

# UJEDNAČAVANJE UVJETA U PREDŠKOLSKOM I OSNOVNOŠKOLSKOM ODGOJU I OBRAZOVANJU PROSTORI INTERVENCIJE I MOGUĆA RJEŠENJA



Projekt PRAVA U PRAKSI - Participacijom i suradnjom do kvalitetnih politika zaštite socio-ekonomskih prava podržan je s 149.173 € financijske podrške Islanda, Lihtenštajna i Norveške u okviru EGP grantova. Ukupna vrijednost projekta je 165.748 €.

Objavlivanje ove publikacije omogućeno je financijskom podrškom Islanda, Lihtenštajna i Norveške u okviru EGP grantova.

Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Centra za mirovne studije (CMS) i ne odražava nužno stavove država donatorica i Upravitelja Fonda.

## IMPRESSUM

Ujednačavanje uvjeta u predškolskom i osnovnoškolskom odgoju i obrazovanju.  
Prostori intervencije i moguća rješenja.

Zagreb, listopad 2022.

Izdavač: Centar za mirovne studije

Za izdavača: Iva Zenzerović Šloser

Izradi istraživanja i/ili publikaciji pridonijeli su: Dunja Potočnik, Domagoj Karačić,  
Jasna Račić, Lana Jurman, Lovorka Bačić, Marija Ileš, Sandra Kasunić, Sara Lalić

Grafičko oblikovanje: KURS

# Sadržaj

<b>Uvod</b>	<b>5</b>
<b>2. Metodologija</b>	<b>9</b>
<b>Pravno-institucionalni okvir</b>	<b>12</b>
3.1. Predškolski odgoj i obrazovanje	12
3.2. Osnovnoškolsko obrazovanje	15
<b>4. Glavni problemi u primjeni Državnih pedagoških standarda</b>	<b>22</b>
<b>4. 1. Predškolski odgoj i obrazovanje</b>	<b>22</b>
4.1.1. Obuhvat djece predškolskim obrazovanjem	22
4.1.2. Dostupnost dječjih vrtića i infrastrukturni problemi	24
4.1.3. Kadrovi u ranom i predškolskom odgoju	29
<i>Odgojitelji</i>	29
<i>Stručni suradnici</i>	32
<i>Kadrovi za rad s djecom s teškoćama</i>	34
4.1.4. Državni pedagoški standard i suradnja s ministarstvom	35
<b>Opće preporuke za predškolski odgoj i obrazovanje</b>	<b>36</b>
<b>4.2. Osnovnoškolski odgoj i obrazovanje</b>	<b>41</b>
4.2.1. Kretanje broja učenika i veličina razrednih odjeljenja	41
4.2.2. Rad u smjenama	43
4.2.3. Normativi i državni pedagoški standardi u osnovnim školama	44
4.2.4. Kadrovi u osnovnoškolskom sustavu	45
4.2.5. Nedostaci državnog pedagoškog standarda u osnovnim školama	
<b>Opće preporuke za osnovnoškolski odgoj i obrazovanje</b>	<b>51</b>
<b>Prilozi</b>	<b>57</b>

# Uvod

Ova publikacija namijenjena je dionicima koji donose politike u obrazovanju i drugim dionicima u odgojno-obrazovnom sustavu, istraživačima i svima koji žele bolje razumjeti problematiku nejednakog pristupa i kvalitete obrazovanja u predškolskom odgoju i obrazovanju (dalje: PŠOO<sup>1</sup>) i osnovnoškolskom odgoju i obrazovanju (dalje: OŠOO) te razmatrati opcije za rješavanje tih problema. Namjera nam je poduprijeti već postojeće napore za promjene u sustavu odgoja i obrazovanja te dati doprinos zagovaračkim inicijativama usmjerenim na potrebu ujednačavanja pristupa obrazovanju. Istraživanje<sup>2</sup> na kojem se temelji ova publikacija, uz provedene analize naglašava perspektivu osnivača

- 
- 1 U publikaciji se koristi termin PŠOO (predškolski odgoj i obrazovanje), a ne RPOO (rani i predškolski odgoj i obrazovanje), jer je istraživanje obuhvatilo specifične probleme i aspekte koji se odnose na obavezni dio obrazovanja - predškolsko i osnovnoškolsko obrazovanje dok se ranim nismo specifično bavili.
  - 2 Ova publikacija temelji se na istraživanju te neobjavljenim istraživačkim izvještajem *Istraživanje o provedbi državnih pedagoških standarda i nejednakosti u obrazovanju* Centra za mirovne studije provedenog između travnja 2021. i rujna 2022. Istraživanje provedeno je za potrebe izrade *policy* prijedloga sadržanih u ovoj publikaciji te je financirano od strane Fonda za aktivno građanstvo u okviru projekta "Prava u praksi - Participacijom i suradnjom do kvalitetnih politika zaštite socio-ekonomskih prava" koji provode Centar za mirovne studije, Kuća ljudskih prava, Institut za političku ekologiju, Baza za radničku inicijativu i demokratizaciju i Pravo na grad.

odgojno-obrazovnih ustanova – jedinica lokalne i regionalne samouprave (dalje: JL(R)S). Jedna od osnovnih premisa je da obavezno obrazovanje, posebice predškolski odgoj i obrazovanje trebamo gledati kao obavezu države koja je dužna osigurati standard i pristup odgoju i jednake uvjete obrazovanju temeljem prava na obrazovanje i Zakona o odgoju i obrazovanju (dalje: ZOO).

Prema provedenim analizama i iskazima osnivača donosimo opće i specifične preporuke za unapređivanje sustava u segmentu ujednačavanja pristupa i kvalitete odgoja i obrazovanja. Istraživanje je provedeno u sklopu projekta Prava u praksi - participacijom i suradnjom do kvalitetnih politika zaštite socio-ekonomskih prava. Opće preporuke odnose se na: promjenu modela financiranja predškolskih i osnovnoškolskih ustanova, dostizanje, unapređenje i praćenje državnih pedagoških standarda (dalje: DPS), bolju normativnu usklađenost i koordinaciju zaduženih dionika, infrastrukturne intervencije, i nužno rješavanje kadrovske potkapacitiranosti na razini odgajatelja i stručnih suradnika.

Provedenim istraživanjem željeli smo identificirati neke od razloga generiranja nejednakosti u obaveznom dijelu formalnog obrazovanja te utvrditi glavne poteškoće u ispunjavanju državnih pedagoških standarda, s posebnim naglaskom na one s kojima se sreću osnivači škola i predškolskih ustanova te ponuditi preporuke koje bi vodile ka ujednačavanju uvjeta i mogućnosti u školama u Republici

Hrvatskoj. Fokus nam je bio na identificiranju u kojoj mjeri se provode Državni pedagoški standard predškolskog odgoja i naobrazbe iz 2008. (dalje: DPS PŠON)<sup>3</sup> i Državni pedagoški standard osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja<sup>4</sup> iz 2008. (dalje: DPS OŠOO) u područjima vezanim za financiranje i kadrove, kako lokalna samouprava vidi probleme te kako ih nadići tj. osigurati ujednačavanje uvjeta i pristupa obrazovanju.

Kako je provedeno istraživanje pokazalo, postoje mehanizmi koji generiraju nejednakosti u pristupu i kvaliteti obrazovanju, a dio su samog sustava. To se posebno istaknulo u odnosu na zakonsko uređenje financiranja predškolskog i osnovnoškolskog sustava i nejednake financijske mogućnosti jedinica lokalne samouprave, te nedostatak ili teško nalaženje i zapošljavanje pojedinih vrsta kadrova. Rezultati pokazuju da su državni pedagoški standardi na različitim razinama ispunjenosti u različitim regijama odnosno JL(R) S, da dio jedinica lokalne samouprave ne može sam riješiti trenutnu situaciju na zadovoljavajući način, te posljedično djeca u školama imaju različite uvjete što onemogućuje garantirani jednak pristup obrazovanju.

---

**3** Hrvatski sabor, Državni pedagoški standard predškolskog odgoja i naobrazbe (NN 63/2008, 90/2010)

**4** Hrvatski sabor, Državni pedagoški standard osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja (NN 63/2008)

Ova publikacija sastoji se od prikaza pravno-institucionalnog okvira koji uređuje predškolski i osnovnoškolski odgoj i obrazovanje, pregleda glavnih uočenih problema tokom istraživanja u provedbi državnih pedagoških standarda u predškolskom i osnovnoškolskom odgoju i obrazovanju te preporuka za različite dionike, a na temelju njihove nadležnosti. Preporuke su izrađene na temelju istraživanja te konzultacije u tri faze s građanima, pripadnicima ranjivih skupina te stručnjacima iz područja obrazovanja.



## 2. Metodologija

Policy prijedlozi temelje se na istraživačkom izvještaju izrađenom s ciljem boljeg razumijevanja problema nejednakog pristupa i kvalitete obrazovanja na predškolskoj i osnovnoškolskoj razini. Istraživanje je krenulo s DPS PŠON i DPS OŠOO koji definiraju standarde na državnoj razini i pružaju najsveobuhvatnije standarde za definiranje elemenata potrebnih za kvalitetan odgojno-obrazovani proces u predškolskom i osnovnoškolskom obrazovanju.

Istraživanje je imalo za cilj ispitati u kojoj mjeri osnivači škola i vrtića uspijevaju odgovoriti na zahtjeve pedagoških standarda s posebnim naglaskom na financijske kapacitete za njihovo ispunjavanje. Istraživanje uključuje tri dionice – (1) desk analizu postojećih baza podataka i pregled literature koja se bavi dostupnošću i kvalitetom predškolskog i osnovnoškolskog obrazovanja, (2) fokus grupe s osnivačima ustanova za predškolski odgoj i obrazovanje i osnovnih škola te (3) analizu lokalnih proračuna. Kod izvora prikupljenih desk analizom ponajviše smo se oslonili na sveobuhvatnu studiju koju je naručilo Ministarstvo za demografiju, mlade, obitelj i socijalne politike: *Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranoga i*

predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj<sup>5</sup> i studiju Kako do vrtića za sve? Mogućnosti financiranja sustava ranog i predškolskog odgoja obrazovanja Ureda UNICEF-a za Hrvatsku i Središnjeg državnog ureda za demografiju u području predškolskog odgoja i obrazovanja,<sup>6</sup> Školski e-Rudnik (od 2013/2014. do 2021/2022),<sup>7</sup> Strateški okvir za uvođenje cjelodnevne nastave Ministarstva znanosti obrazovanja<sup>8</sup> te elaborat Psihološkog proljeća Stručni suradnici u osnovnoškolskom sustavu RH.<sup>9</sup>

Radi boljeg razumijevanja podataka prikupljenih desk analizom organizirali smo šest fokus grupa s 26 predstavnika/ca jedinica lokalne samouprave. Protokol korišten pri provedbi fokus grupa pratio je ključna područja DPS PŠON i DPS OŠOO te druge problemske točke definirane tijekom desk istraživanja. JLS tj. njihovi predstavnici kao sudionici

- 
- 5 Dobrotić, I., Matković, T., Menger, V. (2018) Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj, Studija, Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, Zagreb.
  - 6 Ured UNICEF-a za Hrvatsku; Središnji državni ured za demografiju (2020) Kako do vrtića za sve? Mogućnosti financiranja sustava ranog i predškolskog odgoja obrazovanja
  - 7 Ministarstvo znanosti i obrazovanja (2022) Školski e-Rudnik (ŠeR). Dostupno online: <https://mzo.gov.hr/istaknute-teme/ser-skolski-e-rudnik-3419/3419>
  - 8 Ministarstvo znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske. (2020) Strateški okvir za uvođenje cjelodnevne nastave.
  - 9 Švegar, D. i sur. (2020) Stručni suradnici u osnovnoškolskom sustavu RH. Psihološko proljeće, elaborat.

fokus grupa odabrani su ciljano, pri čemu je osnovna ideja analize proračuna bila povezati pojedine elemente DPS-ova i utjecaja na kvalitetu predškolskog odgoja i obrazovanja te osnovnoškolskog obrazovanja s naglaskom na identificiranje lokalnih i regionalnih razlika među vrtićima i osnovnim školama u Republici Hrvatskoj. Glavni kriteriji vezani uz odabir jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za potrebe proračunske analize temelje se na činjenici da su isti subjekti morali biti osnivači<sup>10</sup> i da je indeks razvijenosti<sup>11</sup> pokazatelj koji pozicionira JLS-ove od najslabije do najjače razvijenih regija.

Kriterij odabira sudionika fokus grupa je utemeljen na pozicioniranosti JL(R)S prema indeksu razvijenosti, pri čemu se proporcionalno nastojalo zahvatiti pojedine regije diljem Republike Hrvatske radi objektivnije analize regionalnih nejednakosti. U fokus grupama sudjelovali su predstavnici gradova iz županija u sve četiri skupine razvijenosti, iz svake razvojne skupine su odabrane po tri jedinice lokalne samouprave (gradovi), temeljem čega je napravljena analiza proračunskih rashoda predškolskog odgoja i obrazovanja te osnovnoškolskog obrazovanja.

---

**10** Vlada Republike Hrvatske, Odluka o donošenju Mreže osnovnih i srednjih škola, učeničkih domova i programa obrazovanja (NN 70/2011)

**11** Vlada Republike Hrvatske, Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (NN 132/2017)

# Pravno-institucionalni okvir

## 3.1. Predškolski odgoj i obrazovanje

Prema čl. 1. st. 2. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju (dalje: ZPOO), osnovna aktivnost predškolskog odgoja i obrazovanja ostvaruje se u dječjim vrtićima i **obuhvaća programe odgoja, obrazovanja, zdravstvene zaštite, prehrane i socijalne skrbi**. Dječji vrtići mogu biti u javnom i privatnom vlasništvu te u hibridnom obliku vlasništva. Čl. 7. st. 1. ZPOO definira kako dječje vrtiće mogu osnovati sljedeći subjekti:

1. Republika Hrvatska,
2. jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
3. vjerske zajednice,
4. druge pravne i fizičke osobe.

Najvećim dijelom, dječji vrtići nalaze se u vlasništvu JL(R) S, pri čemu glavnu ulogu u osnivačkim i vlasničkim pravima imaju gradovi i općine. Temeljem daljnje organizacijske klasifikacije - obavljanje djelatnosti predškolskog odgoja, obrazovanja i skrbi o djeci je prepušteno institucionalnim subjektima koji su sukladno pravnom i društvenom ustrojstvu definirani kao javne ustanove.

U dječjem vrtiću ostvaruju se sljedeće programske aktivnosti, propisano čl. 15.a st. 1. ZPOO, a tu spadaju:

- redoviti programi njege, odgoja, obrazovanja, zdravstvene zaštite, prehrane i socijalne skrbi djece rane i predškolske dobi koji su prilagođeni razvojnim potrebama djece te njihovim mogućnostima i sposobnostima,
- programi za djecu rane i predškolske dobi s teškoćama u razvoju,
- programi za darovitu djecu rane i predškolske dobi,
- programi na jeziku i pismu nacionalnih manjina,
- programi predškole,
- programi ranog učenja stranih jezika i drugi programi umjetničkog, kulturnog, vjerskog i sportskog sadržaja (drugi odgojno-obrazovni programi).

Okviri kvalitete odgojno-obrazovnih aktivnosti u predškolskom odgoju i obrazovanju mjere se kroz pedagoške standarde, DPS PŠON propisuje mjerila i kvantitativne kriterije održivosti programskih aktivnosti, resursnih i financijskih kapaciteta te pedagoških kriterija vezanih uz djecu i odgojitelje. Prema njegovom čl. 1. uz osnovne i specifične programske aktivnosti postoje pedagoški standardi koji propisuju osnovne uvjete za rad institucija s predškolskom djecom, a to su:

- ustroj predškole,
- mjerila za broj djece u odgojnim skupinama,
- mjerila za broj odgojitelja, stručnih suradnika i ostalih radnika u dječjem vrtiću,

- mjere zdravstvene zaštite i prehrane djece u dječjem vrtiću,
- mjerila za financiranje programa dječjih vrtića,
- materijalni i financijski uvjeti rada,
- prostori dječjeg vrtića,
- higijensko-tehnički zahtjevi za prostore u dječjem vrtiću,
- mjerila za opremu dječjeg vrtića,
- mjerila za didaktička sredstva i pomagala.

Navedena mjerila i ostali materijalni uvjeti predstavljaju čimbenike koji su važni za analizu učinaka financiranja na razvoj predškolskog odgoja i obrazovanja kao i determiniranja daljnjih preporuka u vidu demografskih, obiteljskih, socijalnih i financijskih mogućnosti daljnjeg unapređivanja predškolskog odgoja i obrazovanja. Prema Pravilniku o sadržaju i trajanju predškole,<sup>12</sup> program predškole je obvezni program odgojno-obrazovnoga rada s djecom u godini dana prije polaska u osnovnu školu i dio je sustava odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj. Iz navedenog proizlazi da je program predškolskog odgoja i obrazovanja dio obveznog obrazovanja djece.

## **Financiranje predškolskog odgoja i obrazovanja**

Prema čl. 48. ZPOO, financiranje predškolskog odgoja i obrazovanja zasniva se na dužnosti osnivača da osigura

---

<sup>12</sup> Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, Pravilnik o sadržaju i trajanju programa predškole (NN 107/2014)

sredstva za osnivanje i rad dječjih vrtića, da se naplata od roditelja-korisnika naplaćuje sukladno mjerilima utvrđenim predstavničkim tijelom JLS, kao i da dječji vrtići osiguravaju sredstva prodajom usluga na tržištu i iz drugih izvora sukladno zakonu. Propisana mjerila predstavljaju osnovu funkcioniranja dječjih vrtića te su izvori financiranja utvrđeni i troškove snose jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Iz čl. 50. je razvidno da se **dio sredstava za programe javnih potreba u području predškolskog odgoja može osigurati iz državnog proračuna, ali samo za: djecu s teškoćama u razvoju i darovitu djecu, djecu predškolske dobi hrvatskih građana u inozemstvu, za djecu pripadnika etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina te program predškole.**

## **3.2. Osnovnoškolsko obrazovanje**

Osnovnoškolsko obrazovanje traje osam godina i također spada pod obavezan dio obrazovanja. Zakonom o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi<sup>13</sup> (dalje: ZOOOSŠ) u čl. 1. definirano je da djelatnost obrazovanja u osnovnoj školi obuhvaća opće obrazovanje te druge oblike obrazovanja djece i mladih. Navedene aktivnosti osnovnoškolskog odgoja i obrazovanja se ostvaruju u osnovnim školama. Čl.

---

**13** Hrvatski Sabor, Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (NN 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 5/12, 16/12, 86/12, 126/12, 94/13, 152/14, 07/17, 68/18, 98/19, 64/20, 151/22)

90. st. 2. ZOOOSŠ definira kako osnovne škole mogu osnovati sljedeći subjekti:

1. Republika Hrvatska,
2. jedinica lokalne samouprave,
3. jedinica područne (regionalne) samouprave,
4. druga pravna ili fizička osoba.

Osnovne škole u obavljanju djelatnosti osnovnoškolskog odgoja i obrazovanja u okvirima pravnog i društvenog ustrojstva su definirane kao javne ustanove, dok su djelatnosti i aktivnosti uobličene kroz institut javne službe te su osnovne aktivnosti osnovnih škola (čl. 3. st. 2.):

- upisi u školu i ispisi iz škole s vođenjem odgovarajuće evidencije i dokumentacije,
- organizacija i izvođenje nastave i drugih oblika odgojno-obrazovnog rada s učenicima te vođenje odgovarajuće evidencije,
- vrednovanje i ocjenjivanje učenika te vođenje evidencije o tome kao i o učeničkim postignućima,
- izricanje i provođenje pedagoških mjera i vođenje evidencije o njima,
- organizacija predmetnih i razrednih ispita i vođenje evidencije o njima,
- izdavanje javnih isprava i drugih potvrda,
- upisivanje podataka o odgojno-obrazovnom radu u e-Maticu – zajednički elektronički upisnik ustanova.



U okvirima zakona su definirani ciljevi i načela osnovnoškolskog obrazovanja, koje predstavljaju temeljne smjernice kvalitete, ali i jednakosti obrazovanja djece u osnovnim školama. Kroz čl. 4. st. 2. ZOOOSŠ su definirana načela, a to su:

1. obvezatnost pohađanja
2. jednakost obrazovnih šansi za sve učenike prema njihovim sposobnostima
3. visoka kvaliteta obrazovanja i svih dionika
4. vrednovanje i samovrednovanje procesnih aktivnosti
5. autonomija i sloboda sukladno standardima i kurikulumu i ostalim nastavnim i pedagoškim elementima
6. osnovno obrazovanje polazišna točka u sustavu odgoja i obrazovanja
7. decentralizacija i veće ovlasti gradova, općina i županija
8. partnerstvo svih dionika na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini
9. promicanje odgojnih vrijednosti
10. pravo svih na obrazovanje.

## **Financiranje osnovnoškolskog obrazovanja**

Čl. 141. ZOOOSŠ definira izvore financiranja osnovnoškolskog obrazovanja, a koji polaze od sredstava iz:

1. državnog proračuna,

2. proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
3. sredstava osnivača kada je osnivač druga fizička ili pravna osoba,
4. prihodima od vlastite djelatnosti i pojedini oblici namjenskih prihoda,
5. uplata roditelja za posebne usluge i aktivnosti škole,
6. donacija i ostalih izvora u skladu sa zakonom.

Najveći teret financiranja rada i aktivnosti osnovnoškolskog obrazovanja snose država i državni proračun. Materijalno najznačajniji rashod su plaće te sve materijalne (pomoći, otpremnine, regres i ostalo) i nematerijalne kompenzacije (edukacija, licenciranje i ostalo) zaposlenika. Država i državni proračun imaju najvažniju ulogu i u financiranju osnovnoškolskog obrazovanja jer sudjeluju u financiranju kapitalnih rashoda, koji se odnose na izgradnju, rekonstrukciju ili dogradnju prostora osnovnih škola.

Prema čl. 142. u državnom proračunu osiguravaju se sredstva za financiranje:

- programa rada s darovitim učenicima,
- obrazovanja učenika na jeziku i pismu nacionalnih manjina,
- opremanja škola kabinetskom, didaktičkom i informatičkom opremom koja uključuje i posebne računalne programe i sadržaje,
- opremanja školskih knjižnica obveznom lektinom,
- programa od zajedničkog interesa za odgojno-obrazovnu

djelatnost (sustav informiranja, stručno-pedagoški časopisi, stručne knjige, programi ustanova i stručnih udruga, obljetnice i manifestacije, programi izvannastavnih aktivnosti.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prema članku 143. imaju obvezu i sudjeluju u financiranju osnovnoškolskog obrazovanja kod:

- prijevoza učenika osnovnih škola,
- ostalih materijalnih prava ugovorenih kolektivnim ugovorom
- materijalnih i financijskih rashoda škola koji obuhvaćaju i rashode za materijal, dijelove i usluge tekućeg i investicijskog održavanja,
- rashoda za izgradnju, dogradnju i rekonstrukciju školskog prostora te opremanje školskih ustanova u skladu s državnim pedagoškim standardima.

Kombinacija financiranja koja se zasniva na državnom proračunu te izvorima financiranja od strane jedinica lokalne samouprave te JL(R)S može biti jednim dijelom problema stvaranja nejednakosti i kvalitete predškolskog odgoja i obrazovanja te osnovnoškolskog obrazovanja, što se nastojalo identificirati kroz analizu fokus grupa.

### **Financiranje osnovnoškolskog obrazovanja - fiskalna decentralizacija**

Fiskalna decentralizacija predstavlja jedan od oblika decentralizacijskih procesa kojima se nastoji omogućiti jedinicama

lokalne i regionalne samouprave da raspolažu samostalno lokalnim prihodima i dijelom prihoda iz središnje države s ciljem povećanja utjecaja i odgovornosti lokalne razine. Proces fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj je započeo 2001. kada je prebačen određen dio funkcija u domenu nadležnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a to su javne funkcije u području: obrazovanja, socijalne i zdravstvene skrbi te vatrogasne djelatnosti. Tada je započeto zakonodavno redefiniranje financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U okviru Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>14</sup> definirano je da su prihodi od poreza na dohodak zajednički prihodi jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (zajednički prihod općina, gradova i županija) te se jedan dio od prihoda od poreza na dohodak izdvaja za decentralizirane funkcije u iznosu od 6% (čl. 5. st. 2.). Prema čl. 10. st. 1., osnovnoškolsko obrazovanje spada u kategoriju decentraliziranih funkcija. Nadalje, isti članak u 3. st. definira da je u okviru financiranja decentraliziranih funkcija propisano da u slučaju da se ostvari manje sredstava od iznosa utvrđenog odlukama Vlade Republike Hrvatske o minimalnim financijskim standardima, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo na pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu koji im je potreban za

---

<sup>14</sup> Hrvatski sabor, Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17, 138/20, 151/22)

dostizanje minimalnih financijskih standarda za pojedinu decentraliziranu funkciju. Ovo pravo koriste sve JL(R)S. U okviru zakonom reguliranog udjela za decentralizirane funkcije propisano je da se za potrebe financiranja osnovnoškolskog obrazovanja jedinice lokalne ili regionalne samouprave raspolažu s udjelom poreza na dohodak u iznosu od 1,9% (čl. 5. st. 3.). U tablici (prilog 1) nalazi se pregled izdvajanja decentraliziranih funkcija u segmentu osnovnoškolskog obrazovanja po odabranim gradovima u vremenskom razdoblju od 2017. do 2021. godine.

*(Vidi prilog 1: Sredstva za decentraliziranu funkciju osnovnog školstva)*

# 4. Glavni problemi u primjeni Državnih pedagoških standarda

## 4. 1. Predškolski odgoj i obrazovanje

Kao ključne potrebe u okvirima predškolskog odgoja i obrazovanja nalazimo: obuhvat djece, prostornu dostupnost predškolskih ustanova i infrastrukturne probleme, cijenu roditeljskog udjela, pitanje kadrova - odgojitelja i stručnih suradnika, te pitanje suradnje s resornim ministarstvom po pitanju Državnog pedagoškog standarda.

### 4.1.1. Obuhvat djece predškolskim obrazovanjem

Predškolski odgoj u Republici Hrvatskoj karakterizira **nizak obuhvat djece koji zaostaje za Barcelonskim ciljevima**<sup>15</sup> iz 2002. godine, a revidiranim 2013. godine, a još i više i novopostavljenim ciljevima Strateškog okvira *European*

---

<sup>15</sup> Odnosi se na ciljeve vezane uz formalnu skrb o djeci koje je Europsko vijeće postavilo u Barceloni 2002. godine. U skladu s ciljevima, u sustav formalne skrbi trebalo bi biti uključeno minimalno 33% djece u dobi do 3 godine i 90% djece u dobi od tri godine do početka obaveznog obrazovanja.

Education Area (EEA).<sup>16</sup> Iako možemo pratiti značajan napredak u obuhvatu djece,<sup>17</sup> Hrvatska i dalje zaostaje za prosjekom Europske unije (dalje EU). Ukoliko na predškolski odgoj i obrazovanje gledamo kao na pravo djeteta, a ne socijalnu uslugu za usklađivanje privatnog i poslovnog života roditeljima, nizak obuhvat djece je prvi problem koji je potrebno adresirati.

(Vidi Prilog 2: Obuhvat djece po dobi)

Problem postaje veći kada gledamo regionalne podatke. Tako primjerice UNICEF-ova studija *Kako do vrtića za sve?* ukazuje na velike nejednakosti u stopi obuhvata kod različitih županija. Dok je Istarskoj županiji i Gradu Zagrebu iznad 75% djece u dobi od tri do šest godina uključeno u vrtiće, u županijama na začelju, poput Vukovarsko-srijemske, Virovitičko-podravske i Brodsko-posavske taj je udio upola manji, na samom začelju po obuhvatu djece županije iz I. skupine razvijenosti (npr. Ličko-senjska, Sisačko-moslavačka, Brodsko-posavska) i II. skupine razvijenosti (npr. Karlovačka i Požeško-slavonska).<sup>18</sup>

---

**16** Prema Strateškom okviru EEA do 2030. minimalno 96% djece između 3. godine starosti i dobi kretanja u osnovnu školu treba biti uključeno u rani predškolski odgoj i obrazovanje

**17** U razmaku od pet godina između 2015. i 2020. godine bilježimo deset postotno povećanje kod udjela trogodišnjaka i nešto veće kod obuhvata petogodišnjaka

**18** Stupanj razvijenosti županije koristimo sukladno Zakonu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN, br. 147/14 i 123/17). U

(Vidi Prilog 3: Stopa obuhvaćenosti djece ranim predškolskim odgojem po županijama)

Pretpostavke povećanja obuhvata djece su također i infrastrukturna, kadrovska i financijska pitanja o kojima govorimo u nastavku.

#### 4.1.2. Dostupnost dječjih vrtića i infrastrukturni problemi

Prostornu dostupnost vrtića karakteriziraju velike regionalne razlike.<sup>19</sup> U razdoblju od 2014. – 2016. čak 145 JLS,

---

njegovu čl. 37. je definirana odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti, koje su podijeljene u 4 skupine:

- I. skupina jedinica područne (regionalne) samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u drugoj polovini ispodprosječno rangiranih jedinica područne (regionalne) samouprave (u daljnjem dijelu teksta: I. razvojna skupina)
- II. skupina jedinica područne (regionalne) samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u prvoj polovini ispodprosječno rangiranih jedinica područne (regionalne) samouprave (u daljnjem dijelu teksta: II. razvojna skupina)
- III. skupina jedinica područne (regionalne) samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u drugoj polovini iznadprosječno rangiranih jedinica područne (regionalne) samouprave (u daljnjem dijelu teksta: III. razvojna skupina)
- IV. skupina jedinica područne (regionalne) samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u prvoj polovini iznadprosječno rangiranih jedinica područne (regionalne) samouprave (u daljnjem dijelu teksta: IV. razvojna skupina)

<sup>19</sup> Dobrotić, I., Matković, T., Menger, V. (2018) Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj, Studija, Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, Zagreb.



uglavnom s područja Slavonije, nemaju program ranog predškolskog odgoja i obrazovanja organiziran na svojem području. Također, tamo gdje vrtići postoje, ne znači da je prostorna dostupnost osigurana svoj djeci ili na jednak način. Tako u 31 JLS, većinom u Ličko-senjskoj, Zadarskoj i Sisačko-moslavačkoj županiji jedan vrtić pokriva teritorij veći od 200 km<sup>2</sup>, tj. kružnicu radijusa približno 8km, dok u Zagrebačkoj, Međimurskoj i Varaždinskoj županiji jedan vrtić pokriva teritorij manji od 20 km<sup>2</sup> (tj. radijus manji od 2,5km).

Prema podacima Središnjeg državnog ureda za demografiju i mlade za 2022. **samo 57,5% gradova i općina ima u predškolskom odgoju dovoljno mjesta za svu zainteresiranu djecu.** U 27% JLS na listama čekanja završi oko 10% djece, u 10% JLS ova na listama završi između 10% i 20% djece, dok u 5,6% JLS na listama završi preko 20% prijavljene djece.

Studija UNICEF-a i Središnjeg ureda za demografiju i mlade<sup>20</sup> predviđa kako će do **2030. godine, uz već planirana ulaganja biti potrebno preko 37.000 dodatnih mjesta kako bi sva djeca imala mogućnost upisa u sustav ranog i predškolskog odgoja.** Pritom, najveća relativna povećanja trebala bi se dogoditi u JLS I. razvojne kategorije gdje bi se broj mjesta trebao utrostručiti, u II. i III. bi se trebao udvostručiti

---

**20** Ured UNICEF-a za Hrvatsku; Središnji državni ured za demografiju (2020) Kako do vrtića za sve? Mogućnosti financiranja sustava ranog i predškolskog odgoja obrazovanja, str. 14.

dok bi JLS u četvrtoj kategoriji trebali bilježiti povećanje od 27% kako bi omogućili upis za svu djecu, uključujući i djecu s teškoćama.<sup>21</sup>

Sugovornici iz fokus grupa govore o brojnim ulaganjima koji posljednje desetljeće vrše u objekte za predškolski odgoj i obrazovanje ne bi li dostigli infrastrukturne uvjete za ostvarivanje DPS PŠON i smanjili liste čekanja u svojim JLS.

*“Mi smo u zadnjih nekoliko godina izgradili četiri dječja vrtića. Bez obzira na to i dalje nismo još uvijek dostigli pedagoški standard broja djece iako su poboljšani značajno uvjeti.”*

U nedostatku sustavnog rješenja za ovaj problem, novce za financiranje rekonstrukcije i dogradnje siromašniji JLS traže kombiniranjem projektnog financiranja kroz EU fondove i dodatnih kredita.

Kako bi pomirili zahtjeve DPS PŠON i roditelja, osim rekonstrukcija i dogradnji objekta, koji zahtijevaju dugoročno planiranje i osiguravanje značajnih financijskih sredstava, **JLS se odlučuju i na svjesno kršenje DPS PŠON**, tj. na upis većeg broja djece nego li standardi DPS-a dozvoljavaju. Ovakve odluke olakšavaju roditeljima brigu o djeci, no ne rješavaju temeljni problem nedostatka prostornih i ljudskih

---

<sup>21</sup> UNICEF; 2020:32).

kapaciteta. Neke JLS racionaliziraju ovakvo ponašanje preispitujući odredbe DPS PŠON budući da se pri definiranju broja djece u odgojnoj skupini i zahtjevu za pripadajućom kvadraturom prema DPS PŠON trebaju voditi brojem upisane djece, za koje predstavnici JLS tvrde da uvelike odudara od "stvarnog" broja djece koji na dnevnoj bazi borave u predškolskim ustanovama.

Ukoliko se JLS odluči na strogo pridržavanje DPS PŠON, to ima negativne posljedice po korisnike, jer se stvaraju duge liste čekanja, **roditelji su prisiljeni upisivati djecu u privatne ustanove tamo gdje ih ima, a koje JLS sufinancira. Dodatno, okvir cijena za roditelje u vrtićima drugih osnivača nije zakonski određen, međutim njihova cijena je za roditelje veća nego cijena javnog vrtića i mijenja se iz godine u godinu što stvara dodatnu neizvjesnost roditeljima.**

Iako si većina osnivača ne može priuštiti takvu intervenciju, pojedine JLS ovome doskaču na način da izjednačuju iznos roditeljske participacije u privatnim i javnim ustanovama.

Što se tiče cijene, Središnji državni ured za demografiju i mlade je u suradnji s JL(R)S prikupio i objedinio podatke o mjerama i aktivnostima koje provode općine, gradovi i županije, uključujući podatke o prosječnim cijenama roditeljskog

udjela u dječjem vrtiću.<sup>22</sup>

Iz prikupljenih podataka vidljivo je da roditeljski udio u javnom vrtiću uvelike varira u različitim jedinicama regionalne samouprave. Dok roditelji u Virovitičko-podravskoj županiji za prvo dijete u vrtiću moraju izdvojiti prosječno 411,38 kuna (54,60 eura), oni u Krapinsko-zagorskoj moraju izdvojiti čak duplo više, 832,39 kuna (110,48 eura). Cijena roditeljskih udjela ne prati razvijenost županija, roditelji iz nerazvijenijih županija u nekim slučajevima plaćaju višu cijenu vrtića.

*(Vidi Prilog 4: Gustoća mreže dječjih vrtića prema JLS-ovima)*

Na razini lokalne samouprave trendovi su ponešto jasniji, ali nipošto jednoznačni, posebice kod cijena za treće dijete.<sup>23</sup> Jasno je kako JLS nemaju jednake kapacitete za sudjelovanje u financiranju dječjeg vrtića, no ovi pokazatelji dodatno argumentiraju potrebu za izdvajanjima središnje države s ciljem ujednačavanja mogućnosti sudjelovanja djece u predškolskom odgoju u svim JLS.

---

<sup>22</sup> Središnji ured za demografiju i mlade (2022) Analiza stanja temeljem provedenog upitnika - Demografske mjere jedinica lokalne i regionalne samouprave u 2022. godini.

<sup>23</sup> Iako roditelji u JLS-u I. skupine razvijenosti prosječno plaćaju najjeftinije vrtiće, kod trećeg djeteta plaćaju cijenu višu od gotovo svih drugih skupina. Tako kod trećeg djeteta roditelji iz JLS-a I. razvojne skupine plaćaju prosječno 289 kn, dok oni iz VIII. razvojne skupine plaćaju 187 kn što je u suprotnosti s proklamiranim demografskim politikama.

(Vidi Prilog 5: Prosječna cijena roditeljskog udjela u dječjem vrtiću 2021/2022.)

### 4.1.3. Kadrovi u ranom i predškolskom odgoju

#### Odgojitelji

Kada je riječ o kadrovskoj kapacitiranosti vrtića, nedostatak odgojitelja pokazuje se kao veliki problem. DPS PŠON propisuje potreban broj odgajatelja u odgojno-obrazovnoj skupini s obzirom na dob djece i broj djece s teškoćama uključenih u odgojnu skupinu. Da se radi o strukturnom problemu, a ne specifičnosti našeg uzorka fokus grupa možemo vidjeti i iz studije Dobrotić i dr.<sup>24</sup> u kojoj zaključuju kako **“postoji ozbiljan rizik da nedostatak odgojitelja bude ključni činitelj koji će ograničavati povećanje obuhvaćenosti djece ranim i predškolskim odgojem i obrazovanjem.”**<sup>25</sup> Preciznije, i ova studija je utvrdila kako za ostvarivanje Barcelonskih ciljeva do 2030. godine u sustav potrebno uključiti dodatnih 3.997 odgojitelja, odnosno 9.148 ako bi se htjelo poštivati DPS i postići Barcelonske ciljeve u smislu obuhvata djece.<sup>26</sup>

---

**24** Dobrotić, I., Matković, T., Menger, V. (2018) Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj, Studija, Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, Zagreb.

**25** ibid, str. 123.

**26** Prema studiji Dobrotić i dr. (2018), kako bi se postigli ciljevi iz Barcelone, treba zaposlit 3997 dodatnih odgojitelja. Međutim, taj izračun ne uključuje promjenu prakse kršenja DPS-a, a zbog koje već sada

U trenutku pisanja citirane studije u sustavu je bilo 11.822 odgojitelja, a sada je taj broj 13.999.<sup>27</sup> Tadašnja predviđanja govorila su kako su potrebe najizraženije u županijama I. – III. skupine razvijenosti, gdje je potrebno zaposliti 78% od ukupnog broja kadrova koji nedostaju.<sup>28</sup> Iz fokus grupa s osnivačima predškolskih ustanova otkrivamo da se u nedostatku sustavnog rješenja s ovim problemom nose na način da **angažiraju drugo osoblje, poput učitelja razredne nastave**, što se pokazuje i kao najčešće rješenje. Nadležno ministarstvo ZPOO-om predviđa uključivanje učitelja u predškolski odgoj i obrazovanje, ali nije jasno kako će oni steći zvanje odgojitelja predškolske djece, odnosno steći potrebne kompetencije, a trenutno vrijedi praksa da se učitelji razredne nastave zapošljavaju prije stjecanja kvalifikacije, bez pripravničkog stažiranja i bez polaganja stručnog ispita. Kako su učitelji razredne nastave zastupljeniji među nezaposlenima u odnosu na odgojitelje, njihovo

---

u sustavu nedostaje značajan broj odgojitelja. Drugim riječima, broj odgojitelja bi se s već postojećim obuhvatom trebalo povećati. Kako bi se postigli ciljevi iz Barcelone pod uvjetima (s brojem odgojitelja) koji propisuje DPS, potrebno je zaposliti novih 9148 odgojitelja.

**27** KADROVI U PREDŠKOLSKOM ODGOJU U RH, prema DZS, ZAPOSLENICI U DJEČJIM VRTIĆIMA, DRUGIM PRAVNIM OSOBAMA KOJE OSTVARUJU PROGRAME PREDŠKOLSKOG ODGOJA I PROGRAMIMA PREDŠKOLE, POČETAK PED. G. 2020./2021. Dostupno online: [https://podaci.dzs.hr/media/nuebadz4/8-1-8\\_djecji-vrtici-i-druge-pravne-osobe-koje-ostv-prog-pred-sk-odgoja-2020\\_2021.pdf](https://podaci.dzs.hr/media/nuebadz4/8-1-8_djecji-vrtici-i-druge-pravne-osobe-koje-ostv-prog-pred-sk-odgoja-2020_2021.pdf)

**28** Dobrotić, I., Matković, T., Menger, V. (2018) Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj, Studija, Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, Zagreb.

zapošljavanje u ranom predškolskom odgoju i obrazovanju (dalje: RPOO) amortizira njihov „višak“ na tržištu rada.

Dugoročno, potrebno je razmišljati i o potencijalnom deficitu tog kadra, pogotovo sa uvođenjem cjelodnevnog nastave odnosno cjelodnevnog boravka u školi. Upisne kvote za odgojitelje treba uskladiti tj. povećati ih, a da bi bilo interesa za rad u vrtićima treba uskladiti i poboljšati uvjete rada.<sup>29</sup>

Međutim, kako navode osnivači, unatoč raspisanim natjecajima, ima slučajeva kada nema ni dostupnih učitelja razredne nastave, a kada više nisu u mogućnosti naći bilo kakav kadar koji bi zahvaljujući pedagoškim kompetencijama lakše obavljao posao odgojitelja, osnivači su osuđeni na daljnje kršenje DPS PŠON i snalaženje.

Podaci o broju djece po odgojitelju pokazuju kako se unatoč velikom nedostatku broja odgojitelja u sustavu nastavlja trend smanjivanja broja djece na jednog odgojitelja. U 2005. godini na jednog odgojitelja bilo je 12,3 djece, 2016. godine

---

<sup>29</sup> Udruga SIDRO - odgojitelji u zaštiti prava djeteta u dječjem vrtiću navodi sljedeće probleme odgojitelja: loši uvjeti rada, prevelika odgovornost za male plaće, rad s daleko većim brojem djece nego to propisuje zakonski akt Državni pedagoški standard, rad samo jednog odgojitelja u smjeni, nepoštivanje ZOR-a i dugotrajan rad na ugovorima na određeno, male upisne kvote na studijima RPOO, izrabljivanje pripravnika kao jeftinije radne snage, nered u polaganju stručnih ispita i teško zapošljavanje deficitarnog stručnog kadra odgojitelja. Dostupno online: [https://www.youtube.com/watch?v=FaNOO0wHVi4&ab\\_channel=N1](https://www.youtube.com/watch?v=FaNOO0wHVi4&ab_channel=N1)

10,4 djece,<sup>30</sup> da bi se u godini 2020./2021. broj smanjio na 9,82. Regionalne razlike i dalje su izražene, pa manji broj djece od nacionalnog prosjeka imaju samo Dubrovačko-neretvanska županija, Grad Zagreb, Istarska županija, Ličko-senjska, Primorsko-goranska i Zadarska županija dok su na začelju, s iznimkom Ličko-senjske županije, redom JLRS iz I. ili II. skupine po indeksu razvijenosti: Brodsko-posavska, Virovitičko-podravska, Osječko-baranjska, Karlovačka, Bjelovarsko-bilogorska i Vukovarsko-srijemska županija. Zanimljivo je napomenuti kako i vjerski (10,4.) i privatni vrtići (10,2) imaju veći prosječan broj djece po odgojitelju nego li je to slučaj u javnim vrtićima (9,7).

*(Vidi Prilog 6: Broj djece na jednog odgojitelja)*

## **Stručni suradnici**

Osim odgajatelja, kao veliki problem u predškolskom odgoju i obrazovanju nameće se financiranje i regrutacija stručnih suradnika. DPS PŠON podrazumijeva "da je to stručno osposobljena osoba sa zanimanjem pedagoga, psihologa i stručnjaka edukacijsko-rehabilitacijskog profila koja pruža pomoć djeci i odgojiteljima u odgojno-obrazovnom radu i koja pridonosi razvoju i unapređenju djelatnosti predškolskog odgoja."

---

**30** Dobrotić, I., Matković, T., Menger, V. (2018) Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj, Studija, Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, Zagreb.



U fokus grupama posebno se naglašava **nedostatak stručnih suradnika edukacijsko-rehabilitacijskog profila** čija je zadaća da "rade na prepoznavanju, ublažavanju i otklanjanju teškoća djece." Ovaj je problem još izraženiji s obzirom na to da su odgojitelji sve educiraniji za rano prepoznavanje različitih poteškoća kod djece, a što povećava šanse da se eventualne poteškoće rano dijagnosticiraju. Iz istog razloga i potreba za kadrom edukacijsko-rehabilitacijskog profila biva sve veća, kao i potreba za korištenjem posebnih metoda rada i personaliziranih programa za djecu s teškoćama.

**Problemi su ovdje višestruki: 1. postoji kroničan nedostatak kadra za obavljanje ovih poslova a upisna politika, posebice na edukacijsko-rehabilitacijskom fakultetu, ne doprinosi rješenju sustavnog problema, 2. vrtići teško izdvajaju sredstva za financiranje svog potrebnog stručnog kadra, 3. kada postoje sredstva za njegovo financiranje, vrtići nisu konkurentni drugim ustanovama koji istom kadru mogu ponuditi znatno veće plaće.** Gotovo bez iznimke, JLS u fokus grupama navode dugogodišnje poteškoće s pronalaskom logopeda.

Kako bi uspjeli financirati njihovo zaposlenje, JLS se odlučuju na različite vidove financiranja, od projektnih sredstava do svojevrsnog javno-privatnog partnerstva poput mobilnih timova stručnih suradnika ili povezivanja s privatnim ustanovama.

U predškolskom odgoju u RH, prema podacima Državnog

zavoda za statistiku (dalje: DZS) na jednog zdravstvenog radnika dolazi 253 djece, po pedagogu 442, a psihologu ili defektologu 221.<sup>31</sup>

(Vidi Prilog 7: Kadrovi u predškolskom odgoju)

### **Kadrovi za rad s djecom s teškoćama**

Udio djece s teškoćama u razvoju<sup>32</sup> u sustavu RPOO teško je utvrditi iz više razloga: jedan je što otkrivanje teškoća uvelike ovisi o postojanju adekvatnih stručnih i obučanih kadrova za uočavanje poteškoća i postavljanje dijagnoze i broj djece s dijagnozom raste kako su djeca starija. Također, financiranje pohađanja RPOO za djecu s poteškoćama koje se odobrava na temelju postavljene dijagnostike je neadekvatno. Prema podacima UNICEF-a,<sup>33</sup> u 2018. godini država je financirala besplatan vrtić za svega 2.185 djece s teškoćama u razvoju, u odnosu na 5.237 djece s teškoćama u razvoju koji su prema podacima DZS pohađali vrtićke programe odgoja i obrazovanja. Rad djece s poteškoćama, prema važećim propisima, podrazumijeva

---

**31** Državni zavod za statistiku (2021) DJEČJI VRTIĆI I DRUGE PRAVNE OSOBE KOJE OSTVARUJU PROGRAME PREDŠKOLSKOG ODGOJA POČETAK PED. G. 2020./2021. Dostupno online: <https://podaci.dzs.hr/2021/hr/9961>

**32** Djecu s teškoćama definira članak 4. DPS PŠON.

**33** Ured UNICEF-a za Hrvatsku; Središnji državni ured za demografiju (2020) Kako do vrtića za sve? Mogućnosti financiranja sustava ranog i predškolskog odgoja obrazovanja.

uključivanje dodatnih odgajatelja ili radnika edukacijsko-rehabilitacijskog profila: „Ako je u odgojno-obrazovnu skupinu uključeno dijete s težim teškoćama, prema procjeni stručnog tima može raditi još jedan odgojitelj ili stručnjak edukacijsko-rehabilitacijskog profila“ (DPS PŠON). Budući da ne mogu računati na sredstva države, JLS iz fokus grupa odlučuju se na različita rješenja. Najčešće se vrtići odlučuju za zapošljavanje dodatnih odgajatelja na trošak osnivača, a koji de facto rade kao asistenti s djecom s poteškoćama. Ovaj financijski izdatak predstavlja visok trošak za osnivače. Osnivači spominju najave ministarstva o promjeni zakona koja će omogućiti rješavanja ovog problema uključivanjem asistenata u dječje vrtiće, tj. osoba sa završenom srednjom školom, kako je to slučaj i u osnovnim školama. Iako mnogi pozdravljaju takvu ideju jer bi se značajno smanjio trošak osnivaču, ima onih koji se boje širenja loših praksi i poteškoća iz sustava osnovnoškolskog obrazovanja na predškolski.

#### 4.1.4. Državni pedagoški standardi suradnje s ministarstvom

Osnivači vrtića često su kritični prema odredbama DPS PŠON, najčešće iz razloga što **propisane standarde ne prati financijska podrška države** niti uzimaju u obzir lokalne proračune i njihove specifičnosti. **Ministarstvo zaduženo za obrazovanje pritom vide više kao kontrolora nego kao partnera koji ima sluha za njihove potrebe.**

U skladu s navedenim, **osnivači rješenje vide u centraliziranim**

sredstvima za financiranje predškolskog odgoja i obrazovanja, kako je to slučaj i u osnovnoškolskom obrazovanju.

Osnivači nepravednim smatraju dvostruke standarde koje provodi resorno ministarstvo. Dok se vrši pritisak da osnivači vrtića udovoljavaju svim zakonskim standardima i standardima propisanim DPS PŠ-om, kod osnovnoškolskog obrazovanja teško dobivaju suglasnost države za izdvajanje sredstava potrebnih za poštivanje državnog pedagoškog standarda u osnovnom školstvu.

Napomenimo na kraju kako zahtjev za promjenom financiranja predškolskog odgoja i obrazovanja ima široku podršku JLS. Inicijativu Sindikata radnika u predškolskom odgoju i obrazovanju Hrvatske „da se iz državnog proračuna izdvoje sredstva kojima će se osigurati pohađanje vrtića svakom djetetu, odnosno da država snosi trošak ekonomske cijene vrtića svakom djetetu“ podržalo je oko 160 načelnika i gradonačelnika diljem Hrvatske pismima podrške.<sup>34</sup>

## Opće preporuke za predškolski odgoj i obrazovanje

Preporuke za jednak pristup obrazovanju donosimo iz perspektive jedinica regionalne i lokalne samouprave, a

---

<sup>34</sup> Tekst inicijative dostupan online: [https://www.srpoooh.hr/\\_files/ugd/e3200a\\_d74c5644d2c146a996a167c9324d3541.pdf](https://www.srpoooh.hr/_files/ugd/e3200a_d74c5644d2c146a996a167c9324d3541.pdf)

u vrijeme razvoja, savjetovanja i usvajanja Nacionalnog plana razvoja sustava obrazovanja za razdoblje do 2027. godine. Preporuke su izrađene na temelju provedenog desk istraživanja, fokus grupa s osnivačima škola, analize lokalnih proračuna te konzultacijama s općom populacijom, ranjivim skupinama i sa stručnjacima iz područja obrazovanja. Temeljna preporuka stoga je da Ministarstvo znanosti i obrazovanja (dalje: MZO), u suradnji s JL(R)S izradi preciznije akcijske planove kroz koje će definirati način praćenja i rokove za postizanje Barcelonskih ciljeva i ciljeva koje postavlja EEA, te isto povezati s: (1) razradom jedinstvenog modela izračuna ekonomske cijene i roditeljskog udjela, (2) promjenama modela plaćanja odgojitelja na način ujednačavanja na razini države, (3) povećanja infrastrukture uz nužno planiranje kadrovskih kapaciteta, (4) te praćenjem i unaprjeđivanjem DPS-a.

(1) Potrebno je raspraviti i redefinirati postojeći model financiranja predškolskog odgoja i obrazovanja i donijeti odluke koje neće dalje perpetuirati nejednakost u pristupu obrazovanju. Financiranje i sufinanciranje predškolskih ustanova proizlazi iz prava svakog djeteta na obrazovanje, kao i činjenice da su ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja javne ustanove. Predlažemo model izračuna koji proizlazi iz ekonomske cijene vrtića izračunatoj po jedinstvenoj metodologiji na državnoj razini te dodani propis koji će odrediti subvencioniranje po jasnom, odabranom kriteriju (primjerice socio-ekonomskom statusu), pri čemu roditeljski udio mora

uzimati manji postotak ukupnih primanja - biti priuštiv roditeljima. U raspravu treba uključiti JLS i dionike iz sustava (ravnatelje, stručne suradnike i odgajatelje). Predlažemo uzeti u razmatranje Slovenski model.<sup>35</sup> Ovom modelu treba dodati usklađivanje i poravnanje sredstava za najnerazvijenije JLS čime bi se spriječio slabiji pristup obrazovanju i daljnji porast nejednakosti.

(2) Iz perspektive jednakosti - neprihvatljivo je da odgajatelji zaposleni u različitim JL(R)S, za isti posao imaju različita primanja. Iako je predškolski odgoj i obrazovanje ingerencija JL(R)S, odgojitelji i stručni suradnici u predškolskim ustanovama javni su službenici. Potrebno je izraditi sustav ujednačavanja primanja za odgojitelje kao javne službenike, poput zaposlenih u osnovnim i srednjim školama. Ovaj proces treba povezati s izračunom modela ekonomske cijene pri čemu su naknade odgojiteljima uračunate u izračun na

---

**35** „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“, prema Slovenskom modelu, nakon utvrđivanja općih troškova programa, JLS je odgovoran uplatiti vrtiću razlike po djetetu između standardiziranog troška programa s punim upisom (ili dogovorenog dijela) i broja stvarno upisane djece. „Slovenski se primjer može slijediti i u uvođenju obveze JLS 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 u pružanju usluga“. Kako do vrtića za sve?, Mogućnosti financiranja sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, UNICEF, 2020.

jednak način u cijeloj RH.

(3) Podržavamo ulaganje u infrastrukturu odgojno-obrazovnih ustanova čime se stvara dio preduvjeta za dostupnost i kvalitetu odgoja i obrazovanja, no ovo pitanje treba rješavati zajedno s dugoročnim planiranjem i financiranjem odgojno-obrazovnih kadrova (odgojitelja, stručnih suradnika) te je za isto potrebno osiguravati uvjete za fiskalnu održivost u smislu planiranja kapaciteta te ujednačene naknade kadrova koji će u sustavu raditi. S obzirom na već evidentirane deficite odgojitelja i stručnih suradnika - potrebno je povećati potreban broj kadrova na deficitarnim pozicijama, a posebice u kontekstu povećanja obuhvata djece s teškoćama u razvoju.

Dugoročno je potrebno podizati upisne kvote u sustavu visokoškolskog obrazovanja i provesti adekvatne promjene za veći obuhvat studenata na visokoškolskim ustanovama. te također stimulirati rad u sektoru predškolskog odgoja i obrazovanja kroz stipendiranje i ujednačavanje uvjeta rada u odgojitelja i stručnih suradnika.

Na razini države, nadležno ministarstvo u suradnji s visokoškolskim ustanovama i ključnim dionicima treba razraditi plan izobrazbe i kvalificiranja potrebnog broja odgajatelja i deficitarnih stručnih suradnika.

S obzirom na manjak kadra i potrebu za stimulacijom

ostanka u sektoru odgoja i obrazovanja, potrebni su dodatni poticaji i konkurentne plaće radi preveniranja dodatnog odljeva u privatni sektor, druge sektore ili inozemstvo. Ove mjere potrebno je shvatiti kao ulaganje u budućnost i u kontekstu demografskih mjera.

Kratkoročno, u prijelaznom periodu nedostatak odgojitelja može se adresirati prekvalifikacijama srodnih struka poput učitelja razredne nastave, uz nužnu praksu osiguranje stručnosti.

Do ostvarenja potrebnog standarda, potrebno je reguliranje rada pomoćnika i asistenata u nastavi u predškolskim ustanovama ugovorima o radu koji omogućavaju kontinuirani rad s djecom te financiranje trajnim proračunskim stavkama.

(4) Državni pedagoški standardi su iz 2008. godine, ali u tih 15-tak godina nije uspostavljeno sustavno praćenje njihovog ispunjavanja niti predviđeno izvještavanje o napretku u njihovom dostizanju i ispunjavanju, no isti i dalje pružaju najsveobuhvatnije standarde za definiranje elemenata potrebnih za kvalitetan odgojno-obrazovni proces u predškolskom i osnovnoškolskom obrazovanju. U segmentima u kojima standardi nisu dosegnuti, a odgovaraju potrebama i zahtjevima, potrebno je kroz Nacionalni i Akcijski plan poduzeti sve potrebne mjere da se oni dosegnu. Pojedini standardi više ne odgovaraju posve suvremenim zahtjevima



odgoja-obrazovnog sustava. U tim slučajevima standardi trebaju rasti, a ne arbitrarno se smanjivati kako bi se administrativno moglo dokazati da su dosegnuti.

## **4.2. Osnovnoškolski odgoj i obrazovanje**

**Kao ključne probleme u okvirima osnovnoškolskog odgoja i obrazovanja nalazimo: kretanje broja učenika i veličinu razrednih odjeljenja, rad u smjenama odnosno planirani prelazak na jednosmjenski rad, zahtjevnost ostvarivanja normativa državnog pedagoškog standarda, pitanje kadrova - stručnih suradnika, pomoćnika u nastavi te ostalih radnika, te nedostaci državnog pedagoškog standarda.**

### 4.2.1. Kretanje broja učenika i veličina razrednih odjeljenja

U razdoblju između 2013./2014. i 2021./2022. broj učenika osnovnih škola smanjio se u Hrvatskoj za 17.294 učenika, tj. učenička populacija opala je više od 5%. Najveći pad broja je u sjeveroistočnom dijelu države, a porast bilježe samo Grad Zagreb, Istarska, Dubrovačko-neretvanska i Primorsko-goranska županija.

*(Vidi Prilog 8: Ukupna razlika u broju učenika u razdoblju 2013./2014. do 2021./2022.)*

Za Hrvatsku prosjek za broj učenika po razrednom odjeljenju sada iznosi 17,7 učenika, dok područne škole prosjeku

imaju 9,5 učenika po razredu. Ovaj broj treba razumjeti u kontekstu depopulacije ruralnih krajeva. U širem društvenom kontekstu treba razmišljati i o porastu broja malih škola kojima se smanjuje broj učenika. Dostizanje DPS u tim školama tj. njihovo financiranje, opremanje ili obnova predstavljaju značajan trošak za osnivača te je često teško naći optimalno rješenje. Zatvaranje područnih škola znači osnaživanje procesa depopulacije pojedinih lokacija, dok ulaganje u male škole predstavlja nerazmjern trošak s obzirom da je neizvjesno koliko će dugo pojedine škole imati učenike.

Depopulacija zahvaća i veće gradove što osnivače dovodi u dilemu treba li ulagati u proširenja i dogradnje zgrada (kako bi zadovoljili DPS OŠOO) ako upisuju sve manji broj učenika te ne mogu biti optimistični oko broja korisnika novih prostora ili novih škola.<sup>36</sup>

Najveći pad broja osnovnih škola u I. skupini jedinica regionalne samouprave prema indeksu razvijenosti, odnosno u Virovitičko-podravskoj, Sisačko-moslavačkoj, Vukovarsko-srijemskoj, Ličko-senjskoj, Bjelovarsko-bilogorskoj te Brodsko-posavskoj županiji.

---

**36** Nema dovoljno sredstava, jer se kao kriterij uzima broj djece, a troškovi potrebni za održavanje građevine se ne smanjuju smanjenjem broja djece koja pohađaju školu. U dijelu škola opada broj učenika u razrednim odjelima, standardi su ostali isti i učionice su velike. Osnivači imaju dilemu koliko prostora i učionica dograditi kad se nose s problemom polupraznih razreda te to vide kao jedan od problema u vezi s pedagoškim standardom.

*(Vidi Prilog 9: Broj osnovnih škola)*

Uzrok smanjenja broja osnovnih škola zasigurno se djelomično ogleda i u padu broju učenika. U desetogodišnjem razdoblju došlo je do značajnog pada broja učenika osnovnih škola, od čak 23,89% u I. razvojnoj skupini jedinica regionalne samouprave, zatim slijede II. i III. razvojna skupina s padom broja učenika od 17,33% i 9,12%. Povećanje broja učenika od 2,89% u školskoj 2020./2021. godini u odnosu na 2011./2012. bilježe regionalne samouprave IV. razvojne skupine.

*(Vidi Prilog 10: Prosječan broj razrednih odjela po ustanovi i učenika po razrednom odjelu 2021./2022.)*

#### 4.2.2. Rad u smjenama

Iako DPS definira kako „osnovni standard školskog prostora u pravilu treba osigurati rad škole u jednoj smjeni do stvaranja potrebnih uvjeta, a iznimno u dvije smjene“, jednosmjenska nastava nije standard u svim školama diljem zemlje. Unatoč tome što 66% škola ima organiziranu nastavu u jednoj smjeni, njih pohađa tek 39% učenika, dok 34% škola koje su organizirane u dvije smjene pohađa 59% učenika, a preostalih manje od 1% škola za 2% učenika ima organiziranu nastavu u čak tri smjene. S najavljenim prelaskom na cjelodnevnu nastavu problem smjenskog rada ponovo je u fokusu te se JLS pripremaju za prijavu na sredstva iz

Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026.<sup>37</sup>  
kako bi organizirali nastavu u jednoj smjeni.

*(Vidi priloge 11 i 12: Organizacija nastave u smjenama i udio učenika koji pohađaju nastavu u smjenama)*

Osim sredstava za proširenja i dogradnju postojećih ili izgradnju novih škola, kod prelaska na jednosmjensku nastavu postoje i dodatni problemi s reorganizacijom aktivnosti i resursa koji su do sada bili prilagođeni dvosmjenskoj nastavi. Tako neki osnivači osnovnih škola imaju problem prilagodbe na jednomjenski rad škola jer to ne dopuštaju kapaciteti sportske dvorane. Izjava jednog od osnivača u fokus grupi: "Kod nas sve škole imaju sportske dvorane, svih 21 škola, ali to su uglavnom one tipske, male dvorane. Prelaskom na jednu radnu smjenu, one ne mogu jednostavno apsorbirati određeni broj nastavnih sati tjelesne i zdravstvene kulture tako da je tu jedan dodatni problem prelaska na rad u jednu smjenu."

#### 4.2.3. Normativi i državni pedagoški standardi u osnovnim školama

Problem pri osiguravanju DPS OŠOO proizlazi iz toga što

---

<sup>37</sup> Vlada Republike Hrvatske, Nacionalni plan oporavka i otpornosti: <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Plan%20oporavka%20i%20otpornosti,%20srpanj%202021..pdf>

se u brojnim školama nastava odvija u starim zgradama, skupim za obnovu i održavanje. **Decentralizirana sredstva ne uspijevaju pratiti potrebe osnivača u ostvarivanju zadanih DPS OŠOO i normativa, te JLS moraju tražiti druga rješenja za financiranje,** prema izjavama u fokus grupama to uključuje podizanje kredita i *leasing* za opremanje škola.

Uz ulaganje u infrastrukturu, osnivači se bore i s troškovima grijanja i drugih režija. Kako mnoge tek čeka energetska obnova zgrada, računi za režije često premašuju ono što dobiju kroz decentralizirana sredstva, a energetska kriza i porast cijene energenata mnoge osnivače stavlja pred problem u kojem im je potrebna veća podrška države.<sup>38</sup> Neki se snalaze tako da kapitalna ulaganja preusmjeravaju na troškove energenata.

#### 4.2.4. Kadrovi u osnovnoškolskom sustavu

##### **Stručni suradnici**

Osnivači, posljedično i škole, se bore sa nedostatkom odnosno teškim pronalaženjem stručnih kadrova, čekanjem

---

**38** “Najveći problem kad govorimo o decentraliziranim sredstvima je taj da nam veliki dio sredstava - onaj koji dobivamo iz ministarstva, onaj decentralizirani i propisani dio - odlazi na prijevoz i grijanje. Prijevoz nam je problem, velike novce izdvajamo, bliže milijun kuna za prijevoz učenika jer imamo veliku udaljenost, a mali broj djece. Isto nam je s grijanjem problem. Imamo puno dana za grijanje u xy županiji, išli smo u projekte energetske obnove zgrada.”

na suglasnost nadležnog ministarstva za zapošljavanje te traženjem rješenja unutar svojih budžeta kako bi osigurali potrebne stručnjake.

Kadrovske norme definirane DPS OŠOO propisuju uključivanje stručnih suradnika: "Stručni suradnici potrebni za odgojno-obrazovni rad osnovne škole jesu: pedagog, psiholog, stručnjak edukacijsko-rehabilitacijskog profila, knjižničar i zdravstveni radnik." Kada je riječ o sastavu stručnog tima, DPS OŠ definira tek obavezu zapošljavanja pedagoga. U malim školama (do 180 učenika) pedagog je jedan od dvoje stručnih suradnika koje škole moraju imati, škole do 500 učenika imaju pravo na tri stručna suradnika, a one preko 500 na četiri. Također, DPS definira pravo zapošljavanja suradnika edukacijsko-rehabilitacijskog profila kod škola s 15 do 20 učenika s rješenjem integriranih u redovite razrede. Druge odluke oko sastava suradničkog tima prepuštene su školama, ali njihovo zapošljavanje odobrava i financira ministarstvo.

Elaborat *Stručni suradnici u osnovnoškolskom sustavu*<sup>39</sup> ukazuje na to da mnoge škole nemaju osigurane DPS OŠOO propisane stručne suradnike u školama.<sup>40</sup> Ova analiza

---

<sup>39</sup> Švegar, D. i sur. (2020) *Stručni suradnici u osnovnoškolskom sustavu RH. Psihološko proljeće*, elaborat.

<sup>40</sup> Na radnim mjestima stručnih suradnika najčešće su zaposlene knjižničarke (u 98% analiziranih škola) i pedagoginje (90% škola), dok su stručnjaci edukacijsko-rehabilitacijskog profila zaposleni u 50% škola,

ukazuje i kako svaka četvrta škola zapošljava manji broj stručnih suradnika nego je to propisano DPS OŠOO, a posebno podzastupljeni su stručnjaci edukacijsko-rehabilitacijskog profila i psiholozi.

U skladu s nalazima elaborata, osnivači škola s kojima su provedene fokus grupe imaju poteškoće kod osiguravanja suglasnosti Ministarstva za zapošljavanje zajamčenih stručnih suradnika, najčešće je to dugo čekanje na odobrenje zapošljavanja ili njegov potpuni izostanak. Jedinice lokalne samouprave koje su u prilici, nemogućnost osiguranja stručnih suradnika kroz državni proračun kompenziraju zapošljavanjem suradnika iz vlastitih sredstava. Također, čest problem je nedostatak stručnog kadra koji bi radio u školama, posebno logopedi i stručnjaci edukacijsko-rehabilitacijskog profila, ali i psiholozi. Neki problem rješavaju se „dijeljenjem“ stručnih suradnika na više škola te osnivači ističu da: „su čak i privatni logopedi bukirani i jedno razdoblje unaprijed i da je teško i kroz institucije i zdravstvene i predškolske i školske dobiti podršku logopeda, pravovremenu.“

**Problem s nedostatkom logopeda koji bi mogli pokriti sve potrebe djece postoji i na razini ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja te se očigledno radi o strukturnom problemu na razini Hrvatske.**

---

a psihologinje u 43%.

## Ostali radnici/e

DPS OŠOO predviđa da škola uz učitelje i stručne suradnike, zapošljava i brojne druge radnike koje DPS naziva „ostalim radnicima“.<sup>41</sup> Osnivači škola imaju poteškoća u osiguravanju tog kadra, primarno pomoćnih tehničkih radnika. Najčešće istican problem je što ministarstvo ili odgađa donošenje suglasnosti za nova zapošljavanja ili istu uskraćuje s argumentacijom koju osnivači smatraju nepravednom,<sup>42</sup> kao npr. način određivanja broja potrebnih radnika koji ne odgovara uvijek stvarnim potrebama škola.

## Pomoćnici u nastavi i komunikacijski posrednici

DPS OŠOO predviđa da škola može osigurati osobnog pomoćnika učenicima koji trebaju pomoć pri učenju,

---

**41** Uz tajnika i voditelja računovodstva, tu su pomoćno-tehnički radnici čiji se broj određuje temeljem „raspoloživog zatvorenog i vanjskog prostora škole“, zatim spremačica čiji se broj utvrđuje na sličan način, domara, ložača, odnosno školskog majstora čiji se broj utvrđuje “na temelju ukupne površine zatvorenog prostora”, kuhara čiji se broj utvrđuje temeljem broja objeda ili mliječnih obroka, te dodatnih zaposlenika za učenike s teškoćama.

**42** Recimo, prilikom zapošljavanja domara od Ministarstva, u Ministarstvo se trenutno šalju samo površine unutarnjih prostora. Znači, neto površine. Međutim, naše škole barem, ovdje na području xy one vam imaju jako velike površine parcela. Bez obzira na površinu škole. I tu površinu isto netko treba održavati. To je u vlasništvu škole, a mi smo im osnivač. Mi njima moramo osigurati sredstva za održavanje i tih površina, a oni trebaju osigurati pomoćno-tehničko osoblje. Međutim, njima Ministarstvo gleda samo površinu neto korisne površine građevine za koju oni traže, odnosno, škole.“



kretanju i obavljanju školskih aktivnosti i zadataka. Uz DPS, njihovo uključivanje regulira i *Pravilnik o pomoćnicima u nastavi i stručnim komunikacijskim posrednicima*.<sup>4344</sup>

Problem predstavlja plaćanje tih osoba, jer plaće nisu osigurane u državnom proračunu kako je to slučaj s drugim zaposlenicima osnovnih škola, već se osiguravaju iz proračuna osnivača ili iz sredstava projekata odnosno fondova EU, sredstava osiguranih od igara na sreću koja se dodjeljuju udrugama i iz drugih izvora. **Većina problema vezanih uz pomoćnike u nastavi koje navode osnivači škola vezani su uz njihovo projektno financiranje koje za posljedicu ima otežan pronalazak kadra i njegovu veliku fluktuaciju zbog malih primanja i prekida ugovora tijekom ljetnih praznika, što dodatno demotivira za zapošljavanja na ovim pozicijama.** Fluktuacija kadra negativno se odražava na korisnike sustava kojima kontinuitet pomoćnika u nastavi olakšava pohađanje škole i savladavanje teškoća. JLS koje si to mogu priuštiti, dio ovih problema nadilaze tako da sufinanciraju pomoćnike u nastavi (npr. kroz dodatke na plaću), a one jedinice koje ne mogu sufinancirati ovaj kadar suočene su sa neizvjesnosti oko nastavka projektnog financiranja (i time osiguravanjem pomoćnika djeci) te poteškoćama sa zadržavanjem kadra.

---

<sup>43</sup> Ministarstvo znanosti i obrazovanja, *Pravilnik o pomoćnicima u nastavi i stručnim komunikacijskim posrednicima* (NN 102/2018)

<sup>44</sup> Pomoćnik u nastavi ili komunikacijski posrednik može biti osoba koja je završila četverogodišnje srednjoškolsko obrazovanje i osposobljavanje za pomoćnika ili komunikacijskog posrednika.

#### 4.2.5. Nedostaci državnog pedagoškog standarda u osnovnim školama

Osnivači škola susreću se s problemima prilikom novih ulaganja ili pokušaja usklađivanja škola s zahtjevima DPS OŠOO i različitih drugih pravilnika (poput *Normativa prostora i opreme građevina škola, građevina školskih sportskih dvorana i školskih vanjskih igrališta*<sup>45</sup>) koji se primjenjuju na projekte izgradnje novih građevina i rekonstrukcije postojećih. Standardi kojih se osnovne škole trebaju pridržavati prilikom opremanja objekata i planiranja nastave propisani su kroz više različitih dokumenata što školama i osnivačima stvara poteškoće pri snalaženju i prioritiziranju različitih zahtjeva.<sup>46</sup>

Uz to, postojeći zahtjevi ne odgovaraju stvarnim potrebama na terenu kao i promijenjenim metodama poučavanja i napredovaloj opremi. Osnivači imaju poteškoća u traženju

---

**45** Ministarstvo znanosti i obrazovanja (2013) Odluka o utvrđivanju normativa prostora i opreme građevina škola, građevina školskih sportskih dvorana i školskih vanjskih igrališta. dostupno online: <https://mzo.gov.hr/vijesti/odluka-o-utvrđivanju-normativa-prostora-i-opreme-gradjevina-skola-gradjevina-skolskih-sportskih-dvorana-i-skolskih-vanjskih-igralista/1476>

**46** “S obzirom da sad projektiramo i novi vrtić i novu školu, željeli bismo da ta škola bude u skladu s mogućnostima cjelodnevnog nastave i shvatili smo da nemamo primjer takve škole koja radi po takvim standardima. I zapravo smo malo zapeli, normativi i DPS nisu u skladu, i ne znamo čega bi se držali: da li normativa ili državnog pedagoškog standarda.”

najboljih rješenja za svoje škole, a pritom ne mogu biti sigurni da će regulacija tih stavki učiniti njihova ulaganja dostatnima.<sup>47</sup>

## Opće preporuke za osnovnoškolski odgoj i obrazovanje

Preporuke su izrađene na temelju provedenog desk istraživanja, fokus grupa s osnivačima škola, analizi lokalnih proračuna te konzultacijama s općom populacijom, ranjivim skupinama i sa stručnjacima iz područja obrazovanja. Polazište za promišljanje prijedloga nam je bilo pravo na obrazovanje odnosno važnost ujednačavanja uvjeta obrazovanja i jednak pristup te smo posebno uzeli u obzir iskustva i perspektivu predstavnika osnivača škola.

(1) Smatramo da MZO (i uz podršku drugih državnih institucija) treba prikupljati sve relevantne podatke kako bi na osnovu pregleda stanja i potreba moglo izraditi politike

---

<sup>47</sup> “Vi sada po Zakonu o gradnji koji je na snazi od 1.1.2020. imate članak koji govori da vam svaka nova građevina ili izgrađena ili dograđena mora biti energetska učinkovita. (...) To je nama prilikom projektiranja neki viši standard koji mi ubacujemo (...) Znači, ako nas netko pita za opravdanost samog zahvata u prostoru, nama se to gleda pod viši standard, a to nije viši standard, nego obavezan. Isto tako, navela sam istu problematiku i za ove, pametne ploče i što se tiče infrastrukture unutar objekta. Tako da, nije tu problem sad prijave na fond i to, nego jednostavno voljeli bi da se pedagoški standard uskladi i sa ostalom tehničkom regulativom koji ga prati.”

utemeljene na potrebama i dokazima te postaviti prioritete. To bi trebao biti preduvjet i osnova za izradu plana ulaganja kako bi se standardi ujednačeno dostigli na razini RH.

Nužno je osigurati sustavno praćenje i kontrolu ispunjavanja DPS-a te raditi periodične izvještaje o napretku u njihovom dostizanju, na razini MZO-a i u koordinaciji sa osnivačima škola. U reviziju DPS-a i drugih propisa koji JL(R)S-ovima donose financijska i druga opterećenja potrebno je uključiti i JL(R)S-ove, a u praćenje i druge dionike – ravnatelje, učitelje, nastavnike i stručne suradnike. Zaključujemo iz istraživanja da je generalno potrebno unaprijediti komunikaciju i suradnju na relaciji Ministarstvo-osnivači škola kako bi cijela vertikalna uključених dionika bolje funkcionirala i donijela brže i efikasnije napretke u ostvarenju DPS.

(2) Podržavamo najavljena ulaganja u infrastrukturu i cjelodnevnu nastavu (Nacionalni plan za razvoj odgoja i obrazovanja za razdoblje do 2027. godine) za što je potrebno u dugoročnim planovima osigurati ulaganje u kadrovske kapacitete: planiranje profila kadrova i njihovo financiranje, kao i poticanje i zadržavanje kvalitetnih kadrova u sustavu odgoja i obrazovanja. Kao odgovor na probleme rada u smjenama, a da bi se ostvarili preduvjeti za ujednačavanje mogućnosti, potrebno je planirati kontinuirano povećanje broja škola koje provode jednosmjensku nastavu.

(3) U ostvarivanju zadanih DPS OŠOO i normativa, mnogi osnivači se susreću s problemima financiranja troškova režija te ulaganja u infrastrukturu koje ne mogu sami riješiti. Stoga Vlada Republike Hrvatske treba povećati minimalne financijske standarde po decentraliziranim funkcijama (i posljedično povećati decentralizirana sredstva) kako bi se doprinijelo boljim uvjetima u školama. Preporuka je osmisliti model koji će doprinijeti usklađivanju mogućnosti JL(R)S-ova za financiranje održavanja škola u smislu materijalnih troškova potrebnih za funkcioniranje.

(4) S obzirom na evidentiranu neusklađenost DPS-a i različitih normativa potrebno je izraditi analizu sadržaja dokumenata kao temeljno polazište za usklađivanje i koherentne promjene te uskladiti DPS s drugim trenutno važećim propisima koji se tiču gradnje.

(5) Problem kadrova istaknuo se u istraživanju kao jedan od ključnih. Kao i za PŠOO, problemi, saznanja i preporuke su slične te ih treba rješavati na razini sustava, planirati dugoročno i strateški. S obzirom na potkapacitiranost škola kadrom profila edukacijski rehabilitator, psiholog i pedagog, treba u DPS-u jasnije definirati ovo područje i podići standarde. Kratkoročno, potrebno je podići broj stručnih suradnika i osigurati povećanje zapošljavanja. U JL(R)S-ovima gdje je velik je nedostatak kadra, a nema druge alternative, moguće je podržati uspostavu mobilnih timova. Ti timovi moraju biti adekvatno pripremljeni za ovaj specifični tip

rada. Model mobilnih timova predlažemo uvesti na određeni period nakon kojeg je nužno ispitati učinkovitost, rezultate njihova rada, zadovoljstvo kolektiva i korisnika.

Dugoročno je potrebno izraditi plan izobrazbe i kvalificiranja potrebnog broja deficitarnih stručnih suradnika te podizati kvote u sustavu visokoškolskog obrazovanja, uvesti pojačane nacionalne poticaje za upis tih fakulteta i prioritizirati stipendiranje ovih deficitarnih zanimanja te stimulirati rad u sektoru obrazovanja. S obzirom na manjak kadra i potrebu za stimulacijom ostanka u sektoru odgoja i obrazovanja, potrebno je stimulirati rad u osnovnoškolskom odgoju i obrazovanju te izraditi mjere koje potiču zapošljavanje u školstvu i osigurati visinu plaća koje će stimulirati ostanak u školstvu te zapošljavati na puno radno vrijeme.

Što se tiče kadrova potrebnih za obrazovanje djece s teškoćama (pomoćnici u nastavi/stručni komunikacijski posrednici), do ostvarenja standarda, potrebno je reguliranje rada pomoćnika i asistenata u nastavi kroz poboljšanje radnih prava i uvjeta, prvenstveno kroz cjelogodišnji angažman i ugovore o radu te povećanje primanja kako bi se omogućilo kontinuirani rad s djecom. Za put ka osiguranju jednakih uvjeta i kvalitete, predlažemo financijsko rasterećenje JL(R)S-ova u osiguravanju ovih kadrova odnosno financiranje trajnim proračunskim stavkama. Dugoročno treba planirati i raditi na zadovoljenju potreba za ovim kadrom te ujednačavanjem uvjeta rada.

Osnivači i škole imaju problema i sa osiguravanjem dovoljnog broja kadra koji se naziva „ostali radnici“. Najavljena izgradnja infrastrukture kroz Nacionalni plan otpornosti i oporavka mora pratiti i kadrovsku kapacitiranost: regulirati, planirati i definirati unaprijed model financiranja dodatnog osoblja nakon izgradnje škola kako bi infrastruktura služila postavljenom cilju. MZO treba pravovremeno rješavati odobrenja za zapošljavanje tehničkog i pomoćnog osoblja te intervenirati u propise odnosno uskladiti propise sa stvarnim potrebama škola.

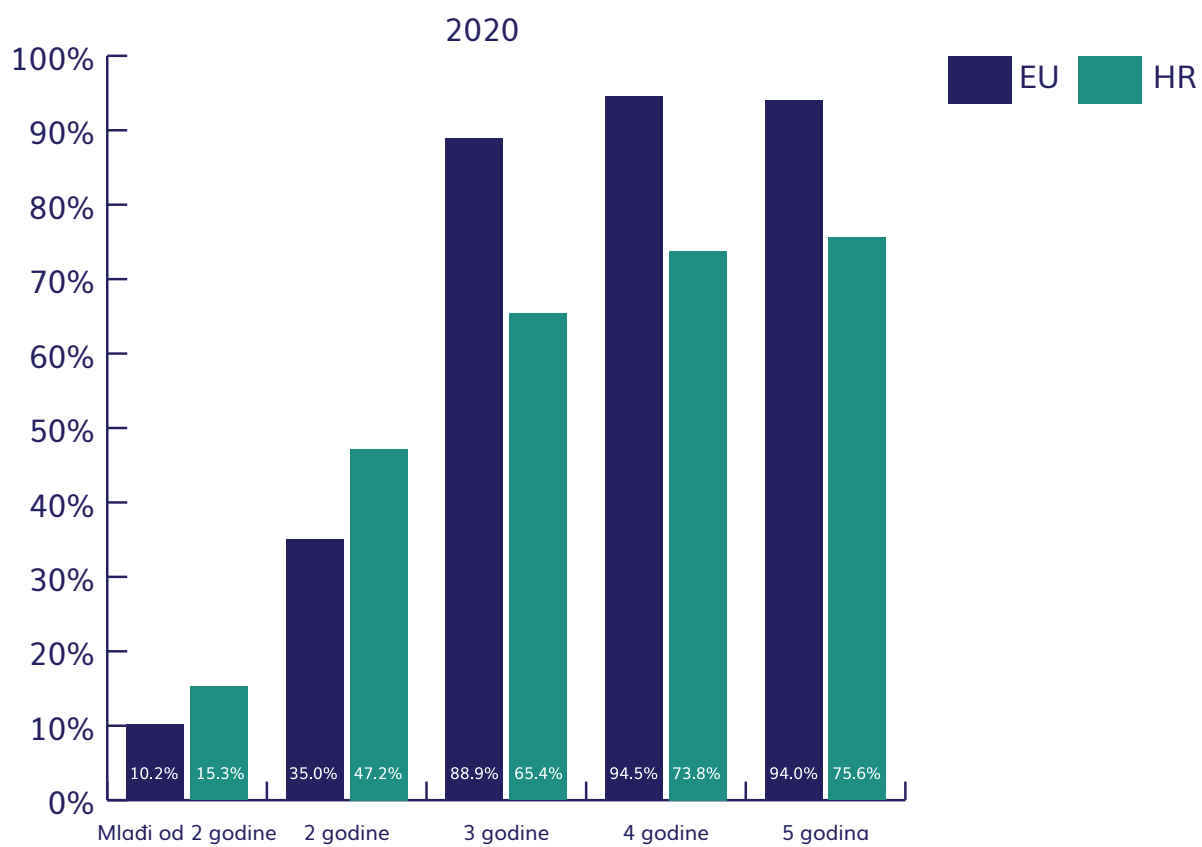
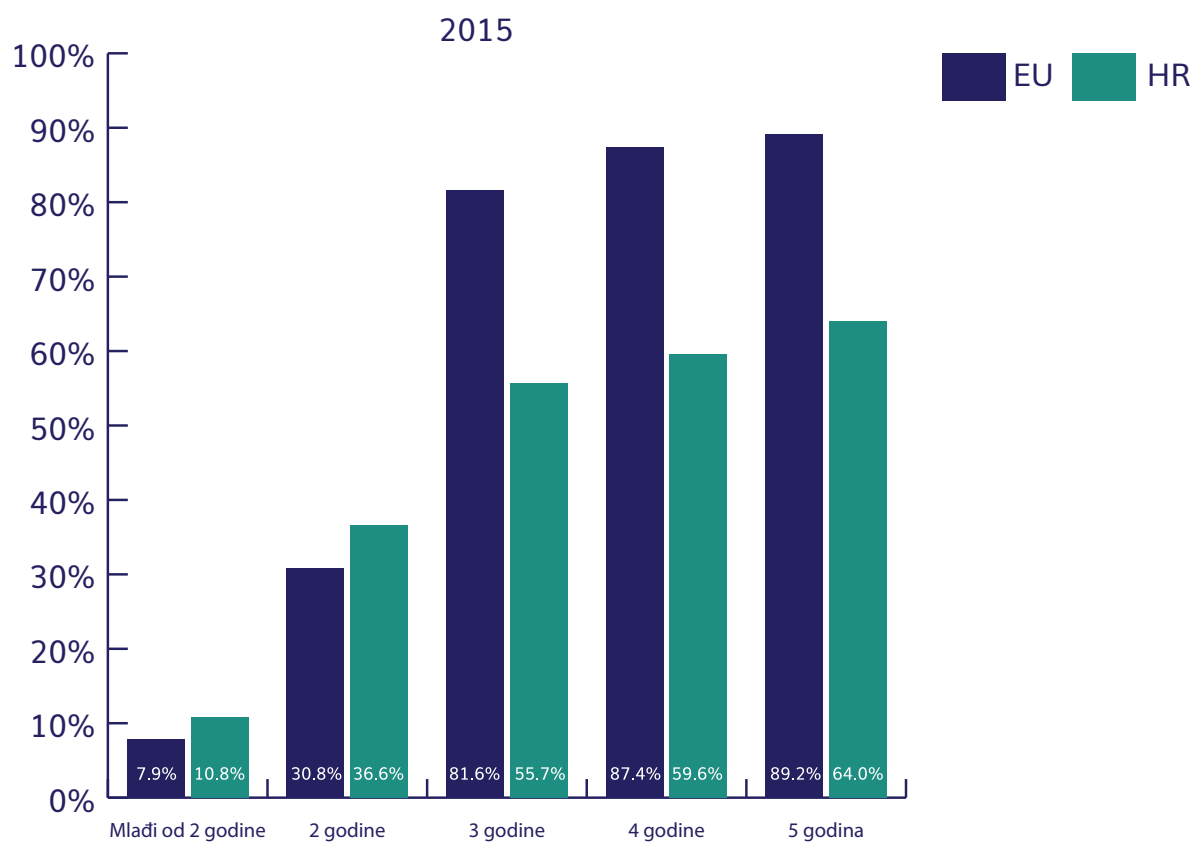
## Prilog 1: Sredstva za decentraliziranu funkciju osnovnog školstva

Jedinice lokalne samouprave	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Virovitica	4.720.033	4.930.825	4.993.211	5.247.828	5.259.088	5.269.496
Glina	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Ilok	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Osijek	15.316.232	15.936.250	16.217.526	16.711.940	16.668.547	16.769.185
Karlovac	10.075.726	10.483.229	10.685.131	10.997.270	10.947.705	10.929.283
Požega	4.800.456	4.989.040	5.070.276	5.388.964	5.209.103	5.366.289
Makarska	2.274.003	2.342.902	2.413.667	2.484.953	2.522.532	2.517.147
Varaždin	7.520.099	7.832.826	7.964.250	8.317.579	8.312.063	8.305.553
Benkovac	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Dubrovnik	6.899.071	7.210.819	7.432.887	7.707.140	7.758.891	7.760.264
Labin	2.605.666	2.722.722	2.812.902	2.918.017	2.888.216	2.918.774
Zagreb	114.169.497	118.138.408	120.707.232	124.971.456	125.565.306	126.856.940

Izvor: Vlada Republike Hrvatske, Uredba o načinu financiranja decentraliziranih funkcija te izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 13/17, 59/17, 7/18, 2/19, 128/19, 148/20, 147/21)



## Prilog 2: Obuhvat djece u RPOO po dobi



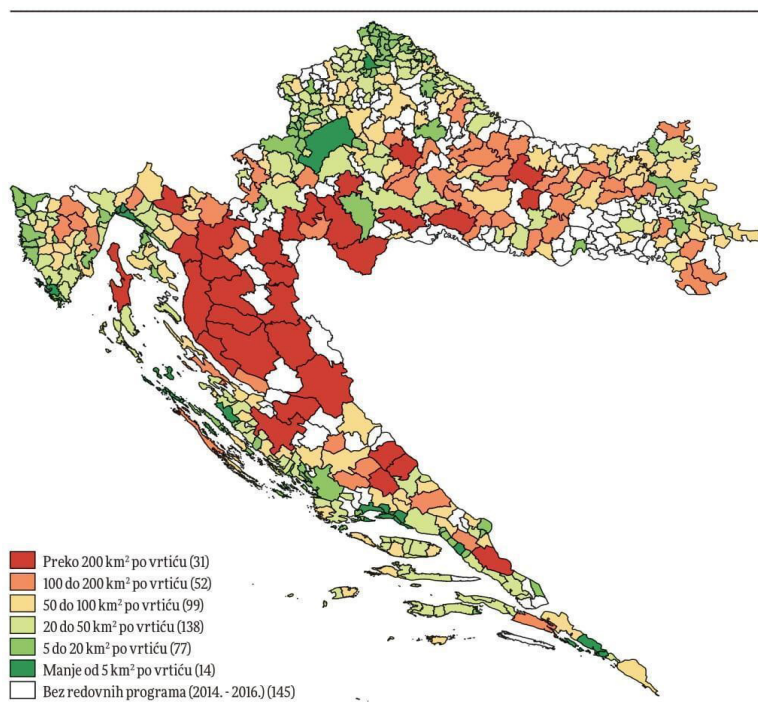
Izvor: Eurostat

### Prilog 3: Stopa obuhvaćenosti djece ranim predškolskim odgojem po županijama

Stopa obuhvaćenosti i ukupan broj djece od 3 godine do 6 godina upisane u programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja po županijama u 2018. godini	
Županija	%
Istarska	78,6%
Grad Zagreb	76,8%
Primorsko goranska	74,2%
Dubrovačko neretvanska	72,7%
Splitsko dalmatinska	72,5%
Šibensko kninska	69,9%
Zadarska	61,4%
Varaždinska	59,7%
Zagrebačka	59,5%
Međimurska	59,3%
Osječko baranjska	47,4%
Ličko senjska	47,2%
Sisačko moslavačka	47,0%
Koprivničko križevačka	46,0%
Karlovačka	45,5%
Krapinsko zagorska	40,2%
Bjelovarsko bilogorska	39,4%
Požeško slavonska	38,5%
Vukovarsko srijemska	38,1%
Virovitičko podravska	36,8%
Brodsko posavska	31,3%

Izvor: Ured UNICEF-a za Hrvatsku; Središnji državni ured za demografiju (2020) Kako do vrtića za sve? Mogućnosti financiranja sustava ranog i predškolskog odgoja obrazovanja, Tablica 2.

## Prilog 4: Gustoća mreže dječjih vrtića prema JLS, prosjek 2014. – 2016.



Izvor: Dobrotić, I., Matković, T., Menger, V. (2018) Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj, Studija, Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, Zagreb.

## Prilog 5: Prosječna cijena roditeljskog udjela u dječjem vrtiću 2021./2022.

Županija*/Prosječna cijena roditeljskog udjela u dječjem vrtiću u 2021./2022.	Prvo dijete u 2021./2022.	Drugo dijete u 2021./2022.	Treće dijete u 2021./2022.
Virovitičko podravska	411,38 kn	339,50 kn	168,44 kn
Splitsko dalmatinska	434,48 kn	328,22 kn	176,24 kn
Ličko senjska	436,10 kn	328,80 kn	225,50 kn
Osječko baranjska	449,94 kn	403,86 kn	270,23 kn
Dubrovačko neretvanska	460,05 kn	334,70 kn	207,85 kn
Zadarska	469,38 kn	283,16 kn	120,91 kn
Vukovarsko srijemska	477,46 kn	384,19 kn	233,54 kn
Koprivničko križevačka	483,42 kn	353,92 kn	205,83 kn
Sisačko moslavačka	525,28 kn	398,39 kn	221,94 kn
Šibensko kninska	529,06 kn	423,44 kn	369,06 kn
Požeško slavonska	587,50 kn	464,63 kn	118,75 kn
Međimurska	588,08 kn	514,84 kn	379,84 kn
Primorsko goranska	590,65 kn	395,97 kn	192,73 kn
Bjelovarsko bilogorska	595,56 kn	471,39 kn	175,00 kn
Istarska	614,24 kn	464,95 kn	304,95 kn
Karlovačka	641,05 kn	526,29 kn	282,38 kn
Varaždinska	649,19 kn	543,59 kn	405,70 kn
Zagrebačka	662,03 kn	554,97 kn	267,39 kn
Brodsko posavska	689,94 kn	546,00 kn	397,50 kn
Krapinsko zagorska	832,39 kn	634,00 kn	64,19 kn
<b>Prosjek</b>	<b>558,88 kn</b>	<b>434,31 kn</b>	<b>237,63 kn</b>

Izvor: Središnji državni ured za demografiju i mlade

\*Za Grad Zagreb ne postoji evidencija demografskih mjera.

## Prilog 6: Broj djece na jednog odgojitelja

Županija	Broj djece po odgojitelju
Bjelovarsko bilogorska županija	11.042
Brodsko posavska županija	13.684
Dubrovačko neretvanska županija	9.644
Grad Zagreb	9.043
Istarska županija	8.317
Karlovačka županija	11.186
Koprivničko križevačka županija	10.321
Krapinsko zagorska županija	10.973
Ličko senjska županija	9.401
Međimurska županija	10.244
Osječko baranjska županija	11.682
Požeško slavonska županija	10.385
Primorsko goranska županija	8.336
Šibensko kninska županija	9.867
Sisačko moslavačka županija	10.147
Splitsko dalmatinska županija	10.641
Varaždinska županija	11.004
Virovitičko podravska županija	12.431
Vukovarsko srijemska županija	11.009
Zadarska županija	9.454
Zagrebačka županija	10.186
<b>Republika Hrvatska</b>	<b>9.819</b>
Državni vrtići	9.730
Privatni vrtići	10.195
Vrtići vjerskih zajednica	10.429

Izrađeno prema: Državni zavod za statistiku (DZS), DJEČJI VRTIĆI I DRUGE PRAVNE OSOBE KOJE OSTVARUJU PROGRAME PREDŠKOLSKOG ODGOJA, DJECA PREMA DOBNIM SKUPINAMA I ZAPOSLENICI PO ŽUPANIJAMA, POČETAK PED. G. 2020./2021

## Prilog 7: Kadrovi u predškolskom odgoju

KADROVI U PREDŠKOLSKOM ODGOJU U RH						
Broj djece po odgojitelju	Broj zdravstvenih radnika po vrtiću	Broj djece po zdravstvenom radniku	Broj pedagoga po vrtiću	Broj djece po pedagogu	Broj psihologa ili defektologa po vrtiću	Broj djece po psihologu ili defektologu
9,82	0,36	253,60	0,31	441,97	0,41	220,98

KADROVI U PREDŠKOLSKOM ODGOJU U RH, prema Državnom zavodu za statistiku, ZAPOSLENICI U DJEČJIM VRTIĆIMA, DRUGIM PRAVNIM OSOBAMA KOJE OSTVA- RUJU PROGRAME PREDŠKOLSKOG ODGOJA I PROGRAMIMA PREDŠKOLE, POČE- TAK PED. G. 2020./2021.

**Prilog 8: Ukupna razlika u broju učenika u razdoblju  
2013./2014. do 2021./2022**

Županija	razlika u %	razlika u broju učenika
VUKOVARSKO SRIJEMSKA	-25,06%	-3.866
BRODSKO POSAVSKA	-21,73%	-2.955
POŽEŠKO SLAVONSKA	-19,49%	-1.272
SISAČKO MOSLAVAČKA	-17,80%	-2.267
VIROVITIČKO PODRAVSKA	-16,71%	-1.142
OSJEČKO BARANJSKA	-16,30%	-3.881
BJELOVARSKO BILOGORSKA	-12,60%	-1.183
LIČKO SENJSKA	-11,70%	-409
KOPRIVNIČKO KRIŽEVAČKA	-10,63%	-992
VARAŽDINSKA	-9,89%	-1.410
KARLOVAČKA	-8,47%	-753
ŠIBENSKO KNINSKA	-8,35%	-647
KRAPINSKO ZAGORSKA	-7,65%	-773
SPLITSKO DALMATINSKA	-5,20%	-1.960
MEĐIMURSKA	-5,15%	-509
ZAGREBAČKA	-4,05%	-1.064
ZADARSKA	-0,88%	-121
PRIMORSKO GORANSKA	1,02%	195
DUBROVAČKO NERETVANSKA	4,85%	456
ISTARSKA	7,35%	1.057
GRAD ZAGREB	10,65 %	6.202

Izvor: Školski e-Rudnik

## Prilog 9: Broj osnovnih škola

Razvojna skupina	11./12.	12./13.	13./14.	14./15.	15./16.	16./17.	17./18.	18./19.	19./20.	20./21.
I.	532	529	527	523	523	518	519	520	514	508
II.	547	545	543	545	543	542	540	535	530	526
III.	447	448	446	446	441	439	436	438	439	438
IV.	547	545	541	541	543	540	535	536	532	529
Ukupno	2.073	2.067	2.057	2.055	2.050	2.039	2.030	2.029	2.015	2.001

Izvor: Izrada autora analize lokalnih proračuna prema podacima DZS

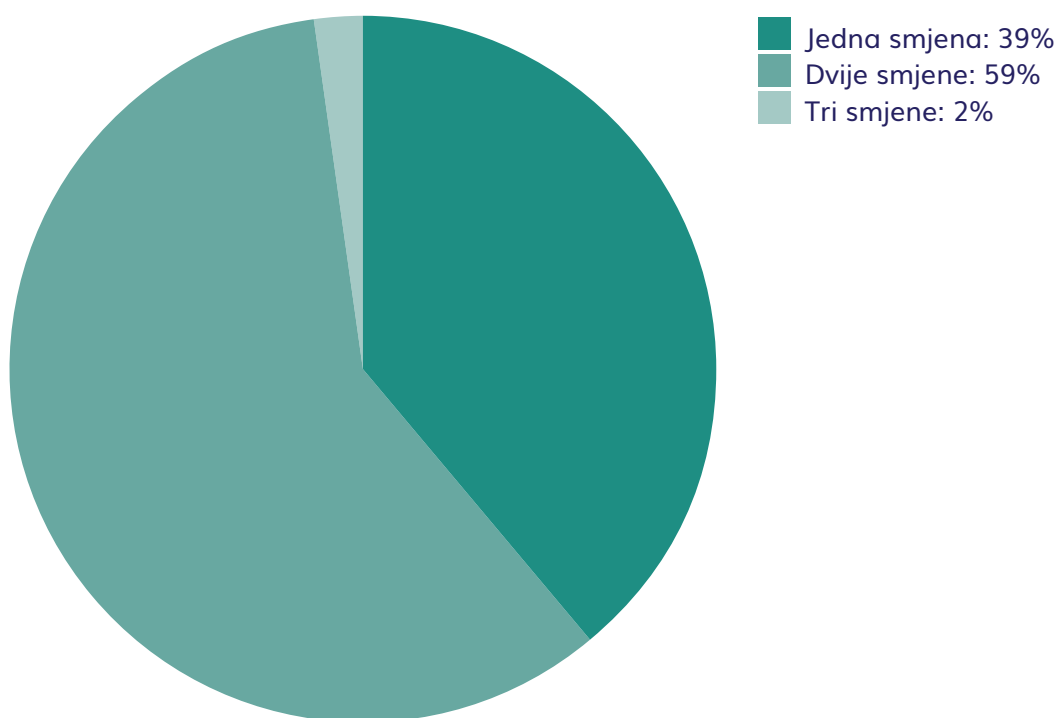
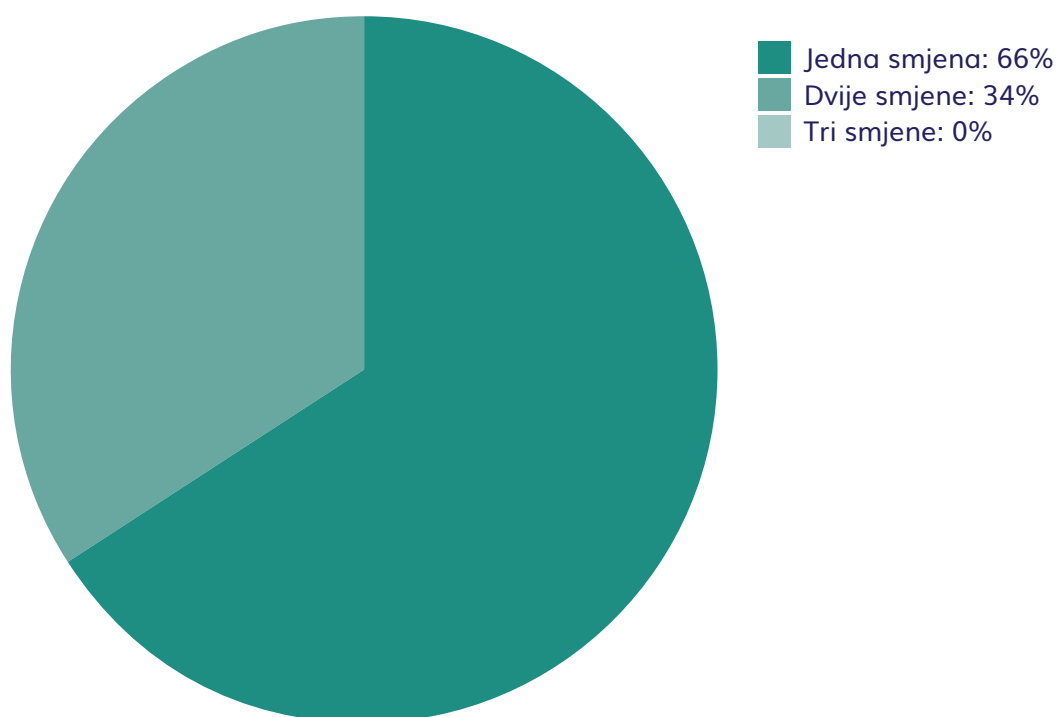


**Prilog 10: Prosječan broj razrednih odjela po ustanovi i učenika po razrednom odjelu 2021./2022.**

Županija	Broj ustanova	Broj odjela	Prosječno odjela	Broj učenika	Prosječno učenika po odjelu
GRAD ZAGREB	133	3.121	23,47	63.038	20,20
ZAGREBAČKA	51	1.147	22,49	22.330	19,47
ZADARSKA	38	641	16,87	11.850	18,49
SPLITSKO DALMATINSKA	101	1.845	18,27	33.546	18,18
POŽEŠKO SLAVONSKA	15	255	17,00	4.632	18,16
ISTARSKA	48	738	15,38	13.311	18,04
PRIMORSKO GORANSKA	61	997	16,34	17.559	17,61
DUBROVAČKO NERETVANSKA	32	535	16,72	9.316	17,41
KARLOVAČKA	29	423	14,59	7.255	17,15
VARAŽDINSKA	42	683	16,26	11.614	17,00
KRAPINSKO ZAGORSKA	34	479	14,09	8.042	16,79
ŠIBENSKO KNINSKA	24	387	16,13	6.461	16,70
KOPRIVNIČKO KRIŽEVAČKA	26	419	16,12	6.972	16,64
BRODSKO POSAVSKA	33	500	15,15	8.280	16,56
MEĐIMURSKA	31	527	17,00	8.464	16,06
VIROVITIČKO PODRAVSKA	18	302	16,78	4.810	15,93
SISAČKO MOSLAVAČKA	37	590	15,95	9.383	15,90
OSJEČKO BARANJSKA	74	1.145	15,47	17.776	15,52
BJELOVARSKO BILOGORSKA	27	409	15,15	6.318	15,45
LIČKO SENJSKA	15	182	12,13	2.727	14,98
VUKOVARSKO SRIJEMSKA	55	784	14,25	11.139	14,21
<b>Ukupno</b>	<b>924</b>	<b>16.109</b>	<b>17,43</b>	<b>284.823</b>	<b>17,68</b>

Izvor: Školski e-Rudnik

## Prilozi 11 i 12: Organizacija nastave u smjenama i udio učenika koji pohađaju nastavu u smjenama



Izvor: Školski e-Rudnik