smo koristili stopu od 35% kao osnovni udio roditeljske participacije u cijeni. **Predlažemo da se smanjenja stope temelje na postojećem mehanizmu za ostvarivanje dječjeg doplatka**. Prema tom mehanizmu roditeljske participacije smanjuju se za deset postotnih bodova za svaki razred dječjeg doplatka,

a obitelji koje primaju zajamčenu minimalnu naknadu u potpunosti su oslobođene plaćanja. Lokalne vlasti mogle bi odobravati dodatne olakšice ako ih mogu osigurati u vlastitom proračunu.

Uvođenje takve promjene predstavljalo bi velik izazov u nekim JLS-ovima u kojima se za pružanje RPOO programa oslanjaju na sudjelovanje svih roditelja (bez obzira na njihov socioekonomski status) u značajnom udjelu u cijeni vrtića, odnosno u onima koji ne mogu priuštiti veće olakšice. U drugim područjima, osobito bolje razvijenima, ovakvo usklađivanje moglo bi za mnoge roditelje značiti povećanje iznosa koji plaćaju (ukoliko JLS ne bi osigurao dodatne olakšice); a financijsko opterećenje JLS-a time bi se smanjilo.

S obzirom na geografsku nejednakost, **teoretski najučinkovitije rješenje bilo bi stvoriti fond za poravnanje, iz kojega bi se odobravala sredstva za siromašnije JLS-ove koji iz vlastitih sredstava ne bi mogli financirati smanjenja roditeljskih naknada.** Međutim, u praktičnom bi smislu to moglo stvoriti velike izazove u provedbi jer bi uključivalo visok stupanj posredovanja središnjih vlasti, kakav hrvatski sustav trenutačno ne poznaje u području RPOO.

Radi olakšavanja cjenovne dostupnosti, a bez ugrožavanja lokalnih proračuna, središnje bi vlasti mogle pokriti razliku između dogovorene osnovne stope (npr. 35%) i udjela koji trebaju plaćati kućanstva s niskim prihodima. U regulatornom smislu to bi značilo širenje programa javnih potreba kroz koji država financira rani i predškolski odgoj i obrazovanje na pomoć kućanstvima s niskim prihodima za sudjelovanje u RPOO-u. Ovakvi mehanizmi već postoje za romsku djecu i u okviru planiranog ulaganja u RPOO iz Europskog socijalnog fonda za djecu u socioekonomski nepovoljnoj situaciji koje vodi MZO.

Druga mogućnost, u slučaju **poticanja poludnevnih programa, bila bi da lokalne vlasti financiraju njihove 100-postotne troškove (30 sati tjedno), a roditelji plaćaju razliku ako djeca pohađaju cjelodnevni program.** Ta razlika vjerojatno bi približno odgovarala iznosu današnjeg prosječnog sudjelovanja u iskazanoj ekonomskoj cijeni (35%), a roditelje bi se moglo i osloboditi plaćanja u skladu s gore opisanim kriterijima na temelju prihoda, pa bi pohađanje cjelodnevnog programa predstavljalo mali trošak ili bilo besplatno za obitelji s niskim primanjima.

Ovaj prijedlog naišao je na podijeljene reakcije dionika. Premda su prepoznali razloge za poticanje pravednog pristupa u čitavoj zemlji, izrazili su i zabrinutost da uključivanje središnjih vlasti u poslove lokalne samouprave neće naići na dobar prijam; a također su se založili protiv standardizacije roditeljskih naknada u čitavoj zemlji zbog razlika u troškovima života. Stoga je važno jasno istaknuti da se ovdje predlaže **uvodenje usklađivanja roditeljskih naknada prema prihodima u čitavoj zemlji i standardizacija stopa popusta – ali ne i konačnih iznosa participacija,** koji bi ovisili o iskazanoj ekonomskoj cijeni.

## 4.6 Izričiti poticaji za povećanje upisa

Trenutačno ni za javne ni za privatne vrtiće nema izričitih ili praktičnih poticaja da povećavaju upise. Povećanje kapaciteta u gradu ili općini postiže se kroz politički pritisak na upravno vijeće, u slučaju javnih vrtića, ili arbitrarnim odlukama privatnih osnivača.

Očekuje se da će privatni vrtići imati veće mogućnosti za brzo povećanje kapaciteta u usporedbi s javnim vrtićima jer ih ne obvezuju isti propisi vezani uz nabavu, a financiranje širenja infrastrukture ne mora doći iz proračuna JLS-a. Pri dogovaranju budućih koncesija s privatnim vrtićima može se dodati odredba koja osigurava dodatak sufinanciranju vrtićima koji npr. svake tri godine povećavaju svoje kapacitete za određeni postotak iznad polazišne razine. Za JLS-e u statusu potpomognutog područja, koje raspolažu ograničenim resursima sredstva za takav dodatak možda će trebati isplaćivati iz državnog proračuna, unutar programa javnih potreba ili slično.

Kada je riječ o poticajima za javne vrtiće, povećanje kapaciteta može se uključiti kao specifičan cilj programa javnih potreba podržanih iz državnog proračuna. Premda se ovom metodom sufinanciranje obično isplaćuje po djetetu, to se može proširiti tako da se sredstva isplaćuju po dodatnom mjestu, odnosno djetetu upisanom iznad dugoročne polazišne kvote (određene npr. na temelju prosjeka pet prethodnih godina). Takve vrste poticaja mogle bi biti djelotvorne u kombinaciji s drugima, primjerice s uspostavom zakonskog prava svakog djeteta na mjesto u vrtiću i regulacijom širenja dječjih vrtića na troškovno najučinkovitiji način.

Ovaj prijedlog naišao je na pozitivne reakcije dionika, osobito onih koji su ga promatrali zajedno s 3. prijedlogom vezanim uz bolju regulaciju odnosa s privatnim sektorom. Na privatne pružatelje usluga gleda se kao na glavni način za ostvarenje uspjeha u ovom području, premda su izražene i zabrinutosti da vrtići već i sada, bez dodatnog pritiska za proširenje upisa, ne uspijevaju zadovoljiti norme DPS-a.

## 4.7 Poboljšanje pristupa kroz projektno financiranje

Trenutno su kapaciteti ograničeni i nema dovoljno mjesta za upis sve djece predškolske dobi. Također, zgrade dječjih vrtića moraju zadovoljiti stroge standarde. Postoje raspoloživa sredstva, uglavnom iz EU izvora, za ulaganje u infrastrukturu, tako da izgradnja kapaciteta ne bi trebala predstavljati značajniji pritisak na proračun ni na lokalnoj ni na državnoj razini, premda će možda trebati uložiti određena sredstva za sufinanciranje. U tekućem financijskom razdoblju oko 200 milijuna eura (približno 1,5 milijardi kuna) uloženo je u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja kroz tri poziva na podnošenje projektnih prijedloga. Kako bi mogli dobiti ta sredstva, pojedini vrtići i JLS-ovi moraju se prijaviti, što znači da sredstva nisu nužno dodijeljena u skladu s najvećim potrebama na nacionalnoj razini. Kao što je predstavljeno u poglavlju 2.5, usmjeravanje ulaganja u infrastrukturu općenito je bilo dobro; premda i dalje postoje određeni izazovi za JLS-ove u I. razvojnoj kategoriji. Međutim, kada je riječ o projektnim sredstvima za fleksibilno pružanje usluga, manje razvijeni JLS-ovi (I.-IV. kategorija) imali su manje koristi.

Ako bi se sadašnja razina projektnog financiranja (približno 480 milijuna kuna godišnje) održala kroz sljedećih devet godina, pokrili bi se troškovi ulaganja svih potrebnih dodatnih kapaciteta prema svim troškovnim opcijama predstavljenima u tablici 16. Stoga ova mogućnost predstavlja ozbiljnu priliku za uklanjanje ograničenja za univerzalni pristup ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju kada je riječ o smještajnim kapacitetima.

Da bi bilo uspješno, buduće projektno financiranje trebalo bi osigurati da sredstva budu usmjerena tamo gdje su i potrebe najveće kako bi se izbjegla prekomjerna

koncentracija na određena područja. Premda je zaostajanje u stopi upisa u relativnom smislu najveća u JLS-ovima u najnižoj razvojnoj kategoriji, u **apsolutnim brojevima najviše dodatnih kapaciteta potrebno je stvoriti u najrazvijenijoj kategoriji**. Iz toga proizlazi da bi u sljedećim pozivima za financiranje trebalo izostaviti kriterije kao što je ograničenje veličine naselja.

Općenito govoreći, posebnu pozornost treba posvetiti izboru JLS-ova koji će koristiti projektno financiranje. Kao što je objašnjeno u poglavlju 2.5, odabrani JLS-ovi, a ponekad i pojedini vrtići, samoinicijativno su se prijavljivali na natječaje. Ako će se u budućnosti koristiti isti pristup, treba pomno razmotriti kriterije odabira kako bi se osiguralo da sredstva budu dodijeljena na temelju potreba. To bi moglo podrazumijevati da JLS-ovi u II. do V. razvojnoj kategoriji, koji su dosad već imali značajne koristi od financiranja, trebaju predati i **dokaze o nedostatku smještajnih kapaciteta koje se želi prevladati gradnjom nove infrastrukture**. Druga je mogućnost da financiranje bude središnje upravljano, što bi i dalje zahtijevalo učinkovito usmjeravanje, uključujući i mapiranje dječjih vrtića koji trenutačno imaju manje polaznika u odnosu na svoje kapacitete, a u cilju postizanja maksimalne učinkovitosti korištenja kapaciteta. **Koordinirana izrada dokumenta o mreži vrtića, standardiziranog na županijskoj razini, mogla bi predstavljati ex ante uvjet za takvo ulaganje.**

Ovaj se prijedlog bavi nedostatkom kapaciteta u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj: što je više projektnih sredstava koja se mogu iskoristiti, manji će biti pritisak na lokalne proračune za ulaganje u infrastrukturu, koja se često navodi kao problem. Malo je vjerojatno da će se svi kapaciteti koji nedostaju moći financirati kroz projekte, ali u kombinaciji s drugim prijedlozima za osiguranje učinkovite organizacije vrtića unutar pojedinih JLS-ova i među njima projektno bi financiranje moglo u značajnoj mjeri doprinijeti rješavanju dijela problema s pristupom. **Ono, međutim, ne bi pokrilo operativne troškove ili troškove održavanja novih objekata, tako da će održivost ovih ulaganja ostati odgovornost JLS-a.** Dionici su također izrazili zabrinutost u vezi s održivošću u slučaju dugoročnog oslanjanja na projektno financiranje i ukazali na činjenicu da bi mnogim manjim JLS-ovima trebala pomoć da se uopće prijave na poziv za podnošenje projektnih prijedloga.

## 4.8 Povećanje odgovornosti središnje države u financiranju RPOO-a

Predzadnja skupina predloženih mogućnosti odnosi se na veće uključivanje središnje države u financiranje RPOO-a ili prenošenjem nadležnosti s lokalnih vlasti na središnju vlast ili povećanjem opsega već postojećih mehanizama sufinanciranja.

**Povećanje sufinanciranja iz središnje države.** MZO danas dodjeljuje oko 20 milijuna kuna godišnje kako bi potpomogla pohađanje redovnih programa za djecu iz određenih skupina. Korisnici tih sredstava djeca su s teškoćama u razvoju, djeca iz manjinskih jezičnih skupina i nadarena djeca. Takva praksa sufinanciranja mogla bi se proširiti povećanjem programa javnih potreba u skladu s jednim kriterijem ili više njih:

- c) dodatkom *per capita* za djecu koja pohađaju odgojno-obrazovne programe u JLS-ovima u potpomognutim (I. do IV. kategorija) ili brdsko-planinskim područjima
- d) sufinanciranjem naknada roditelja koji plaćaju iznose niže od standardne roditeljske participacije opisane u 5. prijedlogu kako bi ukupno, od roditelja i iz državnog proračuna, vrtić i dalje primao prosječnih 35% iskazane ekonomske cijene po djetetu (kao što je opisano u 5. prijedlogu)
- e) dodatak *per capita* za svu djecu. Premda je ova mogućnost privlačna široj javnosti, radi se o neučinkovitom korištenju sredstava iz državnog proračuna s obzirom na to da mnoge obitelji i JLS-ovi mogu plaćati usluge ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

**Prijenos odgovornosti za financiranje s lokalne na središnju vlast.** Uz pretpostavku da će lokalne vlasti koristiti povećani fiskalni prostor za nastavak financiranja ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, prebacivanje dijela financijskog opterećenja na središnju vlast omogućit će JLS-ovima da povećaju pristup. Kako bi se osigurala njihova djelotvornost trebalo bi ih provoditi zajeno s drugim prijedlozima, primjerice 6 i 7, koji stvaraju poticaje za učinkovito financiranje ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

- f) Mehanizam za financiranje određenih decentraliziranih funkcija, uključujući osnovnoškolsko obrazovanje u nekim gradovima, već postoji, kroz raspodjelu određenog udjela poreza na dohodak (PND) na te funkcije. Ako dodijeljeni iznos nije dovoljan za zadovoljavanje minimalnih financijskih standarda koje je odredila središnja vlast, tada se pokreće mehanizam izravnjanja kojim se dodjeljuju sredstva iz središnjeg proračuna radi osiguranja zadovoljavanja minimalnih standarda. U 2017. korištenjem ovog mehanizma izravnjanja sredstva u ukupnoj vrijednosti od 953 milijuna kuna prebačena su lokalnim vlastima za osnovno i srednje obrazovanje. U 2017. medijan troškova JLS-ova za RPOO iznosio je 15% prihoda od poreza na dohodak. Prema ovom bi se prijedlogu **ta sredstva rezervirala kao predviđeni udio koji bi JLS trebao uložiti na pružanje RPOO-a**, a minimalni financijski standardi uveli bi se za procjenu potrebe za prijenosom sredstava u slučaju da predviđeni prihodi nisu dostatni.

Ovaj prijedlog osigurava više sredstava za RPOO, ali istovremeno ograničava fleksibilnost proračuna JLS-ova uvjetovanjem da se određeni iznos utroši na RPOO. Također, visoko izdvajanje moglo bi u nekim JLS-ovima potaknuti prekomjerno trošenje, osobito u najrazvijenijim gradovima i općinama, u kojima su prihodi od poreza na dohodak najviši.

Troškovi plaća čine približno 80% operativnih rashoda u vrtićima i snažno su povezani s pedagoškim standardima kroz zahtjeve u vezi s kvalifikacijama osoblja i veličinom odgojno-obrazovnih skupina. Stoga je **za sposobnost JLS-a da financira RPOO izvor financiranja plaća od ključne važnosti**. Plaće u ostalim dijelovima obrazovnog sustava (od osnovnog do visokoškolskog) isplaćuju se iz središnjeg proračuna, dok to u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju nije slučaj, premda su minimalne plaće u javnim vrtićima određene u skladu s onima u osnovnom obrazovanju. Osim toga, fragmentirano kolektivno pregovaranje stavlja pritisak na povećanje troškova plaća, osobito u bogatijim područjima.

- g) Primjenom iste raspodjele odgovornosti kao i u osnovnom obrazovanju, odnosno isplatom plaća iz središnjeg proračuna pritisak na proračune

TABLICA 33. Procjena fiskalnog učinka financiranja 8. opcije (u kunama), uz cijene iz 2018. godine

prijedlog	pretpostavka	procjena za 2018.		projekcija za 2030.	
		broj korisnika	godišnji iznos prebačen u proračune JLS-ova	broj korisnika	godišnji iznos prebačen u proračune JLS-ova
<b>8a) dodatak <i>per capita</i> za djecu upisanu u potpomognutim JLS-ovima ili planinskim područjima</b>	500 kuna mjesečno po djetetu	15 308	84 362 388	32 644	179 901 084
<b>8b) sufinanciranje naknada roditelja koji plaćaju niže iznose od standardne roditeljske participacije*</b>	umanjenje osnovice 35% do 25%/15%/5%/0% iskazane ekonomske cijene (sufinanciranje iz državnog proračuna 700 kn / 600 kn / 400 kn / 200 kn po djetetu)	28 540	100 208 271	50 960	205 458 170
<b>8c) fiksni dodatak <i>per capita</i> za svu djecu</b>	500 kuna mjesečno po djetetu	97 127	535 266 897	134 106	739 058 166
<b>8d) poravnanja iz središnjeg državnog proračuna u slučaju da se minimalni financijski standardi ne mogu zadovoljiti kroz 15% PND-a JLS-ova</b>	minimalni standard postavljen na 65% nacionalnog medijana troškova po djetetu; manjak za financiranje 65% nacionalnog medijana troškova za trenutačnu stopu upisa kroz 15% PND-a JLS-ova		93 083 704		303 307 385**
<b>8e) plaće zaposlenika pokrivene iz središnjeg državnog proračuna (aktualni medijan)</b>	samo odgojno-obrazovni radnici		1 703 040 844		2 351 436 731

Napomene: Svi scenariji koriste projekcije stanovništva za 2030. godinu i pretpostavljaju da će udio djece koja pohađaju poludnevne programe ostati jednak, a subvencije za poludnevne programe iznose polovinu onih za cjelodnevni program. Projekcije za 2030. temelje se na fiksnim cijenama iz 2018.

\* Pretpostavlja se da je udio primatelja socijalne pomoći i dječjeg doplatka u dječjoj populaciji nepromijenjen u razdoblju od 2018. do 2030. Aktualni upis iz skupine primatelja dječjeg doplatka i socijalne pomoći izračunat na temelju UNICEF-ovih studija iz 2013. i 2014. UNICEF. \*\*Prihodi JLS-ova iz 2017. korišteni kao polazište. Pretpostavlja se fiksna stopa pohađanja jaslica: pretpostavlja se 2% godišnjeg rasta prihoda JLS-ova.

JLS-ova značajno bi se smanjio. To bi vjerojatno bilo popraćeno prijebojem, odnosno smanjenjem prijenosa sredstava prema JLS-u, ali bi gradovi i općine imali neto koristi, osobito oni slabije razvijeni, u kojima troškovi plaća predstavljaju značajnije opterećenje. Ne postoje jamstva da bi JLS nastavio ulagati u RPOO bez pratećih promjena, kao što je primjerice uspostava prava

na mjesto u sustavu RPOO-a. Dodatno, ova opcija ne uključuje pitanje plaća u privatnim vrtićima, a također je i suprotna aktualnom trendu fiskalne decentralizacije.

Dionici su prepoznali da bi povećano uključivanje središnje države moglo donijeti koristi nekim JLS-ovima, osobito u manje imućnim područjima. Drugi su upozorili

na to da središnja država ima ograničen proračun te da već pruža veliku potporu vrtićima, premda nije jasno odnosi li se ova opaska na opće ili projektno financiranje. Tablica 33 na sljedećoj stranici daje početne procjene fiskalnog učinka ovdje izloženih prijedloga.

## 4.9 Potpora obiteljima s više djece

Posljednji prijedlog ne rješava izravno prepoznatu prepreku financiranju, već nastoji pružiti potporu velikim obiteljima, u skladu s demografskim politikama zemlje. Smanjenje naknada za roditelje s više upisane djece već je danas široko rasprostranjena praksa premda se neravnomjerno provodi. Proširenje ovog pristupa na način da se osigura financiranje iz središnjeg proračuna za djelomičan ili cjelokupan iznos roditeljske participacije u iskazanoj ekonomskoj cijeni smanjilo bi opterećenje roditelja, osobito kada se radi o obiteljima s više djece. Kad bi se roditeljska participacija za drugo dijete smanjila za 30%, a roditelje posve oslobodilo plaćanja participacije za treće dijete, to bi ukupno koštalo oko 76 milijuna kuna godišnje do 2030.

godine. Ovaj scenarij pretpostavlja da se smanjenja odnose samo na djecu koja istodobno pohađaju jaslice ili vrtić.

Ambiciozniji pristup omogućio bi smanjenja participacija za drugo i treće dijete neovisno o tome pohađaju li djeca istovremeno RPOO programe. To bi značajno povećalo populaciju na koju bi se takva smanjenja participacije odnosila s obzirom na to da su, primjerice, u 2017. godini drugorođena djeca činila 34,7%, a trećerođena 19,4% ukupne populacije djece. Kad bi se na nacionalnoj razini primijenile iste stope smanjenja participacije od 30%, odnosno 100%, državni proračun opteretio bi se s 335 milijuna kuna godišnje. To predstavlja povećanje rashoda za RPOO od 13,4%, ali bi **iznos bio značajno manji ako bi se ograničio samo na JLS-ove u potpomognutim područjima**. Premda su dionici snažno podržali ovu politiku, kojom bi se zadovoljile potrebe obitelji s više djece za potporom, ona ne predstavlja nužno učinkovit mehanizam za rješavanje prepreka u financiranju pristupa ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju. Druge predložene mogućnosti bile bi konkretnije usmjerene na obitelji s niskim primanjima, kojima cjenovna dostupnost predstavlja problem.



# ZAKLJUČCI I PREPORUKE

## POGLAVLJE 5

Ova studija objedinjuje nekoliko tematskih niti u cilju jasnijeg razumijevanja postojećih troškova i financiranja ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj te projiciranja troškova i razvoja mogućih oblika financiranja postizanja cilja univerzalnog pristupa ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju do 2030. godine. U ovom dijelu izlažemo svoje zaključke kao odgovore na ciljeve studije, a strukturirali smo ih prema istraživačkim pitanjima. Nakon toga predstavljamo preporuke u smislu politika i daljnjih aktivnosti potrebnih u ovom području.

### 5.1 Zaključci

U 2018. godini **62% populacije djece predškolske dobi bilo je upisano u redovite vrtiće** kao posljedica impresivnog rasta od osam postotnih bodova tijekom šest prethodnih godina, no taj rast nije bio ravnomjerno raspoređen. Čini se da postoji gornja granica rasta obuhvaćenosti između 75% i 80%, nakon čega upisne stope stagniraju. Možda na toj razini nedostatak faktora potražnje preteže nad faktorima ponude pa nema poticaja za daljnje povećanje obuhvaćenosti. **Većina (83%) upisanih pohađa cjelodnevne programe, a oko 17% djece upisano je u poludnevne programe.**

Ukupno stanovništvo Hrvatske se smanjuje, stoga se očekuje da će ukupna populacija djece predškolske dobi biti manja 2030. godine nego danas, zbog čega će u relativnom smislu biti lakše postići univerzalni pristup. Međutim, taj pad nije jednolik u čitavoj zemlji i bit će veći u ruralnim i manje razvijenim JLS-ovima s obzirom na to da naše projekcije uzimaju u obzir unutarnje migracije. Stoga, premda će najmanje razvijeni JLS-ovi imati najveći problem u ostvarenju 100-postotnog

upisa u relativnom smislu, u apsolutnim brojevima najviša razvojna kategorija morat će upisati najviše djece kako bi postigla univerzalni upis.

Usluge ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj **decentralizirane su i povjerene gradovima i općinama, što znači da postoji do 556 mogućih oblika njihova uređenja.** Autonomija JLS-ova u pristupu pružanju usluga ranog i predškolskog odgoja znači da, premda su odgovornosti ostavljene lokalnoj razini, **ne postoje norme ili standardi zadani na državnoj razini koji se tiču cijene ili financiranja ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.** Standarde kvalitete propisuje MZO kroz DPS-PON, ali povratne informacije od korisnika ukazuju na to da su ti standardi prestrogi, a njihovo poštovanje u praksi nisko, osobito u pogledu veličine odgojnih skupina. Ti standardi utvrđuju varijable poput najveće dopuštene veličine odgojne skupine i razine kvalifikacija odgojitelja, koje izravno utječu na cijenu usluge. U konzultacijama s dionicima kroz izradu ove studije, a i u svjetlu Preporuka Europske komisije o kvalitetnim sustavima ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja utvrdilo se da postoje prostori za njihovu razradu i prilagodbu.

Na nacionalnoj razini u Hrvatskoj ne postoji pravo djeteta na pohađanje ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, osim obveznog programa u trajanju od 250 sati prije polaska osnovnu školu. Stoga ne postoji ni minimalni zahtjev prema JLS-u u vezi s pružanjem ili financiranjem tih usluga, pa se pojavljuju velike razlike. Također, može doći i do nepovezanosti politika na nacionalnoj i lokalnoj razini u pogledu promicanja ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. U Zagrebu je, primjerice, u posljednjih šest godina stopa upisa pala za više od osam postotnih bodova, a barem dio



tog pada može se pripisati politici roditelja edukatora. Istovremeno, MDOMPS je aktivno pokušavao potaknuti upise u programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, primjerice kroz korištenje EU sredstava.

Uloga nadzora i koordinacije sustava, koju bi županije trebale imati, u praksi se ne provodi, pa sustavom upravljaju lokalne i središnje vlasti. S obzirom na ulogu nadzora, županije bi teoretski mogle promicati djelotvorniju organizaciju mreže vrtića, ali postoji malo dokaza da se to uistinu primjenjuje. Općenito, lokalna odgovornost za rani i predškolski odgoj i obrazovanje, bez ikakvih zakonski postavljenih proračunskih rashoda ili prava djeteta na mjesto u sustavu, vodi do velike heterogenosti u razini financiranja dječjih vrtića te organizacije pružanja usluga i financiranja. **Nedostatak fiskalnih prijenosa (ili bilo kakvog mehanizma ujednačavanja između JLS-ova) također pojačava nejednakosti između JLS-ova**, što su prepoznali i brojni dionici.

Trenutačno najveća dopuštena veličina mješovite odgojne skupine od 20 djece redovito se prekoračuje, tako da je stvarni nacionalni prosjek broja vrtićke djece u skupini već sada 22. Čak i ako se dopusti maksimalna veličina skupine od 26 djece, što je i dalje u okvirima standarda zemalja širom EU-a (skupine od 20 do 28; Eurydice 2019: 154), nije vjerojatno da će stvaran broj djece biti veći od 21 s obzirom na to da je stopa stvarnog pohađanja uglavnom oko 80% upisane djece. Ako se maksimalan broj djece u skupini poveća na taj način, ukupni dodatni operativni troškovi za upis sve djece do 2030. godine iznosili bi otprilike polovinu manje nego uz trenutnu veličinu skupine. Razumijemo da je ovakva promjena politike radikalnija od sadašnjeg stajališta MZO-a i stoga bi ju možda trebalo inicijalno istražiti kroz pilot-fazu. Druga je mogućnost da se provede studija o sigurnosti i uvjetima za učenje i rad u brojnim vrtićima koji trenutačno rade s grupama većima od standardnih, kako bi se bolje shvatilo ovakvo okruženje. Dugoročno, ovim prijedlogom mogle bi se ostvariti značajne uštede za pružanje usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja te osloboditi sredstva koja bi se mogla preusmjeriti unutar sektora, na primjer za podršku financijskih programa usmjerenih na jednakost.

Iako su se **ukupni troškovi** proteklih godina povećali, to je uvelike uzrokovano troškovima plaća – a u tom smislu troškovi u urbanim JLS-ovima znaju biti značajno viši nego u rijetko naseljenima. Troškovi plaća

najznačajniji su faktor (čine oko 80% ukupnih operativnih troškova), pa je stoga jedan od načina da vrtići budu cjenovno dostupniji kontrola tih troškova kroz bolju nacionalnu regulaciju porasta plaća radi smanjenja troškova usluga. Očekuje se da će nominalne plaće u javnim vrtićima snažno rasti u razdoblju od 2019. do 2020., s kumulativnim povećanjem od 17,4% kao rezultatom kolektivnog pregovaranja. Povećanje za 2019. (5%) već je uračunato u naše projekcije plaća, ali podaci o povećanju u 2020. nisu bili dostupni na vrijeme da bismo ih uključili. Istovremeno, troškovi po djetetu daleko se više razlikuju nego troškovi po zaposleniku, što ukazuje na važnost veličine odgojne skupine na ukupnu cijenu usluge, a također i na blisku povezanost rashoda i upravljanja.

Važnost **privatnih usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja** proteklih se godina povećava, pa se tri četvrtine novih kapaciteta stvorenih u posljednjih šest godina odnosilo na privatne osnivače, a gotovo svako peto dijete koje trenutačno pohađa redovite programe RPOO-a upisano je u privatni vrtić. Sve to ima važne implikacije na ukupnu cijenu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja – kako danas tako i nadalje. Privatni vrtići imaju znatno niže troškove plaća, ali više ostale troškove, tako da su ukupni troškovi u privatnim vrtićima oko 15% niži nego oni u javnim vrtićima. Iz toga proizlazi da je poticanje privatnih vrtića troškovno učinkovit način za povećanje upisa, pod uvjetom da se može osigurati kvaliteta pružanja usluge. Međutim, nedostatak detaljnijih informacija u financijskim izvješćima privatnih i vjerskih vrtića zahtijeva dodatno istraživanje s obzirom na to da trenutno nije moguće donijeti zaključke o svim aspektima troškova. Postojeće ograničenje moglo bi se prevladati povećanjem transparentnosti izvještavanja.

Ukupan iznos **javnih sredstava za RPOO** nije beznačajan, i u razdoblju od 2016. do 2018. iznosio je više od 0,6% BDP-a godišnje. Od toga vrlo mali dio dolazi iz središnjeg državnog proračuna, kao dio programa javnih potreba. Propis kojim se određuje iznos po djetetu donesen je 1997. godine i od tada nije usklađen s inflacijom. MZO, međutim, ima određeni manevarski prostor kod određivanja broja mjeseci za koje se odobrava potpora, tako da je određivanje troškova ove komponente relativno proizvoljno.

U 2018. godini na lokalnoj je razini u prosjeku nešto više od 10% proračunskih sredstava JLS-ova utrošeno

na rani i predškolski odgoj i obrazovanje, što je drugi najveći funkcionalni izdatak nakon cesta. Javni vrtići dobivaju oko 79% svojih prihoda iz lokalnih proračuna, a premda prosječno roditeljsko sudjelovanje iznosi 33% iskazane ekonomske cijene, stvarni udio privatnih prihoda u proračunima javnih vrtića iznosi tek 26,5%. Više od ukupne razine financiranja, raspodjela sredstava jest ta koja dovodi do izazova u vezi s pristupom, jer 15,5% stanovništva živi u JLS-ovima koji izdvajaju manje od 6% svoga proračuna za rani i predškolski odgoj i obrazovanje, dok 9,2% stanovništva živi u JLS-ovima koji za to izdvajaju više od 15%. Ta su izdvajanja u određenoj mjeri, ali ne i bez iznimki, povezana s razinom razvijenosti JLS-a i ilustrira ozbiljne **nejednakosti u pristupu RPOO-u** s kojima se susreću djeca ovisno o tome gdje žive.

Postoje različitosti i u **obrascima sufinanciranja javnih i privatnih vrtića**: između 2016. i 2018. godine javne subvencije činile su 47% prihoda u privatnim vrtićima i 54% u vjerskima, u usporedbi sa 79% u javnim vrtićima. Te razlike pridonose tome da privatni vrtići naplaćuju više roditeljske participacije nego javni vrtići, što povećava nejednakosti u pristupu, primjerice ako su neka djeca „izgurana cijenom“ iz vrtića jer tamo gdje žive mjesta ima samo u privatnim vrtićima, a njihove obitelji ne mogu plaćati visoke iznose participacije. U kontekstu ograničenih mogućnosti smještaja s niskom cijenom i visoke konkurencije za mjesto u takvom vrtiću, upravo je visoka cijena privatnih vrtića prepoznata kao jedna od prepreka u dostupnosti vrtića u zemljama srednje i istočne Europe i središnje Azije (Woods i sur. 2014).

Osobita prepreka za JLS-ove u pogledu širenja pristupa visok je trošak ulaganja u infrastrukturu, za što su, kao osnivači javnih vrtića, oni odgovorni. Slično kao i u drugim zemljama srednje i istočne Europe i ZND-a (Woods i sur. 2014; Dobrotić i sur. 2018), **projektno financiranje** sve više postaje opcija za povećanje fizičkih kapaciteta u postojećim vrtićima (i za izgradnju novih), osobito kratkoročno. Naša analiza pokazuje da je takav oblik financiranja bio uspješan u smislu dopiranja do JLS-ova kojima su ulaganja potrebna, uključujući i JLS-ove u nižim razvojnim kategorijama (osobito od II. do V.) i ruralnim područjima. Takvo financiranje također predstavlja značajnu količinu sredstava za ovaj sektor, jer u razdoblju od 2019. do 2021. osigurava dodatak od 0,13% BDP-a za rashode u sektoru ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Usmjeravanje financiranja

moglo bi se, međutim, poboljšati, jer brojni JLS-ovi primaju potpore iz sva tri glavna programa, a mnogi ih ne primaju ni iz jednog. Dionici su istaknuli da bi nekim JLS-ovima, osobito onima u najnižoj razvojnoj kategoriji, mogla trebati pomoć da se uopće prijave za financiranje s obzirom na to da se alokacijom projektnog financiranja ni u jednom dijelu ne upravlja centralno.

Na razini JLS-ova, cijena i financiranje programa ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja određuje se na temelju „iskazane ekonomske cijene“ po djetetu. Metodologija nije čvrsto određena i čini se da se uglavnom izračunava naknadno, na temelju ukupnih troškova i upisa u javne vrtiće u nekom neodređenom razdoblju. U nekim JLS-ovima „iskazana ekonomska cijena“ čak se ni ne izračunava svake godine, već ostaje ista iako se stvarni troškovi mijenjaju. Uvođenje standardne metodologije za izračun ekonomske cijene od ključne je važnosti za određivanje iznosa roditeljske participacije i za sposobnost vrtića da uspješno planira i izvršava proračun. U prosjeku, prema dosadašnjoj praksi **iskazana ekonomska cijena podcjenjuje stvarne periodične troškove** za 13%. To znači da su proračuni vrtića često nerealni i da će JLS na kraju sufinancirati vrtić u većoj mjeri nego što se to čini iz ekonomske cijene. Pritom, **nejasnoća iskazane ekonomske cijene** ne samo što **ograničava transparentnosti i odgovornost u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja**, već i **onemogućuje uspješno planiranje rashoda i vrtićima i JLS-u**. Roditeljsko sudjelovanje u prosjeku iznosi 33% iskazane ekonomske cijene, ali samo 26,5% prihoda vrtića dolazi iz privatnih izvora (uglavnom roditeljskih participacija). Nepovezanost iskazane ekonomske cijene i stvarnih troškova mora se hitno promijeniti, kao prvi korak u stvaranju daljnjih prijedloga za promicanje pristupa i pravednosti.

**Roditeljske participacije** dopunski su izvor financiranja usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja uz javna sredstva. Iznos participacije u prosjeku je oko trećine iskazane ekonomske cijene, odnosno 559 kuna mjesečno. Dok 80% JLS-ova određuje roditeljske naknade u rasponu između 22% do 45% iskazane ekonomske cijene, nekolicina ne naplaćuje nikakve naknade. Postoji tendencija obratnog odnosa između razine iskazane ekonomske cijene i njezina udjela u kojem sudjeluju roditelji, pa apsolutni iznos tražene participacije roditelja u cijeni diljem zemlje pokazuje manje odstupanja no što bi se moglo očekivati. Participacije uključuju i brojne popuste i oslobođenja od plaćanja prema

kriterijima koji su specifični za svaki JLS. Općenito, **JLS-ovi s većim prihodima mogu nuditi veće popuste i oslobođenja od plaćanja participacije.** U svega 16 JLS-ova roditeljske participacije prilagođavaju se prema prihodima kućanstva, a razredi i pragovi ovise o diskrecijskoj odluci JLS-a.

Ispitani su različiti cjenovni scenariji proširenja pristupa POO tako da u njemu sudjeluju sva djeca do 2030. godine. Bez promjena u organizaciji pružanja usluge, takvo bi proširenje vodilo godišnjem povećanju troškova sustava za 879 mil kuna.

Mnogi od tih scenarija direktno su povezani s upravljanjem, kao što je popuštanje zahtjeva u vezi s veličinom skupine, dok su neki drugi, poput učinkovite potrošnje energije, više mehanizmi upravljanja troškovima, ali svi će različito utjecati na postignuti stupanj uštede, a time i na ukupne troškove proširenja sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Svaka od opcija ovih različitih politika može se uvesti više ili manje ambiciozno, no scenariji koji najznačajnije utječu na troškove odnose se na standardizaciju razine plaća. Preostale dvije opcije odražavaju ili povećanje najveće

dopuštene veličine skupine u državnom pedagoškom standardu na 26 ili osiguravaju to da 75% djece koja će se dodatno upisati do 2030. godine pohađa poludnevne umjesto cjelodnevnih programa.

Iz savjetovanja s dionicima bilo je jasno da postoji malo sklonosti k radikalnoj promjeni strukture troškova u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Možda se radi i o tome da, s obzirom na činjenicu da su ove usluge decentralizirane, razmišljanje o cjelovitom trošku pružanja usluga na nacionalnoj razini predstavlja posve novi koncept, za koji treba proći nešto vremena da ga se usvoji. Važno je da smo pokazali kako bi se kombiniranjem mjera uštede troškovi postizanja univerzalnog pristupa mogli pokriti i s manjim ukupnim rashodima od trenutanih rashoda za sustav predškolskog odgoja i obrazovanja. Kombinacija najambicioznijih mjera pokazuje da bi se univerzalni pristup mogao ostvariti sa 113 milijuna kuna godišnje manje od današnjih 2395 milijuna kuna ukupnih operativnih troškova. To dodatno naglašava važnost oblika upravljanja i financiranja te političke volje za uspostavom sustava koji će imati niže troškove bez ugrožavanja kvalitete.



## 5.2 Preporuke

Iako bi se svaka od troškovnih opcija (ili prijedloga za financiranje) mogla preuzeti, naše **preporuke** usmjerene su na one za koje smatramo da donose najvažnije potrebne promjene. Iz povratnih informacija jasno je da nema sklonosti k radikalnoj promjeni sustava, a ove preporuke to odražavaju. Najprije dajemo konkretne preporuke vezane uz upravljanje i financiranje, a zatim razmatramo šire okruženje javnih politika i, na kraju, područja koja nadilaze granice ove studije i traže daljnja istraživanja.

Važna novina koju treba uvesti u upravljanje ranim i predškolskim odgojem i obrazovanjem u Hrvatskoj jest **zajamčiti pravo svakoga djeteta na mjesto u dječjem vrtiću**. Na taj će se način poslati javna poruka o vrijednosti ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, ali i omogućiti poticanje JLS-ova da na odgovarajući način prioritziraju ulaganja u ovaj sustav. Takvu inicijativu treba povesti središnja vlast, vjerojatno kroz MZO. Kao što su i povratne informacije od dionika potvrdile, to pravo ne znači da će upis u vrtić postati obvezan, već da bi svako dijete trebalo imati mogućnost pohađanja dječjeg vrtića. Ponovno, potaknuti povratnim informacijama od dionika, predlažemo da se ova promjena uvodi u fazama kako bi se osiguralo da postoji dovoljno sredstava za zadovoljavanje mogućeg porasta potražnje.

### PREPORUKA

#### Zajamčiti svakom djetetu pravo na vrtić

Jamstvo prava svakog djeteta na mjesto u dječjem vrtiću ne podrazumijeva da to mjesto mora biti u javnom vrtiću. Na JLS-u je odgovornost da osigura dovoljan broj raspoloživih i cjenovno dostupnih mjesta, bez obzira na to jesu li ona kod javnih ili privatnih pružatelja usluga. To naglašava važnost **bolje regulacije odnosa između privatnih pružatelja usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja i JLS-a**. U tome bi se mogao slijediti njemački primjer: tamo se, prije razmatranja lokalnih vlasti kao osnivača, aktivno potiče osnivanje privatnih vrtića. Višegodišnje koncesije potaknule bi pružatelje usluga na veća ulaganja. Zauzvrat, JLS-ovi trebaju zahtijevati veću transparentnost cijena i potrošnje kako bi bili sigurni da dodijeljeno sufinanciranje vraća

dobru vrijednost za novac. Na temelju novog standardiziranog načina izračuna iskazane ekonomske cijene, sufinanciranje privatnih vrtića od JLS-ova također treba biti uravnoteženo s financiranjem javnih vrtića kako bi se osiguralo da privatni vrtići roditeljima ne naplaćuju znatno veće iznose sudjelovanja onemogućujući tako pristup nekoj djeci.

### PREPORUKA

#### Iskoristiti suradnju privatnih vrtića i JLS-a

Dodatno, postoji niz drugih primjera gdje **treba osigurati dodatna sredstva iz državnog proračuna** ako se želi postići cilj univerzalnog pristupa ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju. Oni uključuju podršku za područja u kojima je trošak po djetetu značajno i legitimno veći, kao što su brdsko-planinska područja, kao i odobravanje početnog kapitala JLS-ovima koji žele proširiti pokrivenost kroz izgradnju. Financiranje projekata sredstvima EU fondova pruža savršen mehanizam s pomoću kojega se to trenutačno može napraviti; međutim, mora se provesti temeljita analiza potreba kako bi se utvrdilo gdje su potrebna dodatna mjesta u vrtićima. Tu analizu treba zatim koristiti kao temelj za pomno oblikovanje kriterija kako bi se potpora usmjerila na područja s najvećim potrebama za novom ili obnovljenom infrastrukturom. Dodatno, treba pružiti potporu JLS-ovima u najnižoj razvojnoj kategoriji, kojima bi u protivnom moglo nedostajati kapaciteta da uopće podnesu projektne prijave za financiranje.

### PREPORUKA

#### Osigurati dodatna sredstva iz središnjeg proračuna za JLS-ove i obitelji koje ne mogu financirati vrtić

U smislu smanjenja troškova, prijedlog koji najviše obećava jest **mogućnost izmjene DPS-a** kako bi se blago povećala najveća dopuštena veličina skupine a da se ne ugrozi kvaliteta odgoja i obrazovanja za svako dijete. Ovu izmjenu trebala bi pratiti evaluacija kvalitete ranog i predškolskog obrazovanja u odnosu na veličinu skupine.

## PREPORUKA

## Razmotriti mijenjanje DPS-a u svrhu omogućavanja vrtića svoj djeci

Najvažnija promjena u upravljanju sustavom koju možemo preporučiti jest **uvođenje standardizirane metodologije određivanja ekonomske cijene**, odnosno operativnih troškova po djetetu, slijedeći primjer Slovenije. To neće samo povećati transparentnost i odgovornost u pružanju ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, nego će i pomoći u održivosti financiranja sektora jer će troškovi postati jasni (a time i proračuni realistični), kako za dječje vrtiće tako i za JLS-ove. Preciznu metodologiju treba izraditi kroz široko savjetovanje s lokalnim vlastima i vrtićima, pod vodstvom MZO-a ili Središnjeg državnog ureda za demografiju i mlade. Predlažemo da iskazana ekonomska cijena uključuje samo operativne troškove, a da se troškovi ulaganja obračunavaju zasebno. Nadalje, preporučujemo da se dogovorenim metodologijom odvoje izračuni za vrtiće i jasličke programe s obzirom da su troškovi jaslica po djetetu viši, a standardi pružanja usluge različiti.

Uz uvođenje standardizirane metodologije, slovenski se primjer može slijediti i u uvođenju obveze JLS-a da cijenu po djetetu računa na temelju najvećeg dopuštenog broja djece u skupini, te da vrtićima uplaćuju razliku u slučaju manjeg broja upisane djece. To bi potaknulo formiranje skupina koje su učinkovite po broju upisane djece i suradnju među JLS-ovima u pružanju usluga. Preporučujemo da se ova opcija počne primjenjivati nakon što se standardizirana metodologija prihvati i usvoji, s obzirom na značajne promjene koje podrazumijeva.

## PREPORUKA

## Standardizirana metodologija određivanja ekonomske cijene i roditeljska participacija prema prihodima

Za financiranje ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja snažno preporučujemo da svaki JLS uvede **određivanje roditeljske participacije prema prihodima**.

To bi trebalo ublažiti neke od izazova vezanih uz cjenovnu pristupačnost koje smo istražili u ovom izvješću – a ne postoji ni jedan argument utemeljen na pravednosti da se to ne učini. Ovaj se pristup može dodatno proširiti standardiziranjem ljestvice udjela sudjelovanja roditelja u cijeni prema prihodima u čitavoj zemlji kako bi se riješio problem geografskih nejednakosti. Međutim, to može dodatno zakomplicirati situaciju s obzirom na razlike u troškovima života u različitim dijelovima zemlje, pa bi stoga osnovna ljestvica roditeljskih naknada trebala biti prvi korak. Razumijemo da bi to dovelo do financijske rupe u prihodima u mnogim JLS-ovima, osobito onima koji se u financiranju ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja uvelike oslanjaju na roditeljske participacije. Prilagođavanje roditeljskih naknada mora pratiti i proširenje programa javnih potreba središnje vlasti kako bi se uključila potpora za te JLS-ove.

Poticajno okruženje za sve ove promjene zahtjeva **političku motivaciju na nacionalnoj i lokalnoj razini** za promjenu sustava i predanost ostvarenju univerzalnog pristupa. To će zahtijevati i dosljedno zagovaranje civilnoga društva i partnera s obzirom na to da su povratne informacije koje smo tijekom savjetovanja dobili od donositelja politika ukazivale na postojanje svijesti i zabrinutosti u pogledu pristupa, ali ne i osjećaja hitnosti ili spremnosti na rješavanje tog problema. Istovremeno, osnažena koordinacijska uloga županija mogla bi unaprijediti učinkovitost pružanja usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, ali bez razmjernih odgovornosti za financiranje ili značajno većeg ulaganja središnjih vlasti u provedbu situacija bi mogla ostati nepromijenjena s obzirom na to da se županijske vlasti ne smatraju odgovornima za rani i predškolski odgoj i obrazovanje. Sva ova pitanja bi se mogla razmotriti pri izradi Nacionalne strategije razvoja sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

Neka područja pojavila su se kao ograničenja ove studije te zahtijevaju daljnja istraživanja. Kako bi se bolje odgovorilo na potrebe djece s teškoćama u razvoju, očito je da su potrebna dodatna ulaganja u njihovo rano prepoznavanje te koordinacija između vrtića i osnovnih škola. Trenutačno se više djece s teškoćama u razvoju prepoznaje u posljednjoj godini vrtićkog programa nego u prvom razredu osnovne škole. Riječ je jednostavno o pitanju koordinacije i komunikacije, koje bi se moglo riješiti **boljom razmjenom podataka**. Osim toga, pojavljuje se i problem nepoznatog

udjela djece s teškoćama u razvoju u ukupnoj populaciji predškolske djece.

Na kraju, s povećanjem stope upisa u rani i predškolski odgoj i obrazovanje bit će sve teže doći do preostale neupisane djece. U tom će trenutku trebati uložiti

dodatni trud u razumijevanje prepreka za upis na strani potražnje; osobito u cijeni prijevoza, koju se spominjalo kao potencijalno značajnu prepreku. Možda postoje i kulturni faktori ili je pak jednostavno riječ o nerazumijevanju važnosti kvalitetnog iskustva ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za rani razvoj djece.

# POPIS TABLICA I PRIKAZA

TABLICA 1.	Stopa obuhvaćenosti i ukupan broj djece od 3 godine do 6 godina upisane u vrtiće, po razvojnoj kategoriji i stupnju urbanizacije, 2012. – 2018. ....	19
TABLICA 2.	Stopa obuhvaćenosti i ukupan broj djece od 3 godine do 6 godina upisane u vrtiće, po županijama, 2012. – 2018. ....	20
TABLICA 3.	Dostupnost, priuštivost i upis u vrtićke programe, prema primanjima po članu kućanstva i veličini naselja .....	21
TABLICA 4.	Djeca (od 3 godine do 6 godina) s teškoćama u razvoju upisana u programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, 2018./2019. ....	23
TABLICA 5.	Ukupni rashodi iz izvješća javnih, privatnih i vjerskih vrtića za 2018. (u kunama).....	24
TABLICA 6.	Ukupni periodični troškovi javnih vrtića (jaslice i predškolski odgoj i obrazovanje), 2016. – 2018. ....	25
TABLICA 7.	Normativi broja zaposlenih u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju .....	27
TABLICA 8.	Prosječni godišnji rashodi po ekvivalentu punog vremena boravka jednog djeteta po proračunskim stavkama – u javnim vrtićima, u kunama .....	28
TABLICA 9.	Godišnji rashodi po djetetu za pohađanje cjelodnevnog programa, po vrsti troška: javni vrtići (u kunama) .....	29
TABLICA 10.	Referentni godišnji troškovi plaća i ostali troškovi po dodatnom djetetu uključenom u cjelodnevni program javnih vrtića, prema razvojnoj kategoriji .....	30
TABLICA 11.	Troškovi univerzalnog upisa pod sadašnjim uvjetima (u milijunima kuna) .....	30
TABLICA 12.	Potrebe za infrastrukturnim kapacitetima do 2030. ....	32
TABLICA 13.	Pretpostavka udjela različitih veličina vrtića i potrebnog broja vrtića.....	32
TABLICA 14.	Troškovi izgradnje/obnove po vrtićkom objektu (u milijunima kuna).....	33
TABLICA 15.	Ukupan trošak dodatne infrastrukture u različitim scenarijima bez prilagodbe veličine odgojne skupine s obzirom na djecu s teškoćama (u milijunima kuna) .....	33
TABLICA 16.	Prikaz troškova ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja pokrivenih iz Državnog proračuna za 2018. godinu .....	36
TABLICA 17.	Udio djece (jaslice i POO) upisane u privatne ili vjerske vrtiće.....	39
TABLICA 18.	Udio djece (jaslice i POO) upisane u privatne ili vjerske vrtiće te udio djece u kraćim RPOO programima od cjelodnevnih .....	40
TABLICA 19.	Prosjek i medijan troškova po djetetu za ekvivalent punog vremena u javnim, privatnim i vjerskim vrtićima: jaslice i RPOO.....	41
TABLICA 20.	Prihodi vrtića po upisanom djetetu iz javnih i privatnih izvora, 2016. – 2018. ....	47
TABLICA 21.	Razlika između roditeljske participacije u iskazanoj ekonomskoj cijeni i udjela prihoda iz privatnih izvora u proračunima javnih vrtića .....	48

TABLICA 22.	Prosječni apsolutni i relativni iznos roditeljskih participacija u cijeni RPOO-a .....	51
TABLICA 23.	Razlika u iskazanim i stvarnim mjesečnim troškovima po djetetu prema županiji.....	53
TABLICA 24.	Prosječna godišnja projektna ulaganja, ulaganja po djetetu nastanjenom u JLS-u i ulaganja u odnosu na godišnji proračun JLS-a .....	56
TABLICA 25.	Procjene i projekcije stanovništva te migracijski obrasci za dobnu skupinu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja .....	59
TABLICA 26.	Troškovi koji se ne odnose na zaposlenike u javnim vrtićima, po djetetu i po razvojnim kategorijama, prema scenariju visokog, srednjeg i niskog troška.....	60
TABLICA 27.	Dodatni upis u cjelodnevne i poludnevne programe prema scenarijima visokog, srednjeg i niskog ukupnog troška .....	61
TABLICA 28.	Usporedba scenarija ušteda koje se odnose na promjene u trajanju programa .....	62
TABLICA 29.	Trošak plaća po djetetu u javnim vrtićima prema razvojnoj kategoriji, na temelju stvarnih srednjih i medijalnih vrijednosti za 2018. godinu .....	63
TABLICA 30.	Trošak normativnih plaća po djetetu u javnim vrtićima .....	64
TABLICA 31.	Učinci opcija vezanih uz cijenu rada na scenarije ušteda na troškovima plaća u javnim vrtićima (u milijunima kuna).....	65
TABLICA 32.	Učinci opcija vezanih uz veličinu odgojne skupine: scenarij niskih, srednjih i visokih troškova (u milijunima kuna).....	66
TABLICA 33.	Procjena fiskalnog učinka financiranja 8. opcije (u kunama), uz cijene iz 2018. godine.....	77
PRIKAZ 1.	Troškovi RPOO-a i shema financiranja i upravljanja: ključni propisi, institucije i instrumenti.....	35
PRIKAZ 2.	Raspodjela mjesečnih troškova po djetetu u ekvivalentu cjelodnevnog programa, prema vlasništvu vrtića (2017. – 2018.), ponderirana po broju djece koja u ekvivalentu cjelodnevnog programa pohađaju vrtić .....	38
PRIKAZ 3.	Prihodi kućanstva i razina roditeljskog sudjelovanja u cijeni programa ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u gradovima koji prilagođavaju iznos participacije prema prihodima (2019.) .....	43
PRIKAZ 4.	Raspodjela smanjenja roditeljskog sudjelovanja pri upisu više djece iz istog kućanstva .....	44
PRIKAZ 5.	Raspodjela proračuna JLS-a namijenjenog RPOO-u (prosjeck 2016. – 2018.) .....	45
PRIKAZ 6.	Nominalna roditeljska participacija u iskazanoj ekonomskoj cijeni .....	50
PRIKAZ 7.	Razlika između iskazanih i stvarnih mjesečnih troškova (u kunama) po djetetu koje pohađa ekvivalent cjelodnevnog programa .....	52
PRIKAZ 8.	Pregled JLS-ova koji sudjeluju u tri poziva na podnošenje projekata u području RPOO-a.....	55
PRIKAZ 9.	Usporedba različitih scenarija dodatnih godišnjih troškova koji se ne odnose na zaposlenike do 2030. (u milijunima kuna) .....	60
PRIKAZ 10.	Usporedba dodatnih godišnjih operativnih troškova ovisno o trajanju programa (u milijunima kuna) .....	62
PRIKAZ 11.	Usporedba dodatnih godišnjih operativnih troškova u javnim i privatnim vrtićima u slučaju promjene veličine odgojnih skupina (u milijunima kuna) .....	66
PRIKAZ 12.	Usporedba odabranih kombiniranih scenarija i dodatnih godišnjih operativnih troškova (u milijunima kuna) do 2030.....	67



# LITERATURA

- Adamson, E. i Brennan, D. (2014) „Social Investment or Private Profit? Diverging Notions of ‘Investment’ in Early Childhood Education and Care”, *International Journal of Early Childhood* 46(1), str. 47–61.
- Arnold, C. (2004) „Positioning ECCD in the 21st Century”, *Coordinators Notebook* 28.
- Baran, J.; Dobrotić, I. i Matković, T. (2011) „The development of the early childhood education and care in Croatia: paradigm change or path dependence? [Razvoj institucionaliziranog predškolskog odgoja u Hrvatskoj: promjene paradigme ili ovisnost o prijašnjem putu?]”, *Napredak* 152(3–4), str. 521–540, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/123187>.
- Bogner, A. i Menz, W. (2009) „The theory-generating expert interview: epistemological interest, forms of knowledge, interaction”, u A. Bogner; B. Littig i W. Menz (ur.), *Interviewing Experts*, Palgrave Macmillan, str. 43–80.
- Britto, P. R.; Ponguta, L. A.; Reyes, C. i Karnati, R. (2015) „A systematic review of parenting programmes for young children”, UNICEF, New York, dostupno na: [www.unicef.org/earlychildhood/files/P\\_Shanker\\_final\\_\\_Systematic\\_Review\\_of\\_Parenting\\_ECD\\_Dec\\_15\\_copy.pdf](http://www.unicef.org/earlychildhood/files/P_Shanker_final__Systematic_Review_of_Parenting_ECD_Dec_15_copy.pdf) (pristupljeno 28. travnja 2019.).
- Britto, P. R. *et al.* (2017) „Nurturing care: promoting early childhood development”, *The Lancet* 389, str. 91–102.
- Daelmans, B. *et al.* (2016) „Early childhood development: the foundation of sustainable development”, *The Lancet* 389(10064).
- Dobrotić, I.; Matković, T. i Baran, J. (2010) „Female Employment and Access to Child Care Services in Croatia: Is There a Connection? [Zaposlenost žena i pristup sustavu predškolske skrbi za djecu u Hrvatskoj: postoji li veza?]”, *Za Socijalnu Politiku* 17(3), str. 363–385, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/90286>.
- Dobrotić, I. (2013) „Dostupnost i korištenje usluga predškolskog odgoja i obrazovanja te drugih oblika skrbi”, in N. Pečnik (ed.), *Kako roditelji i zajednice brinu o djeci najmlađe dobi u Hrvatskoj*, UNICEF Hrvatska, Zagreb, str. 166–179, dostupno na: [www.unicef.hr/wp-content/uploads/2015/09/Kako\\_roditelji\\_i\\_zajednice\\_brinu\\_o\\_djeci\\_najmlade\\_dobi.pdf](http://www.unicef.hr/wp-content/uploads/2015/09/Kako_roditelji_i_zajednice_brinu_o_djeci_najmlade_dobi.pdf).
- Dobrotić, I. i Matković, T. (2018) „Catching up on their own? Limits of expansion of early childhood education and care in decentralised system marked by territorial economic disparities”, ESAPNET Conference, *Transformation of European welfare systems: challenges, problems and future prospects*, Vilnius, 30. kolovoza – 1. rujna 2018.
- Dobrotić, I.; Matković, T. i Menger, V. (2018) „Analysis of Access, Quality, Capacities, and Financing of Early Childhood Education in Croatia”, MDFYSP, dostupno na: <https://mdomsp.gov.hr/UserDocImages/Publikacije/Dobrotić%20Matković%20Menger%202018%20Summary%20in%20English.pdf> (pristupljeno 5. travnja 2019.).
- DZS (2012 – 2018) „Prirodno kretanje stanovništva: statistička izvješća”, DZS, Zagreb.
- EC/EACEA/Eurydice (2019) „Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe – 2019 Edition: Eurydice Report”, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurostat (2019) „Child specific material deprivation rat by educational attainment level of their parents (children aged 1 – 15)”, Eurostat Database, dostupno na: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_chmd03&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_chmd03&lang=en).
- Eurydice (2019a) „National educational systems: Austria”, European Commission, Brussels, dostupno na: [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/austria\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/austria_en) (pristupljeno 18. lipnja 2019.).
- Eurydice (2019b) „National educational systems: Germany”, European Commission, Brussels, dostupno na: [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/germany\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/germany_en) (pristupljeno 17. lipnja 2019.).
- Eurydice (2019c) „National educational systems: Slovenia”, European Commission, Brussels, dostupno na: [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/slovenia\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/slovenia_en) (pristupljeno 20. lipnja 2019.).
- European Commission (2018) „Barcelona Objectives”, European Union, dostupno na: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/bcn\\_objectives-report2018\\_web\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/bcn_objectives-report2018_web_en.pdf) (pristupljeno 26. travnja 2019.).
- Exercise of Rights to Public Funds Act (2010) *Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev* (s izmjenama i dopunama), dostupno na: [www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4780](http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4780) (pristupljeno 10. lipnja 2019.).

Federal Minister for Women, Families and Youth (2019) „Childcare in Austria”, Federal Minister for Women, Families and Youth, Vienna, dostupno na: [www.women-families-youth.bka.gv.at/families/child-care-in-austria/child-care-in-austria.html](http://www.women-families-youth.bka.gv.at/families/child-care-in-austria/child-care-in-austria.html) (pristupljeno 19. lipnja 2019.).

Gertler, P. *et al.* (2014) „Labor market returns to an early childhood stimulation intervention in Jamaica”, *Science* 344(6187), str. 998–1001.

Heckman, J. (2012) „Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy”, *The Heckman Equation*, dostupno na: [https://heckmanequation.org/www/assets/2013/07/F\\_HeckmanDeficitPieceCUSTOM-Generic\\_052714-3-1.pdf](https://heckmanequation.org/www/assets/2013/07/F_HeckmanDeficitPieceCUSTOM-Generic_052714-3-1.pdf) (pristupljeno 5. travnja 2019.).

Herczog, M. (2012) „Rights of the child and early childhood education and care in Europe”, *European Journal of Education* 47(4).

Hrvatski sabor. Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (2008), dostupno na: [www.zakon.hr/z/317/Zakon-o-odgoju-i-obrazovanju-u-osnovnoj-i-srednjoj-skoli](http://www.zakon.hr/z/317/Zakon-o-odgoju-i-obrazovanju-u-osnovnoj-i-srednjoj-skoli).

Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (2019) „Statističke informacije Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje 6/2018”, dostupno na: [www.mirovinsko.hr/default.aspx?ID=17834](http://www.mirovinsko.hr/default.aspx?ID=17834).

Kekez Koštro, A.; Dobrotić, I.; Munta, M.; Henjak, A. i Varga, M. (2016) „Žene na tržištu rada – baza podataka o ulozima gradova i općina u mjerama usklađivanja profesionalnog i obiteljskog života u Hrvatskoj [Women in the labour market. Database on role of towns and municipalities in measures of work-family life reconciliation]”, Centar za empirijska politološka istraživanja, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.

Kunac, S.; Klasnić, K. i Lalić, S. (2018) „Roma Inclusion in the Croatian Society: a Baseline Data Study”, Centar za mirovne studije, dostupno na: [www.cms.hr/system/publication/pdf/109/Roma\\_Inclusion\\_in\\_the\\_Croatian\\_Society.pdf](http://www.cms.hr/system/publication/pdf/109/Roma_Inclusion_in_the_Croatian_Society.pdf).

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 [What’s Kindergarten Got to Do with It? Access to Early Childhood Education and Care and Reproduction of Social Inequalities in Regular Education: Analysis of PISA and TIMSS Data]”, *Revija za sociologiju* 49(1), str. 7–35. <https://doi.org/10.5613/rzs.49.1.1>.

Meyers, M. i Gornick, J. (2003) „Public or Private Responsibility? Early Childhood Education and Care, Inequality, and the Welfare State”, *Journal of Comparative Family Studies* 34(3), str. 379–411.

Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku (2018) „Godišnje statističko izvješće o korisnicima i primijenjenim pravima socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj u 2017.”, MDOMPS, dostupno na: [https://mdomps.gov.hr/UserDocImages/dtomasic/Statisticka%20izvjesca/2017/Godisnje%20statisticko%20%20izvjesce%20u%20Republici%20Hrvatskoj%20u%202017%20godini\\_isp.xlsx](https://mdomps.gov.hr/UserDocImages/dtomasic/Statisticka%20izvjesca/2017/Godisnje%20statisticko%20%20izvjesce%20u%20Republici%20Hrvatskoj%20u%202017%20godini_isp.xlsx).

Ministry of Education, Science, and Sport (2019) „Predšolska vzgoja v številkah [Early childhood education and care in figures]”, Ministry of Education, Science, and Sport, Ljubljana, dostupno na: [www.mizs.gov.si/si/delovna\\_podrocja/direktorat\\_za\\_predsolsko\\_vzgojo\\_in\\_osnovno\\_solstvo/predsolska\\_vzgoja/predsolska\\_vzgoja\\_v\\_stevilkah\\_v\\_solskem\\_letu\\_201718/](http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_predsolsko_vzgojo_in_osnovno_solstvo/predsolska_vzgoja/predsolska_vzgoja_v_stevilkah_v_solskem_letu_201718/) (pristupljeno 3. lipnja 2019.).

Ministarstvo znanosti i obrazovanja (2019) „ŠeR—Školski E-rudnik, vol. 1”, MSE, dostupno na: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizWE3YTE4OWQzOWJmNC00OTJmLWE2MjktYTQ5MmVJINDNIZDQ0liwidCI6IjJmTFJYmNjLWl3NjEtNDV5Yi1hOWY1LTRhYzY3ZTk0ZTFkNCIsImMiOjIh9>.

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta (2014) Nacionalni kurikulum za rani i predškolski odgoj i obrazovanje, dostupno na: <https://www.azoo.hr/images/strucni2015/Nacionalni-kurikulum-za-rani-i-predskolski-odgoj-i-obrazovanje.pdf>

Myers, R. (1993) „Toward a Fair Start for children, The Young Child and The family Environment project”, UNESCO, Paris, dostupno na: [www.unesco.org/education/pdf/21\\_20.pdf](http://www.unesco.org/education/pdf/21_20.pdf) (pristupljeno 5. travnja 2019.).

Myers, R. (2000) „Thoughts on the role of the ‘private sector’ in early childhood development”, The Year 2000 Conference on Early Childhood Development, *Investing in Our Children’s Future – From Science to Public Policy*, 10–11 April 2000, World Bank, Washington DC, dostupno na: <http://siteresources.worldbank.org/INTECD/Resources/myers2.htm> (pristupljeno 12. travnja 2019.).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2016) „Early Childhood Education and Care Data Country Note, Germany”, in *Starting Strong IV*, dostupno na: [www.oecd.org/education/school/ECECDN-Germany.pdf](http://www.oecd.org/education/school/ECECDN-Germany.pdf) (pristupljeno 10. lipnja 2019.).

OECD (2017) „Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care; Eurofound (2015) Early childhood care: Accessibility and quality of services”.

- OECD (2018) „Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC)”, OECD, Paris, dostupno na: [www.oecd.org/education/school/49322232.pdf](http://www.oecd.org/education/school/49322232.pdf) (pristupljeno 17. siječnja 2020.).
- Penn, H. (2011) „Policy rationales for early childhood services”, *Journal of Childcare and Education Policy* 5(1), str. 1–16.
- Peeters, J.; Sharmahd, J. i Budginaitė, I. (2016) „Professionalisation of childcare assistants in early childhood education and care (ECEC): pathways towards qualification”, NESET II Report.
- Prica, I.; Čolić, Č. i Baronijan, H. (2014) „A study on Investing in Early Childhood Education in Montenegro”, UNICEF Montenegro, Podgorica.
- Psacharopoulos, G. i Patronis, H. A. (2004) „Returns on investment in education, a further update”, *Education Economics* 12(2).
- Rules on the methodology for the formation of prices for pre-school institutions providing public service (2003) *Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo (s izmjenama i dopunama)*, dostupno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV5299> (pristupljeno 21. lipnja 2019.).
- Sammons, P. (2010) „The EPPE Research Design: an educational effectiveness focus”, in K. Sylva; E. Melhuish; P. Sammons, I; Siraj-Blatchford i B. Taggart (ur.), *Early Childhood Matters: Evidence from the Effective Pre-School and Primary Education Project*, Routledge, London/New York.
- Scheiwe, K. and Willekens, H. (2009) *Child Care and Preschool Development in Europe*, Palgrave Macmillan.
- Schleicher, A. (2019) „Helping our Youngest to Learn and Grow: Policies for Early Learning, International Summit on the Teaching Profession”, OECD Publishing, Paris.
- Statistical Office of the Republic of Slovenia (2019) *SiStat Database*, Statistical Office of the Republic of Slovenia, Ljubljana, dostupno na: <https://pxweb.stat.si/SiStat/en> (pristupljeno 20. lipnja 2019.).
- Stubbs, P.; Ledić, M.; Rubil, I. and Zrinščak, S. (2017) „Child Poverty and Household Coping Strategies in Croatia: A Quantitative-Qualitative Study [Dječje siromaštvo i strategije nošenja sa siromaštvom kućanstava u Hrvatskoj]”, Ekonomski institut Zagreb i Zaklada Adris, Zagreb, dostupno na: [https://bib.irb.hr/datoteka/904118.Djecje\\_siromastvo\\_HR.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/904118.Djecje_siromastvo_HR.pdf).
- Šučur, Z.; Kletečki Radović, M.; Družić Ljubotina, O. i Babić, Z. (2015) „Siromaštvo i dobrobit djece predškolske dobi u Republici Hrvatskoj”, UNICEF Hrvatska, Zagreb, dostupno na: [www.unicef.hr/wp-content/uploads/2015/09/Publikacija\\_Siromastvo\\_Unicef\\_2015\\_online.pdf](http://www.unicef.hr/wp-content/uploads/2015/09/Publikacija_Siromastvo_Unicef_2015_online.pdf).
- UNICEF (2015) „UNICEF Croatia Annual Report”, UNICEF, dostupno na: [www.unicef.org/about/annualreport/files/Croatia\\_2015\\_COAR.pdf](http://www.unicef.org/about/annualreport/files/Croatia_2015_COAR.pdf) (pristupljeno 6. travnja 2019.).
- UNICEF (2017a) „UNICEF Croatia Annual Report”, UNICEF, dostupno na: [www.unicef.org/about/annualreport/files/Croatia\\_2017\\_COAR.pdf](http://www.unicef.org/about/annualreport/files/Croatia_2017_COAR.pdf) (pristupljeno 5. travnja 2019.).
- UNICEF (2017b) „UNICEF’s Engagements in Influencing Domestic Public Finance for Children: A Global Programme Framework”, UNICEF, New York, dostupno na: [www.unicef.org/socialpolicy/files/UNICEF\\_Public\\_Finance\\_for\\_Children.pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/UNICEF_Public_Finance_for_Children.pdf).
- UNICEF (2019) „A World Ready to Learn Prioritizing Quality Early Childhood Education”, UNICEF, dostupno na: [www.unicef.org/reports/a-world-ready-to-learn-2019](http://www.unicef.org/reports/a-world-ready-to-learn-2019).
- Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (2018) „Izvešće o provedbi akcijskog plana za provedbu Nacionalne strategije za uključivanje Roma, za razdoblje 2013. – 2015.”, dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20Akcijskog%20plana%20za%20provedbu%20Nacionalne%20strategije%20za%202015.pdf>.
- Wood, J.; Antonowicz, L.; Grout-Smith, J.; Penn, H. i Waljee, A. (2014) „CEE/CIS and Baltic States: RKLA 3 – Multi-Country Evaluation (MCE): Increased Access and Equity in Early Childhood Education”, UNICEF, dostupno na: [www.unicef.org/evaldatabase/files/RKLA3\\_MCE\\_-\\_ELSR\\_final\\_-\\_volume\\_1\\_final\\_version\\_with\\_cover.pdf](http://www.unicef.org/evaldatabase/files/RKLA3_MCE_-_ELSR_final_-_volume_1_final_version_with_cover.pdf).
- Woodhead, M. (2005) „Early childhood development: a question of rights”, *International Journal of Early Childhood* 37(3), str. 79–98.
- World Bank (2018) „World Bank Education Overview: Early Childhood Development (English)”, *World Bank Education Overview*, World Bank Group, Washington DC, dostupno na: <http://documents.worldbank.org/curated/en/690971541077990667/World-Bank-Education-Overview-Early-Childhood-Development>.
- Young, M. E. (2014) „Addressing and Mitigating Vulnerability Across the Life Cycle: The Case for Investing in Early Childhood”, *UNDP Occasional Paper*, UNDP Human Development Report Office.



REPUBLIKA HRVATSKA

SREDIŠNJI DRŽAVNI URED  
ZA DEMOGRAFIJU I MLADE

unicef   
za svako dijete