

PRAVNI ASPEKTI ZAŠTITE PRAVA DJETETA NA KVALITETAN RANI I PREDŠKOLSKI ODGOJ I OBRAZOVANJE

Jurić Golo, Anita

Professional thesis / Završni specijalistički

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:932231>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-23**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Sveučilište u Zagrebu
Sveučilišni interdisciplinarni specijalistički studij prava djece

**PRAVNI ASPEKTI ZAŠTITE PRAVA DJETETA NA KVALITETAN RANI I
PREDŠKOLSKI ODGOJ I OBRAZOVANJE**
ZAVRŠNI SPECIJALISTIČKI RAD

Anita Jurić Golo

Mentor: prof. dr. sc. Irena Majstorović

Zagreb, 2023.

SADRŽAJ

1. Uvodne napomene.....	2
2. Kratak osvrt na razvoj ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj.....	4
3. Pravo djeteta na odgoj i obrazovanje.....	9
3.1. Globalni okvir prava na odgoj i obrazovanje.....	10
3.2. Regionalni okvir prava na odgoj i obrazovanje.....	17
3.2.1. Vijeće Europe i pravo na odgoj i obrazovanje.....	17
3.2.2. Europska unija i pravo na odgoj i obrazovanje.....	19
3.3. Nacionalni okvir prava na odgoj i obrazovanje djece u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.....	24
3.3.1. Temeljni obvezujući izvori.....	24
3.3.2. Odabrani strateški dokumenti.....	29
4. Djeca predškolske dobi u ranjivim situacijama i pravo na kvalitetan rani i predškolski odgoj i obrazovanje.....	38
4.1. Djeca koja žive u uvjetima siromaštva.....	40
4.2. Djeca s teškoćama u razvoju	45
4.3. Djeca iz udaljenih ruralnih sredina.....	49
4.4. Djeca pripadnici romske nacionalne manjine.....	50
5. Odabrani pokazatelji kvalitete ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.....	53
5.1. Organizacija ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u odabranim sustavima.....	55
5.2. Upravljanje i pristup ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju.....	57
5.3. Visokokvalificirano odgojno-obrazovno osoblje kao preduvjet kvalitetnog ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.....	62
5.3.1. Rezultati nacionalnog istraživanja uvjeta rada u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju.....	66
5.4. Obrazovne smjernice.....	70
5.5. Vrednovanje i praćenje.....	72
6. Umjesto zaključka: preporuke za poboljšanje sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.....	74
7. Literatura.....	84
8. Popis slika.....	92
9. Popis tablica.....	93

1. Uvodne napomene

Ljudska prava su temelj slobode, jednakosti, društvene pravde, mira, a ugrožavanje tih prava uzrokuje niz problema s kojima se ljudska civilizacija danas susreće kao što su siromaštvo, sve češći problemi mentalnog zdravlja, nasilje, ratovi, globalizacija, problemi zaštite okoliša i dr.

Dijete se rađa s temeljnim ljudskim pravima i slobodama, no, ono s obzirom na svoju fizičku i psihičku ovisnost o odraslima zahtijeva posebnu zaštitu. Dijete je u današnje doba zahvaljujući međunarodnim dokumentima, prvenstveno Konvenciji o pravima djeteta, ali i dokumentima Vijeća Europe i Europske unije, nositelj prava, aktivan član zajednice. Djetinjstvo predstavlja najosjetljivije razdoblje čovjekovog života u kojem skrb (prehranu, zdravstvenu zaštitu, čistoću i njegu i sigurnost) i tjelesni, kognitivni, psihosocijalni, motorički i emocionalni razvoj u svojoj ukupnosti utječu na razvoj djeteta kao pojedinca, na njegova postignuća, ponašanja i obilježja ličnosti u kasnijoj dobi.

Iako je uloga roditelja kao primarnih odgojitelja u najranijoj dobi djeteta od najveće važnosti, prava djece zaštićena su djelovanjem države i međunarodne zajednice u ključnim dokumentima kao što su Ustav Republike Hrvatske¹, Konvencija o pravima djeteta², Obiteljski zakon³, a o pravima djece se govori i u mnogim drugim dokumentima koji iako nisu obvezujući, imaju značajnu ulogu u promicanju prava djece. Pomoć roditeljima kao primarnim odgojiteljima u razvoju djeteta pruža država i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave putem različitih usluga, pružanjem materijalne pomoći, ali i kroz ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja koje zajedno s roditeljima sudjeluju u osobnom razvoju djeteta i razvoju njegovih socijalnih vještina.

Istraživanja jasno pokazuju da pohađanje predškolske ustanove doprinosi socijalnom i kognitivnom razvoju djece. To je sustav koji ima utjecaja na socijalni razvoj djece i njihove

¹ Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine 56/90, 135/97, 08/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00-pročišćeni tekst, 28/01, 41/01-pročišćeni tekst, 55/01-ispravak, 76/10, 85/10-pročišćeni tekst, 05/14-Odluka u povodu okončanja postupka nadzora nad ustavnošću i zakonitošću provođenja državnog referenduma održanog 1. prosinca 2013.).

² Konvencija o pravima djeteta, (Službeni list SFRJ 15/90, Narodne novine - Međunarodni ugovori 12/93, 20/97), Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta glede uključivanja djece u oružane sukobe, (Narodne novine - Međunarodni ugovori 5/02), Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta o prodaji djece, dječjoj prostituciji i dječjoj pornografiji (Narodne novine - Međunarodni ugovori 5/02), Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta o postupku povodom pritužbi (Narodne novine - Međunarodni ugovori 2/17).

³ Obiteljski zakon (Narodne novine 103/15, 98/19, 47/20).

obrazovne ishode, može pomoći izjednačavanju životnih šansi djece i ublažavanju posljedica i rizika koje donosi siromaštvo djece, ima iznimnu važnost u inkluziji djece s teškoćama u razvoju, djece pripadnika manjina i dr. ranjivih skupina u redovne programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

Mogućnost pohađanja predškolske ustanove daje pravo i mogućnost majci i ocu da rade iz kojeg razloga razvoj predškolskog odgoja i obrazovanja ne bi trebao predstavljati trošak već investiciju u razvoj čovjeka kao pojedinca i društva kao cjeline.

Cilj ovog rada je pokušati utvrditi što je i na kojim razinama moguće poduzeti da bi sustav predškolskog odgoja bio dostupniji, priuštiviji, kvalitetniji i pravedniji za svu djecu jer kao što poručuju Ženevska deklaracija o pravima djeteta⁴ i Deklaracija o pravima djeteta⁵ ljudska vrsta duguje djetetu ono najbolje što ima.

Ovoj temi, koja se može promatrati s različitih aspekata, pristupa se prvenstveno s pravne strane. Široj javnosti poznata je okolnost da velik broj djece svake pedagoške godine ostane neupisan u ustanove ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, iako imaju uvjete za upis, jer za njih nema slobodnog mjesta. Međutim, ovo je samo jedan od problema s kojima se danas suočava rani i predškolski odgoj i obrazovanje u Hrvatskoj, zbog čega ćemo u ovom radu pokušati odgovoriti na pitanje na koji će način svako dijete ostvariti pravo ne samo na mjesto u predškolskoj ustanovi nego pravo na kvalitetan rani i predškolski odgoj i obrazovanje.

Nakon uvodnih napomena u prvom poglavlju, u drugom poglavlju daje se kratak osvrt na razvoj ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj.

U izabranim strateškim dokumentima na razini Ujedinjenih naroda, Vijeća Europe i Europske unije, kao i u prikazanim nacionalnim izvorima u trećem su poglavlju istaknute najznačajnije odredbe koje se tiču prava na odgoj i obrazovanje, odnosno prava na kvalitetan sustav ranog predškolskog odgoja i obrazovanja kao sastavnog dijela prava na odgoj i obrazovanje.

U četvrtom poglavlju prikazani su problemi s kojima se susreću ranjive skupine djece predškolske dobi: djeca koja žive u uvjetima siromaštva, djeca s teškoćama u razvoju, djeca iz

⁴ Ženevska deklaracija o pravima djeteta, dostupno na: <http://www.un-documents.net/gdrc1924.htm> (08.10.2022.).

⁵ Deklaracija o pravima djeteta, dostupno na: <https://archive.crin.org/en/library/legal-database/un-declaration-rights-child-1959.html> (08.10.2022.).

udaljenih ruralnih sredina i djeca pripadnici romske nacionalne manjine u ostvarivanju svojih prava na kvalitetan rani i predškolski odgoj i obrazovanje.

U petom poglavlju prikazano je pet čimbenika kvalitete koje su navedene u Preporuci o visokokvalitetnim sustavima ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja: upravljanje, pristup, osoblje, odgojno-obrazovne smjernice, te vrednovanje i praćenje. Nadalje, izvršena je usporedba sustava ranog i predškolskog odgoja u Hrvatskoj s odabranim državama posebno u kontekstu navedenih čimbenika kvalitete.

U šestom je poglavlju ukratko ukazano na probleme vezano za pristupačnost, kvalitetu, kapacitete i financiranje sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj, te su na tome temelju dane preporuke za poboljšanje sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja radi ostvarivanja prava na kvalitetan rani i predškolski odgoj i obrazovanje sve djece predškolske dobi.

2. Kratak osvrt na razvoj ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj

U zapadnoeuropskim državama razvoj predškolskog odgoja i obrazovanja u posljednje vrijeme dobiva na važnosti te se ističe važnost javno dostupne, kvalitetne i priuštive skrbi za djecu rane i predškolske dobi. Međutim, u Hrvatskoj, 90-tih godina, a i danas, na javno-političkom planu pažnja je primarno usmjerena na roditeljske dopuste, naknade, te dječje doplatke, dok u sustavu predškolskog odgoja i obrazovanja, iako se u relevantnim zakonskim i podzakonskim aktima proklamira pluralizam njegovih funkcija, prevladava ipak socijalna komponenta u odnosu na odgojno-obrazovnu, što finalno utječe na formiranje javnog i političkog mnijenja o sustavu predškolskog odgoja i obrazovanja koji je prvenstveno servis za čuvanje djece.

U europskim državama postoje izvorno dva modela institucionalne skrbi za djecu. Prvi je obrazovni model koji je univerzalan i često neprilagođen potrebama zaposlenih roditelja, a primarni mu je motiv socijalizacija, obrazovanje, jednakost šansi (npr. Belgija, Francuska, Italija, Španjolska).⁶ Drugi model je model koji je usmjeren na djecu zaposlenih roditelja, odnosno isti proizlazi iz potrebe usklađivanja obiteljskog života i potrebe rada (npr. Njemačka,

⁶ O razvoju skrbi za djecu prema: Baran, J., Dobrotić, I., Matković, T., Razvoj institucionaliziranog predškolskog odgoja u Hrvatskoj: promjene paradigme ili ovisnosti o prijedrenom putu? Napredak, 152 (3-4), 2011., str. 521-540.

nordijske zemlje, Velika Britanija).⁷ Međutim, ovi modeli se u stvarnosti u određenom smislu međusobno približavaju, jer se obrazovni model zbog prilagodbe javno-političkoj situaciji, suzbijanju siromaštva, rastuće zaposlenosti žena približava modelu usmjerenom na potrebe usklađivanja obiteljskih obveza, i obratno.

Što se povijesnog razvoja sustava predškolskog odgoja i obrazovanja tiče na području Hrvatske, djelovale su neke ustanove koje nisu primarno pedagoške, ali ih možemo smatrati pretečama ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja. Na dubrovačkom području 1432. otvoreno je dječje nahodište radi zbrinjavanja „nezakonite“ djece do šeste godine života, te prvo sirotište 1785. godine.⁸

Potreba za osnivanjem institucija za čuvanje djece predškolske dobi javlja se zbog potrebe zapošljavanja van kućanstva, pojavom industrijskog društva, te uključivanjem velikog broja žena u svijet rada. Kao i u većini europskih država, početkom 19. stoljeća postoje institucije u privatnom, odnosno crkvenom vlasništvu za nezbrinutu djecu, dok se sredinom 19. stoljeća otvaraju predškolske ustanove s odgojnim karakterom koje primjenjuju Föbelova načela. Naglasak se stavlja na upoznavanje dječje psihologije kao temelja za odgojno djelovanje.

Sredinom 19. stoljeća dolazi do velikih promjena. Nakon građanske revolucije 1848. godine započinje preobrazba iz feudalnog u građansko društvo, a 1867. godine dolazi do zaključenja Austro-ugarske nagodbe i podjele monarhije na austrijski i ugarski dio. Zaključenjem Hrvatsko-ugarske nagodbe sljedeće godine (1868.) Hrvatska je dobila autonomiju odlučivanja u organizaciji i ustrojstvu školskog sustava.

Početak državne regulacije predškolskog odgoja smatra se obveza osnivanja zabavišta 1874. godine, kada je donesen dokument pod nazivom *Zakon ob ustroju pučkih školah i preparandijah za pučko učiteljstvo u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji*.⁹ Drugi dokument koji označava početak brige države za odgoj djece rane i predškolske dobi, te regulira rad zabavišta kao odgojnih ustanova za djecu o kojima brigu vodi kvalificirano osoblje (učiteljice zabavišta) je *Naredba ob ustrojstvu zabavišta* donesena 1878. godine.¹⁰ Godine 1880./81. pri Ženskoj

⁷ *Ibid.*, str. 523.

⁸ *Ibid.*, str. 524.

⁹ O tome prema: Mendeš, B., Početci institucijskog predškolskog odgoja u Hrvatskoj i njegova temeljna obilježja, *Školski vjesnik*, 64 (2), 2015., str. 227-250.

¹⁰ *Ibid.*, str. 231.

učiteljskoj školi sestara milosrdnica u Zagrebu započinje stručna izobrazba za zabavišne učiteljice, te započinje sustav profesionalnog razvoja odgojitelja rane i predškolske dobi.

Krajem 19. stoljeća djeluju ustanove kao što su pjestovališta (ustanove u kojima se provodi skrb, njega i zaštita djece od 14. dana života do 3 godine života), čuvališta (ustanove za skrb i njegu djece od 3. godine do polaska u školu, imaju socijalno-zaštitni karakter i odgojni značaj, a pohađanje je besplatno), zabavišta (u početku su bila u privatnom vlasništvu i uključivala su djecu iz bogatijih obitelji, no, kasnije ih pohađaju djeca iz siromašnih obitelji besplatno, odgojnog su karaktera, a zabavišne učiteljice rade s djecom sukladno Föbelovim načelima, no, radno im vrijeme nije usklađeno potrebama zaposlenih roditelja) i kombinirani zavodi (čuvališta u koja dolaze zabavišne učiteljice koje dio dana rade s djecom prema Föbelovim načelima). Iz navedenog proizlazi da je u početku sustav predškolskog odgoja bio dualan, dok su jedne institucije bile prvenstveno namijenjene čuvanju djece dok roditelji rade, druge su nastale radi obrazovanja djece i pripreme za školu, te su bile nedostupne siromašnoj djeci. Međutim, kao što je istaknuto, vrlo brzo dolazi do osnivanja kombiniranih zavoda kojima je cilj osim čuvanja djece obrazovanje djece, čime se izjednačavaju šanse djece koja dolaze iz manje bogatih obitelji.

Tijekom Prvog svjetskog rata se otvaraju skloništa za djecu, a 1929. godine zabavišta djeluju unutar osnovnih škola sukladno Zakonu o osnovnim školama. Tijekom Drugog svjetskog rata otvaraju se dječji domovi za djecu predškolske dobi. Donošenjem dvaju dokumenata: Uredbe o samostalnom financiranju ustanova i Uredbe o visini i načinu plaćanja doprinosa roditelja za djecu u dječjim ustanovama iz 1951. godine,¹¹ temeljem kojih se troškovi za rad obdaništa prenose na roditelje, sužava se mreža obdaništa, a donošenjem Zakona o dječjim vrtićima¹² obdaništa konačno prestaju djelovati, a zabavišta se ubrzano razvijaju, posebno s obzirom da se troškovi podmiruju iz društvenih sredstava. Preporuke o rješavanju problema predškolskog odgoja i širenju mreže dječjih vrtića donesene 1960. godine propisuju da je vrtić najbolja dopuna obiteljskom odgoju i priprema djece za školu. U socijalističkom razdoblju predškolske su ustanove uglavnom javne, decentralizirane, a o njihovom financiranju brinu općine, a od 1974. godine samoupravne interesne zajednice (tzv. SIZ-ovi). Dolaze do izražaja poteškoće u financiranju predškolskih ustanova posebno nakon što se 1959. prešlo s proračunskog na

¹¹ Baran, J., Dobrotić, I., Matković, T., *op. cit.*, (bilješka 6), str. 531.

¹² Zakon o dječjim vrtićima (Narodne novine 24/56).

financiranje iz sredstava općina i SIZ-ova. Iako u Hrvatskoj sukladno zakonskim dokumentima nakon Drugog svjetskog rata prevladava pluralizam funkcija ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja od njegovanja, zbrinjavanja i odgoja (1945. godine), fizičkog, psihičkog i emocionalnog razvoja (1947. godine), kao i intelektualnog razvoja, pripreme za školu, estetskog razvoja i socijalizacije¹³, u praksi postojanje ovih ustanova zbog malog obuhvata djece nema izraženo značenje u društvu, te je primarno usmjereno na pružanje pomoći zaposlenim roditeljima, a manje je usmjereno na potrebe djece.¹⁴

Zakonom o financiranju školstva iz 1962. godine¹⁵ povećana je obveza doprinosa roditelja za boravak djece u vrtiću, što uzrokuje smanjenje broja djece iz siromašnijih obitelji u vrtiću¹⁶. Zakon o dječjim vrtićima iz 1965. godine¹⁷ propisuje da je predškolski odgoj dio odgoja i obrazovanja, te da doprinosi općem odgojnom cilju. Sredstava za rad vrtića osigurava osnivač, a jedan dio troškova može snositi roditelj sukladno odluci osnivača.

Mreža vrtića se razvija uvođenjem posebnih SIZ-ova 1974. Zakonom o društvenoj brizi o djeci predškolskog uzrasta,¹⁸ u kojima se po načelu solidarnosti osiguravaju sredstva za predškolske programe, te se propisuju kriteriji za uključivanje djece u vrtiće (potrebe djece, zaposlenost roditelja, stambeni uvjeti, imovinsko stanje i dr.), a svojoj djeci je zajamčeno pravo na minimum predškolskog odgoja, što uključuje kraće programe ili predškolu. Predškola odnosno tada „mala škola“ predviđena je za svu djecu u godini prije škole ako nisu pohađala vrtić. Zakonom o društvenoj brizi o djeci predškolskog uzrasta¹⁹ iz 1981. godine uvode se prednosti pri upisu djece u vrtić (zaposlenost roditelja, rad roditelja u inozemstvu, djeca s teškoćama u razvoju, djeca bez roditeljske skrbi). Iako je u ovom razdoblju došlo do izgradnje i adaptacije ustanova predškolskog odgoja, te do prihvaćanja važnosti vrtića u društvenoj sredini, Lipovac 1985. godine upozorava na neravnomjerno raspoređenu mrežu vrtića, slabu opremljenost, nedostatak prostornih kapaciteta i prevelik broj djece u skupini, kao i nejednak i neadekvatan način financiranja i uvjeta rada. Kunstek 1991. godine ističe da je razlog tome način vođenja politike

¹³ Sukladno Zakonu o društvenoj brizi o djeci predškolske dobi (Narodne novine 51/74).

¹⁴ Baran, J., Dobrotić, I., Matković, T., *op. cit.*, (bilješka 6), str. 527.

¹⁵ *Ibid.* str. 531.

¹⁶ *Ibid.*, str. 529.

¹⁷ *Ibid.*, str. 531.

¹⁸ Zakon o društvenoj brizi o djeci predškolskog uzrasta (Narodne novine 51/74).

¹⁹ Zakon o društvenoj brizi o djeci predškolskog uzrasta (Narodne novine 28/81, 12/89, 20/90, 47/90, 9/91) i Zakon o društvenoj brizi o djeci predškolske dobi (18/91, 27/93).

u ovom području, te prihvaćanje socijalne komponente kao prevladavajuće u odnosu na odgojno-obrazovnu, što dovodi do rezidualnosti sustava.²⁰

U tranzicijskoj Hrvatskoj u izmjenama i dopunama Zakona o društvenoj brizi o djeci predškolske dobi²¹ osnivaju se Republički fond na državnoj razini i fondovi na razini općina, koji se vrlo brzo ukidaju te se izmjenama i dopunama citiranog Zakona iz 1993. godine „sredstva za financiranje javnih potreba u području društvene brige o djeci predškolske dobi osiguravaju u državnom proračunu, u proračunu županije, Grada Zagreba, grada i općine.“
Donošenjem Zakona o predškolskom odgoju i naobrazbi²² sredstva za rad predškolskih ustanova osigurava osnivač, a iz državnog proračuna sufinanciraju se programi tzv. javnih potreba za djecu s teškoćama, darovitu djecu i pripadnike nacionalnih manjina, što je i danas propisano člankom 50. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju.²³ Izmjenama i dopunama Zakona iz 1993. godine osnivači predškolskih ustanova mogu biti i privatne osobe i vjerske zajednice, a izmjenama iz 1997. osnivač može biti i Republika Hrvatska.

Također, s obzirom na društvene okolnosti mijenjaju se prioriteti pri upisu djece, pa se za vrijeme i nakon Domovinskog rata, osim postojećih prioriteta kod upisa djece u vrtić (djeca s teškoćama, djeca samohranih roditelja), predviđaju novi, pa prednost pri upisu dobivaju i djeca roditelja žrtava i invalida rata, djeca u godini pred školu, djeca iz obitelji s više djece, djeca primatelji dječjeg doplatka. Prednost pri upisu i bodovanje regulirano je pravilnicima koje donose osnivači predškolskih ustanova što dovodi do daljnje neujednačenosti sustava zbog čega predškolski odgoj u Hrvatskoj i dalje ne može biti jednako dostupan, priuštiv, kvalitetan i pravedan za svu djecu.

Naime, rani i predškolski odgoj i obrazovanje dio je obrazovnog sustava Republike Hrvatske, namijenjen je djeci u dobi od šest mjeseci do polaska u osnovnu školu, te je pod nadležnošću Ministarstva znanosti i obrazovanja. Svako dijete rane i predškolske dobi ima pravo upisa u dječji vrtić ili školsku ustanovu u kojoj se izvodi rani i predškolski odgoj i obrazovanje.

²⁰ Baran, J., Dobrotić, I., Matković, T., *op. cit.*, (bilješka 6), str. 532.

²¹ Zakon o društvenoj brizi o djeci predškolske dobi (Narodne novine 18/91 i 27/93).

²² Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi donesen je 17.01.1997. godine (Narodne novine 10/97), a Izmjenama i dopunama Zakona (Narodne novine 94/13) naziv Zakona mijenja se u Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju.

²³ Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju (Narodne novine 98/19, 57/22).

3. Pravo djeteta na odgoj i obrazovanje

„Obrazovanje je organizirani pedagoški proces stjecanja znanja i razvijanja spoznaje. Društveno se organizira u zakonom utemeljenim obrazovnim ustanovama koje ostvaruju planove i programe obrazovanja. Prema dobi odgajanja obrazovanje se dijeli na: predškolsko, školsko i obrazovanje odraslih. Primjereno dobnim skupinama, planovima i programima, utvrđuju se sadržaji i trajanje obrazovanja, kojima se osiguravaju obrazovni standardi za svako obrazovno razdoblje.

Obrazovanje u užem smislu odnosi se na stjecanje znanja i razvijanje sposobnosti; iz toga proizlaze i materijalni / kognitivni zadatci obrazovanja (znanje) i funkcionalni, formalni, formativni, psihomotorički ili operativni (sposobnosti) zadatci. Obrazovanje je sastavni dio odgoja i pedagoškoga djelovanja koje se izravno povezuje s intelektualnim odgojem..... Obrazovanje je snažan društveni čimbenik i pokretač razvoja, zbog čega mu se u svijetu i u nas pridaje sve veće značenje.“²⁴

Odgoj i obrazovanje, blisko su povezani, a čine sadržaj roditeljske skrbi,²⁵ te na strani roditelja predstavljaju pravo ali i dužnost. Roditeljima je zajamčeno pravo i sloboda samostalnog odlučivanja o odgoju djece (članak 63. Ustava). Na strani djeteta pravo na odgoj djeteta proizlazi iz osobnih prava djeteta predviđenih u članku 84. Obiteljskog zakona, i to prava na sigurnost i odgoj u obitelji, prava na život s roditeljima, prava na ostvarivanje osobnih odnosa s odvojenim roditeljem. Pravo na obrazovanje zajamčeno je Ustavom (člankom 66. Ustava), a roditelji su dužni voditi računa o odgoju i obrazovanju djeteta, dok su odgojno-obrazovne ustanove dužne stvarati primjerene uvjete za rast i razvoj djeteta, dopunjavati obiteljski odgoj i uspostaviti suradnju s obitelji djeteta (članak 16. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju). Regulacija države u ostvarenju prava na obrazovanje je neophodna, međutim, intervencijom države ne smije se povrijediti suština prava na obrazovanje, niti ono može biti sukobljeno s drugim pravima (pravima djeteta i pravima roditelja).²⁶ Stoga, roditelji imaju primarnu odgojiteljsku funkciju, a u obrazovnom procesu moraju sudjelovati.²⁷ Prava roditelja u pogledu odgoja i obrazovanja djeteta (u skladu s njihovim vjerskim i filozofskim uvjerenjima)

²⁴Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021., <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=44619> (23.02.2023.).

²⁵ Čl. 92. st. 1. t. 2. Obiteljskog zakona (Narodne novine 103/15, 98/19, 47/20).

²⁶ Europski sud za ljudska prava, Case of Campbell and Cosans v. the United Kingdom zahtjev br. 7511/76; 7743/76, presuda od 25.02.1982., dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-57455> (13.11.2022.).

²⁷ O tome prema: Hrabar, D., Odjek roditeljskih vjerskih i filozofskih uvjerenja na odgoj i obrazovanje djece u hrvatskoj legislativi, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 68 (3-4), 2018., str. 319-336.

uvjetovano je djetetovim pravima i njegovom dobrobiti, a i međunarodnim dokumentima koji su ratificirani od strane Hrvatskog sabora i objavljeni.

U nastavku se daje prikaz izabраниh odredbi kojima se regulira pravo na odgoj i obrazovanje na razini Ujedinjenih naroda, Vijeća Europe i Europske unije, na nacionalnoj razini, iz kojih proizlazi svijest globalne zajednice o nužnosti zaštite prava djece i poduzimanja aktivnosti u svrhu ostvarivanja prava na odgoj i obrazovanje sve djece, te njihovog skladnog i kvalitetnog psihofizičkog razvoja.

3.1. Globalni okvir prava na odgoj i obrazovanje

Obrazovanje u pravilu započinje u razdoblju djetinjstva, a pravo djeteta na odgoj i obrazovanje prepoznato je u dokumentima koja štite prava djeteta.

Prvi dokument kojim se štite prava i slobode svakog djeteta je Ženevska deklaracija o pravima djeteta iz 1924. godine, donesena u okviru Lige naroda, koja u pet točaka predviđa obveze država na pružanje potpore i zaštite djeci, te odgoj djece usmjeren prema razvoju njihove nadarenosti u službi čovječanstva.

Pravo na odgoj i obrazovanje prvi se puta kao temeljno ljudsko pravo pojavljuje u Općoj deklaraciji o pravima čovjeka iz 1948. godine²⁸ u kojoj u članku 26. stoji:

„1. Svatko ima pravo na obrazovanje. Obrazovanje mora biti besplatno, barem na osnovnom i temeljnim stupnjevima. Osnovno obrazovanje mora biti obvezno. Tehničko i stručno obrazovanje mora biti opće dostupno, a visoko obrazovanje mora biti jednako dostupno svima na osnovi uspjeha.

2. Obrazovanje treba biti usmjereno punom razvoju ljudske osobnosti i jačanju poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ono mora promicati razumijevanje, toleranciju i prijateljstvo među svim narodima, rasnim ili vjerskim grupama te podupirati djelovanje Ujedinjenih naroda na održavanju mira.

²⁸ Opća deklaracija o pravima čovjeka (Narodne novine - Međunarodni ugovori 12/09).

3. Roditelji imaju pravo prvenstva u izboru vrste obrazovanja za svoju djecu.“

Deklaracijom su utemeljene odrednice obrazovanja koje su aktualne i danas: osnovno obrazovanje je obvezno i besplatno, tehničko i stručno obrazovanje je svima dostupno, a više i visoko obrazovanje dostupno je svima u skladu sa sposobnostima pojedinca.

U Općoj deklaraciji o pravima čovjeka se promoviraju mir i međusobno uvažavanje, kao i pun razvoj ljudske osobe, jačanje poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, te promicanje razumijevanja, tolerancije i prijateljstva, čime se govori i o sadržaju odgoja i obrazovanja, a posredno i njegovoj kvaliteti. Također, zajamčeno je i prvenstvo izbora roditelja kada je u pitanju obrazovanje djeteta.

Iako je Deklaracija izraz moralne i političke predanosti, te nije pravno obvezujuća, ona je uspostavila osnove prava na obrazovanje kroz obvezno i besplatno osnovno školovanje, te dostupnost i kvalitetu obrazovanja.²⁹

Sljedeći dokument značajan za prava djece je Deklaracija o pravima djeteta, kao neobvezujući dokument, donesen u okviru Ujedinjenih naroda 1959. godine, koji kroz deset načela deklarativno proklamira slobodu i prava djece (ekonomska, socijalna, kulturna prava, bez građanskih prava).³⁰ U sedmom načelu ističe se važnost obrazovanja djeteta koje mora biti obvezno i besplatno, barem u osnovnoj školi, kojim će se promicati njegova opća kultura i koje će mu omogućiti da, na temelju jednakih mogućnosti, razvije svoje sposobnosti, svoje individualno rasuđivanje i svoj osjećaj moralne i društvene odgovornosti, te da postane koristan član društva. Najbolji interesi djeteta bit će vodeće načelo onih koji su odgovorni za njegovo obrazovanje i usmjeravanje, što je u prvom redu odgovornost njegovih roditelja.

Nadalje, za osiguranje prava na obrazovanje svima od iznimnog je značaja UNESCO-va Konvencija protiv diskriminacije u obrazovanju iz 1960. godine koja je stupila na snagu 1962. godine³¹ i kojom se države članice obvezuju da će odrediti, razraditi i provesti politiku koja teži promicanju jednakih mogućnosti i postupaka u odgoju i obrazovanju te otkloniti i spriječiti

²⁹ Širanović, A., Pravo na obrazovanje između zakonske regulative i prakse, Unapređenje kvalitete života djece i mladih, Nikolić, M. (ur.), Tuzla, Udruženje za podršku i kreativni razvoj djece i mladih, 2012., str. 66.

³⁰ Hrabar, D., Uvod u prava djece, u: Prava djece-multidisciplinarni pristup, Hrabar D. (ur.), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2016., str.27.

³¹ Convention against Discrimination in Education, 1960., dostupno na: <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/convention-against-discrimination-education> (24.02.2023.).

svaki oblik diskriminacije temeljene na rasi, boji kože, spolu, vjeri, političkom ili nekom drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, ekonomskom statusu ili rođenju.

Također, Konvencijom se daje mogućnost roditeljima da odlučuju o vrsti obrazovanja za svoju djecu.

Opća skupština Ujedinjenih naroda 1966. godine usvojila je dva dokumenta iznimno važna za temu rada: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima kojim dokumentima se pravo na odgoj i obrazovanje dodatno afirmira. U Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima,³² pravo na obrazovanje spominje se u kontekstu prava roditelja da djeci osiguraju vjerski i moralni odgoj u skladu sa svojim osobnim uvjerenjima (članak 18. st. 4.), dok Međunarodnim paktom o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima³³ u članku 13. i 14. već utemeljena prava na obrazovanje dobivaju širu perspektivu utoliko što se predviđa postupno uvođenje besplatnog srednjeg, višeg i visokog obrazovanja, poticanje na završavanje osnovnog obrazovanja, te aktivno razvijanje školske mreže, uvođenje sustava stipendiranja učenika, te stalnog poboljšavanja materijalnog statusa učitelja. Člankom 14. ističe se važnost osiguranja obveznosti i besplatnosti obrazovanja te se obvezuju države na donošenje plana njegove provedbe. Ratifikacijom Pakta obvezuju se države slati izvještaje Komisiji za ekonomska, socijalna i kulturna prava, svake četiri godine, koja državama daje preporuke za unapređenje prakse.

Ovaj je dokument značajan jer ističe potrebu besplatnog obrazovanja na svim razinama, čime bi obrazovanje postalo dostupno svima. Također, govori o kvaliteti obrazovanja jer se odgoj i obrazovanje moraju usmjeriti u pravcu “punog razvoja ljudske osobe i svijesti o ljudskom dostojanstvu, mora jačati poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda..... mora omogućiti svim ljudima djelotvorno sudjelovanje u slobodnom društvu, promicati razumijevanje, snošljivost i prijateljstvo među svim narodima, rasnim, etničkim ili vjerskim grupama te podupirati djelatnosti Ujedinjenih naroda na održanju mira.”³⁴

³² Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (Službeni list SFRJ br. 7/71, Narodne novine - Međunarodni ugovori 12/93).

³³ Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima (Službeni list SFRJ br. 7/71, Narodne novine - Međunarodni ugovori 12/93).

³⁴ Članak 13. Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima

Konvencija o pravima djeteta³⁵ koju je prihvatila Opća skupština Ujedinjenih naroda 20. studenog 1989. godine, temeljni je međunarodni dokument kojim se reguliraju prava djece. Ratificiralo ju je 196 zemalja svijeta, a Republiku Hrvatsku obvezuje od 8. listopada 1991. godine.³⁶ Konvencija o pravima djeteta je sveobuhvatna jer osigurava građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava djece, univerzalna jer se primjenjuje na svu djecu, u svim situacijama, bezuvjetna jer zahtijeva od svih vlada, bez obzira na bogatstvo države da poduzmu aktivnosti vezane uz zaštitu prava djeteta te holistička jer zagovara gledište da su sva prava jednako važna i međusobno ovisna.³⁷ Obrazovna prava su dvojake naravi, jer se u članku 17. potiče širenje informacija i materijala važnih za kulturne i socijalne probitke djeteta, dok se u užem smislu u člancima 28. i 29. priznaje pravo djeteta na progresivno stjecanje znanja, na obvezno i besplatno osnovno školovanje, poticanje različitih oblika srednjoškolskog obrazovanja te dostupnost višeg i visokog obrazovanja u skladu s djetetovim sposobnostima.³⁸ „Djetetovo obrazovanje i odgoj...u mnogim dijelovima interferiraju, no cilj bi im trebao biti zajednički - postizanje zrelosti i odgovornosti djeteta prema samom sebi i prema drugima,“ što ponajviše ovisi o sposobnostima njegovih roditelja, te educiranosti i angažmanu drugih odgojitelja koji djeluju u zaštiti dobrobiti djeteta.³⁹

Smjernice odgoja koje navodi Konvencija o pravima djeteta (razvoj osobnosti, talenta, najviših potencijala duševnih i tjelesnih sposobnosti djeteta, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda i načela sadržanih u Povelji Ujedinjenih naroda, poštovanje djetetovih roditelja, njegova kulturnog identiteta, jezika i vrijednosti i drugih civilizacija, te pripremi djeteta za odgovoran život, poštivanje ravnopravnosti spolova, ravnopravnosti naroda, etničkih, nacionalnih i vjerskih grupa, poštivanje prirodnog okoliša) nisu sadržane u Obiteljskom zakonu, niti Obiteljski zakon predviđa odgovornost roditelja kao primarnih odgojitelja, zbog čega isti, u tom smislu, nije usklađen s Konvencijom.

Sukladno članku 18.st.1. Konvencije uloga roditelja je primarna u odgoju i razvoju djeteta, a najbolji interes djeteta mora biti njihova temeljna briga. „Uloga države je tek podredna,

³⁵ Konvencija o pravima djeteta, *op.cit.* (bilješka 1).

³⁶ Hrabar, D., Uvod u prava djece, *op.cit.* (bilješka 30), str.27.

³⁷ *Ibid.*, str.28.

³⁸ Hrabar, D.; Hlača, N.; Jakovac-Lozić D.; Korać Graovac A.; Majstorović I.; Čulo Margaletić A.; Šimović I., Hrabar. D. (ur.), Obiteljsko pravo, Narodne novine, Zagreb, 2021., str. 201.

³⁹ O tome: Hrabar D., Odgoj i obrazovanje djece - pravni status djece, roditelja i škole, *Dijete i društvo*, 3, 4, 2001., str.561-565.

pomoćna u pružanju odgovarajuće potpore u ostvarivanju djetetovih prava (npr. čl. 18. st. 2. i 3., čl. 27. st. 3. i 4.) uz uvažavanje uloge roditelja (i drugih osoba).“⁴⁰

Odgovornost je roditelja da svojim primjerom razvijaju osobnost djeteta i grade njegovo samopoštovanje i sigurnost, te ga usmjeravaju na prihvaćanje i snalaženje u vanjskom svijetu, no, značajnu funkciju u osposobljavanju djece za budući život i formiranje njegove osobnosti imaju odgojno-obrazovne ustanove - vrtići i škole. Važno je da se dijete odgoji, da mu se usade moralne vrijednosti, a najvažniju ulogu u tom smislu imaju roditelji koji svojim ponašanjem daju do znanja djetetu što je društveno prihvatljivo ponašanje.⁴¹

Države trebaju omogućiti da obavijesti o školovanju, stručnoj izobrazbi i profesionalnom usmjeravanju budu dostupne svakomu djetetu, te poticati redovito dolaženje na nastavu i smanjenje stope ispisa djece iz škole. Školska stega se treba provoditi na način kojim se potvrđuje djetetovo ljudsko dostojanstvo. Disciplinske metode prema učenicima se trebaju primjenjivati minimalno, i to samo kada su ugrožena prava i sigurnost drugih učenika i nastavnika. U svrhu očuvanja djetetovog dostojanstva i prava na obrazovanje potrebno je raditi na integraciji djeteta u razrednoj zajednici, posebno kada roditelji zakažu u svojoj ulozi primarnih odgojitelja, budući da škola (odnosno druga odgojno-obrazovna ustanova) ima odgojnu funkciju, koja je jednakovrijedna obrazovnoj funkciji. Stoga, nastavnici i stručni suradnici u svom radu s djecom trebali bi shvatiti značenje svoje uloge u razvoju moralnih vrijednosti djece, njihovih radnih navika, te važnost svog doprinosa u pripremi djeteta za budući život, zbog čega trebaju raditi na izgradnji suradničke klime i zaštiti prava i interesa svakog pojedinog djeteta.

Države stranke su dužne sukladno Konvenciji promicati međunarodnu suradnju u području obrazovanja, osobito u cilju suzbijanja neznanja i nepismenosti diljem svijeta, te olakšanja pristupa znanstvenim i tehničkim spoznajama i suvremenim metodama podučavanja. Djetetovo obrazovanje sukladno članku 29. Konvencije treba se temeljiti na razvoju djetetove osobnosti, razvoju njegovih vještina i sposobnosti, poštovanju ljudskih prava i temeljnih sloboda, poštovanju djetetovih roditelja, kulturnog identiteta, jezika i nacionalnih vrijednosti bliskih

⁴⁰ Hrabar. D. (ur.), *Obiteljsko pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2021., *op.cit.* (bilješka 38), str. 206.

⁴¹ O pitanjima (školske) stega više: Telar, H., *Školska stega i dostojanstvo djeteta u obrazovnom sustavu - pravni aspekti*, Završni specijalistički rad, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Poslijediplomski specijalistički studij iz građanskopravnih i obiteljskopravnih znanosti, Zagreb, 2013.

djetetu kao i poštovanju različitih civilizacija, kako bi dijete postalo odgovorna osoba koja poštuje ljude suprotnog spola, pripadnike drugih naroda, nacionalnosti, etničkih i vjerskih skupina i ima razumijevanja za prirodni okoliš, čime se ističe potreba kvalitete obrazovanja.

Konvencija o pravima djeteta stoga je postavila nove temelje u shvaćanju prava na obrazovanje budući da se ističe važnost cjelokupnog okruženja u kojemu dijete živi i uči, a obrazovanje se shvaća šire od formalnog sustava odgoja i obrazovanja.

K. Tomaševski⁴², koja je ujedno imenovana Posebnim izvjestiteljem o pravu na obrazovanje pri Komisiji za ljudska prava Ujedinjenih naroda, pravo na obrazovanje opisuje kroz 4-A shemu, odnosno kroz četiri dimenzije:

Raspoloživost (*availability*) podrazumijeva dužnost država da osigura financijska sredstva za dovoljan broj odgojno obrazovnih ustanova, kao i dovoljan broj stručnog kadra kako bi se pojedincima omogućio izbor odgovarajuće ustanove, posebno u odnosu na ustanove osnovnog odgoja i obrazovanja koje su besplatne.

Dostupnost (*accessibility*) podrazumijeva ukidanje svih fizičkih (npr. blizina ustanove), ekonomskih (npr. cijena) i drugih prepreka koje onemogućavaju obrazovanje svima, te ukidanje svih diskriminatornih prepreka s obzirom na spol, jezik, financijske mogućnosti, posebno u odnosu na najranjivije društvene skupine.

Prihvatljivost (*acceptability*) podrazumijeva obvezu države osigurati odgoj i obrazovanje koje je kvalitetno, sadržajno, koje pruža mogućnost izbora, primjenjuje metode poučavanja i vrednovanja prema određenim kriterijima.

Prilagodljivost (*adaptability*) podrazumijeva kvalitetu i fleksibilnost odgoja i obrazovanja s obzirom na sadržaj i kvalitetu programa, metode, te mogućnost prilagodbe potrebama različite djece (djece nižeg socioekonomskog statusa, nacionalnim manjinama, darovitima, djeci s teškoćama itd.), umjesto da se djeca prilagođavaju ustanovi.

Dokumenti koji promiču prava osoba s teškoćama u razvoju na obrazovanje, a koje valja posebno istaknuti su Svjetska deklaracija o obrazovanju za sve donesena na Svjetskoj

⁴² Tomaševski, K., Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable Novum Grafiska AB, Gothenburg, 2001., dostupno na: https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf (09.10.2022.).

konferenciji o obrazovanju održanoj 1990. godine u Jomtien, Standardna pravila o izjednačavanju mogućnosti za osobe s invaliditetom Ujedinjenih naroda iz 1993. godine, čiji je temeljni cilj jednakost obrazovnih šansi sve djece i mladih i uključenost osoba s invaliditetom u sustav redovnog školovanja, te Deklaracija iz Salamanke i okvirni principi za akciju 1994. godine u kojoj se donosi odluka o uključivanju sve djece u obrazovni sustav, promiče se pravo svakog djeteta da, bez obzira na njegovo fizičko, intelektualno, emocionalno, socijalno, jezično ili drugo stanje, bude uključeno u redovne škole. Ovo se odnosi na djecu s poteškoćama i nadarenu djecu, djecu s ulice i djecu koja rade, djecu iz udaljenih krajeva i iz nomadskih populacija, djecu iz jezičnih, etničkih ili religijskih manjina i djecu iz drugih područja ili grupa koje su u nepovoljnom položaju ili su marginalizirani.⁴³

Godine 2008. donesena Konvencija o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom⁴⁴ Ujedinjenih naroda kao prvi pravno obavezujući dokument koji se poziva na koncept kvalitetnog inkluzivnog obrazovanja koje može omogućiti društveni razvoj za osobe s invaliditetom i dati garanciju univerzalnosti i nediskriminacije u pravu na obrazovanje.

Konvencijom se potvrđuje da važnost prvenstveno treba dati najboljem interesu djeteta s teškoćama u razvoju što podrazumijeva: zabranu odvajanja djeteta od roditelja zbog toga što dijete ili roditelj ima neko oštećenje ili teškoću u razvoju (članak 23.), osiguravanje sveobuhvatnih programa osposobljavanja i rehabilitacije koji počinju u najranijoj fazi, a podupiru sudjelovanje i uključivanje djece s teškoćama u razvoju u zajednicu i sve aspekte društva (članak 26.), pravo djece s teškoćama u razvoju na inkluzivno obrazovanje, na svim razinama, bez diskriminacije i na osnovi jednakih mogućnosti, uz osiguravanje razumne prilagodbe, potrebne pomoći unutar općega obrazovnog sustava i individualiziranih mjera potpore, u skladu s ciljem potpune inkluzije (članak 24.)⁴⁵.

⁴³ Karamatić Brčić, M., Svrha i cilj inkluzivnog obrazovanja, Acta Iadertina, 8, 2011., str. 41.

⁴⁴ Konvencija o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom (Narodne novine - Međunarodni ugovori 6/07, 5/08).

⁴⁵ O tome prema: Bouillet, D., S one strane inkluzije djece rane i predškolske dobi -izvješće o provedenoj analizi pristupačnosti kvalitetnog ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja djeci u ranjivim situacijama u Hrvatskoj, Ured UNICEF-a za Hrvatsku i Pučko otvoreno učilište „Korak po korak”, Zagreb, 2018., dalje u tekstu: S one strane inkluzije, dostupno na: https://www.unicef.hr/wp-content/uploads/2018/12/S_one_strane_inkluzije_FINAL.pdf (24.11.2022.).

3.2. Regionalni okvir prava na odgoj i obrazovanje

U nastavku izdvajaju se izabrani dokumenti dvije regionalne organizacije Vijeća Europe i Europske unije, koji dokumenti su od posebnog značaja za zaštitu prava djece na odgoj i obrazovanje. Iako su navedene regionalne organizacije nastale zbog različite svrhe, Vijeće Europe u svrhu zaštite ljudskih prava, demokracije i vladavine prava, a Europska unija u svrhu jačanja gospodarskog napretka, obje, a Europska unija posebno posljednjih petnaestak godina, djeluju u zaštiti prava djece.⁴⁶

3.2.1. Vijeće Europe i pravo na odgoj i obrazovanje

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda usvojena je 1950. godine, a Republika Hrvatska je stranka Konvencije od 1997. godine.⁴⁷

Člankom 2. Protokola br. 1. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda svakom priznaje pravo na obrazovanje na način da: „Nikome neće biti uskraćeno pravo na obrazovanje. U obavljanju svojih funkcija povezanih s odgojem i poučavanjem države će poštivati pravo roditelja da osiguraju odgoj i poučavanje u skladu sa svojim vjerskim i filozofskim uvjerenjima.”

Ova razmjerno neobična negativna formulacija predložena je od strane britanske vlade, a prihvaćena je zbog straha od interpretacije pozitivne formulacije prava na obrazovanje i mogućih sankcija za kršenje tog prava⁴⁸. Europski sud za ljudska prava u svojoj praksi primjenom ovog članka tumači da se države ne obvezuju da obrazovanje učine dostupnim, nego se njime propisuje „pravo pristupa obrazovnim ustanovama koje postoje u određenom trenutku.“⁴⁹

⁴⁶ Majstorović, I., Europski i obiteljskopравни sustav zaštite prava djece, u: Prava djece-multidisciplinarni pristup, Hrabar D. (ur.), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2016., str.39.

⁴⁷ Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine - Međunarodni ugovori 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17).

⁴⁸ Širanović, A., Pravo na obrazovanje između zakonske regulative i prakse, Unapređenje kvalitete života djece i mladih, *op. cit.*, (bilješka 29), str. 66.

⁴⁹ Europski sud za ljudska prava, Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium v. Belgium, zahtjev br. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, presuda od 9.02.1967, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57524> (24.02.2023.).

Kao dio prava na obrazovanje roditelji imaju pravo osigurati djeci odgoj i poučavanje u skladu sa svojim vjerskim i filozofskim uvjerenjima. Valja istaći da je sukladno praksi Europskog suda za ljudska prava utvrđivanje kurikuluma škole u nadležnosti države, a moguće je uključiti informacije ili znanje vjerske ili filozofske naravi u školski kurikulum, pod uvjetom da se ono prenosi na objektivan, kritički i pluralistički način. U svrhu osiguranja pluralizma, kvantitativne i kvalitativne razlike u poučavanju pojedine religije ili filozofije moraju se tako uravnotežiti na način da se roditeljima pruži mogućnost djelomičnog ili potpunog izuzimanja iz nastavnog sadržaja djece, odnosno da njihova djeca ne pohađaju dio nastave vjeronauka u cijelosti ili djelomično⁵⁰. U presudi *Campbell and Cosans v. the United Kingdom*, vezano za protivljenje roditelja tjelesnom kažnjavanju djece u školi, sud ističe kako se Članak 2. Protokola br. 1. odnosi na sve (školske) predmete, a ne samo na vjerske. Isti je povezan s nekoliko odredbi Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, i to s člankom 8. (poštovanje privatnog i obiteljskog života), člankom 9. (pravo na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti), člankom 10. (pravo na slobodu izražavanja) i člankom 14. (zabrana diskriminacije), te se mora tumačiti i primjenjivati u harmoniji s odredbama drugih međunarodnih dokumenata.⁵¹

Drugi važan sporazum o ljudskim pravima Vijeća Europe je Europska socijalna povelja koju je Hrvatska ratificirala 2003. godine⁵², dok Revidiranu Europsku socijalnu povelju iz 1996. godine Hrvatska nije ratificirala. Sukladno članku 17. Europske socijalne povelje, države su se obvezale poduzeti sve prikladne i potrebne mjere kojima će osigurati da sva djeca prime skrb, pomoć i obrazovanje koje im je potrebno, a provedbu prava predviđenih Europskom socijalnom poveljom nadzire Europski odbor za socijalna prava.

Prilagodljivost obrazovanja tako podrazumijeva da se npr. za djecu s teškoćama koja su integrirana u redoviti obrazovni sustav osiguraju uvjeti koji će biti u skladu s njihovim posebnim potrebama, a ne da se takva djeca moraju prilagođavati sustavu. Isto tako člankom 14. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina⁵³ predviđa se pravo na učenje i

⁵⁰ Europski sud za ljudska prava, *Folgerø and others v. Norway*, zahtjev br. 1547/02, presuda od 29.06.2007., dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-81356> (13.11.2022.).

⁵¹ Hrabar, D., *Odjek roditeljskih vjerskih i filozofskih uvjerenja na odgoj i obrazovanje djece u hrvatskoj legislativi*, *op.cit.* (bilješka 27), str.330. i 331.

⁵² Europska socijalna povelja, Dodatni protokol Europskoj socijalnoj povelji, Protokol o izmjenama Europske socijalne povelje i Dodatnog protokola Europskoj socijalnoj povelji kojim se uspostavlja sustav kolektivnih žalbi (Narodne novine - Međunarodni ugovori 15/02).

⁵³ Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (Narodne novine - Međunarodni ugovori 14/97).

poučavanje vlastitog jezika. Europski sud za ljudska prava je potvrdio da pravo na obrazovanje podrazumijeva pravo na obrazovanje na nacionalnom jeziku (ili više njih).⁵⁴ U Republici Hrvatskoj se odgoj i obrazovanje obavlja na jeziku i pismu nacionalne manjine u predškolskoj ustanovi, osnovnoj i srednjoj školi te drugoj školskoj ustanovi, kao i drugim oblicima obrazovanja na način i pod uvjetima utvrđenim Zakonom o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina.⁵⁵

3.2.2. Europska unija i pravo na odgoj i obrazovanje

Na razini Europske unije interes za usklađivanje i ujednačavanje obiteljsko-pravnog sustava javlja se tek devedesetih godina prošlog stoljeća, a fokus je usmjeren na kolizijsko pravne i procesno pravne norme, s obzirom da je materijalno obiteljsko pravo u nadležnosti država članica, koje su različito razvijene u društvenom, političkom i pravnom smislu.⁵⁶

Najznačajniji dokument Europske unije relevantan za temu ovoga rada je Povelja Europske unije o temeljnim pravima,⁵⁷ usvojena uz Ugovor iz Nice 2000. godine, kao neobvezujući dokument, a danas je izjednačena po pravnoj snazi s osnivačkim ugovorima.

Pravo djece na besplatno obrazovanje predviđeno je člankom 14. Povelje Europske unije o temeljnim pravima:

- „1. Svatko ima pravo na obrazovanje i na pristup strukovnom i trajnom osposobljavanju.
2. To pravo uključuje mogućnost besplatnog obveznog školovanja.
3. Sloboda osnivanja obrazovnih ustanova, uz poštovanje demokratskih načela, te pravo roditelja da svojoj djeci osiguraju obrazovanje i poučavanje u skladu sa svojim vjerskim, filozofskim i pedagoškim uvjerenjima, poštuju se u skladu s nacionalnim zakonima koji uređuju ostvarivanje takve slobode i prava.“

Sadržaj članka 24. Povelje Europske unije o temeljnim pravima europske srodan je sadržaju članka 2. Protokola 1. Europske konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

⁵⁴ Europski sud za ljudska prava, *Catan and others v. Moldova and Russia*, zahtjev br. 43370/04, 8252/05 i 18454/06, presuda od 19.10.2012., dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-114082%22%7D> (13.11.2022.).

⁵⁵ Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina (Narodne novine 51/00, 56/00).

⁵⁶ O tome prema: Majstorović, I., *Europski pravni kontekst i značenje za hrvatsko materijalno obiteljsko pravo*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. IV, br. 1/2013, str. 77-91.

⁵⁷ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije, C 202/389 od 07.06.2016.

U članku 24. Povelje „Prava djeteta“ sadržana su načela iz Konvencije o pravima djeteta, i to načelo najboljeg interesa djeteta, načelo sudjelovanja djeteta te prava djeteta na život i odnos s roditeljima.

Barcelonski ciljevi koje je usvojilo Vijeće ministara 2002. godine bavi se poticanjem zapošljavanja, kako bi se omogućilo roditeljima, osobito majkama, kroz zagovaranje rodne ravnopravnosti, da zadrže zaposlenje, te se zalaže da se do 2010. godine osigura cjelodnevna puna skrb za 33% djece od rođenja do treće godine i 90% djece od treće do šeste godine.⁵⁸

Europske odrednice uključenosti u rani i predškolski odgoj i obrazovanje, koje su usvojile zemlje članice kao dio strategije Education and Training 2020 (ET 2020),⁵⁹ usmjeravale su zemlje članice u kreiranju više ustanova za skrb o djeci od 2009. godine do danas. Nastojalo se ostvariti da do 2020. godine najmanje 95 % djece u dobi od 4 godine do početka obveznog školovanja sudjeluje u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju diljem Europske unije.⁶⁰

Godine 2013. Europska je komisija usvojila Strategiju u pružanju pomoći državama kako bi riješili probleme siromaštva i društvene isključenosti putem intervencija u najranijoj dobi (za djecu predškolske i osnovnoškolske dobi),⁶¹ koja nije pravno obvezujuća ali je značajna jer promiče načela utvrđena Konvencijom o pravima djeteta te predviđa plan za normativni i metodološki pristup u zaštiti prava djece.

⁵⁸ Presidency Conclusion of the Barcelona European Council, 15-16 March 2002., dalje: Barcelonski ciljevi, dostupno na: https://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf (16.11.2022.).

⁵⁹ U 2010. godini je stopa uključenosti djece u ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja bila je 92 %. Iako je zabilježen opći porast prosječne stope uključenosti u Europskoj uniji, jedan broj zemalja je daleko ispod ove stope, dok je u drugim zemljama stopa već sada iznad 95 %.

⁶⁰ Prema zadnjim podacima Eurostata, Hrvatska i Poljska su u 2019. godini bile jedine države članice Europske unije u kojima je samo oko tri petine djece u dobi od tri godine do školske dobi primalo neku formalnu skrb, i to u Hrvatskoj 56.9 % djece, a u Poljskoj 61.3 % djece, dok se u Nizozemskoj, Francuskoj, Sloveniji, Švedskoj, Španjolskoj i Belgiji više od 95 % djece u dobi od tri godine do školske dobi bilo je uključeno u predškolski sustav odgoja i obrazovanja.

Podaci Eurostata za 2020. godinu pokazuju i kako za 53.4 % djece mlađe od tri godine u Europi skrbe samo roditelji. U Hrvatskoj je udio djece do tri godine života o kojima brinu isključivo roditelji 59 %.

Living conditions in Europe - childcare arrangements, dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_childcare_arrangements (09.10.2022.).

⁶¹ Europska komisija, Ulaganje u djecu: prekidanje začaranog kruga djece u nepovoljnom položaju, Preporuka 2013/112/EU, Bruxelles, 2013. dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0142&from=en> (09.10.2022.).

Europski parlament, Vijeće i Komisija Europske unije proglasili su 20.10.2017. godine Europski stup socijalnih prava,⁶² koji dokument iako je neobvezujući, u dvadeset načela daje smjernice kojima se promiče visoka razina zaposlenosti, potreba osiguranja odgovarajuće socijalne zaštite, borba protiv socijalne isključenosti, visoka razine obrazovanja, osposobljavanja i zaštite zdravlja ljudi. U prvom načelu ističe se pravo svih na kvalitetno i uključivo obrazovanje, osposobljavanje i cjeloživotno učenje kako bi održali i stekli vještine s pomoću kojih mogu u cijelosti sudjelovati u društvu i uspješno ući na tržište rada. Jedanaesto načelo se odnosi na brigu i podršku djece:

„a. Djeca imaju pravo na dostupno obrazovanje i kvalitetnu skrb u ranom djetinjstvu.

b. Djeca imaju pravo na zaštitu od siromaštva. Djeca u nepovoljnom položaju imaju pravo na posebne mjere radi ostvarivanja jednakih mogućnosti.“

Strategija Europske unije o pravima djeteta 2021.-2024. i Europsko jamstvo za djecu novi je sveobuhvatan okvir politike Europske unije kojim se osigurava zaštita prava sve djece i pristup osnovnim uslugama za ranjivu djecu. Jamstvom za svako dijete⁶³ konkretno se preporučuje da države članice osiguraju djelotvoran i besplatan pristup ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju, te školskim aktivnostima, najmanje jedan zdrav obrok svakog školskog dana, zdravstvenu skrb i djelotvoran pristup zdravoj prehrani i odgovarajućem smještaju. Po uzoru na nastojanja Europske unije i u Hrvatskoj je pokrenuta inicijativa „Pravo svakog djeteta na školski obrok“, zahvaljujući kojoj je Vlada Republike Hrvatske donijela Odluku o uvođenju besplatnog školskog obroka za svako dijete od 1. do 8. razreda osnovne škole za drugo polugodište školske godine 2022./2023.⁶⁴

Nadalje, Vijeće Europske unije je 22. svibnja 2019. godine donijelo Preporuke o visokokvalitetnim sustavima ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja,⁶⁵ u kojem se između ostalog ističe važnost sudjelovanja u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju za svu djecu, a osobito za djecu u nepovoljnom položaju. Provođenje kvalitetnog ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja treba biti usmjereno na poboljšanje ishoda za djecu u teškom socijalno ekonomskom položaju.

⁶² Vijeće Europske Unije, Europski stup socijalnih prava, 13129/17, Brussels, 20.10.2017., dostupno na <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/en/pdf> (10.10.2022.).

⁶³ Preporuka Vijeća o uspostavi europskog jamstva za djecu, Službeni list Europske unije, L223/14 od 22.06.2021.

⁶⁴ Odluka Vlade Republike Hrvatske o kriterijima i načinu financiranja, odnosno sufinanciranja troškova prehrane za učenike osnovnih škola za drugo polugodište školske godine 2022./2023. (Narodne novine 156/22).

⁶⁵ Preporuke o visokokvalitetnim sustavima ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, Službeni list Europske unije, C189/4 od 05.06.2019.

Međunarodna istraživanja TIMSS-a, PIRLS-a, PISA-e pokazuju da su učenici koji su tri ili više godina pohađali ustanove ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja ostvarili bolje obrazovne rezultate od vršnjaka koji su pohađali predškolsku ustanovu godinu dana ili kraće. Naime, djeca koja su pohađala rani i predškolski odgoj i obrazovanje dulje od godine dana ostvarila su bolje rezultate u čitalačkoj pismenosti u okviru studija Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS), koje od 2001. provodi Međunarodno udruženje za vrednovanje obrazovnih postignuća IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement). PIRLS je međunarodno istraživanje razvoja čitalačke pismenosti u materinskom jeziku i provodi se u petogodišnjim ciklusima na uzorku učenika četvrtih razreda osnovne škole.⁶⁶ Također, djeca koja su pohađala rani i predškolski odgoj i obrazovanje dulje od godine dana ostvarila su bolje rezultate u okviru studija Programme for International Student Assessment (PISA), koje je najveće međunarodno istraživanje Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) o znanju i kompetencijama petnaestogodišnjaka, a koje se provodi od kraja devedesetih godina prošlog stoljeća svake tri godine.⁶⁷ Pokazalo se da je sudjelovanje u kvalitetnom ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju važan čimbenik u sprečavanju ranog napuštanja školovanja.⁶⁸

U Rezoluciji Vijeća Europske unije iz 2021. godine o strateškom okviru za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja u smjeru europskog prostora obrazovanja i šire (2021.–2030.) naglašava se važnost osiguravanja jednakih mogućnosti i uključivog obrazovanja, pri čemu je posebnu pozornost potrebno posvetiti skupinama u nepovoljnom položaju te ulagati u prekvalifikaciju i usavršavanje, te cjeloživotno učenje. To bi trebalo naglasiti kao osnovno načelo na kojem se temelji cijeli okvir, kojim se namjerava obuhvatiti poučavanje, osposobljavanje i učenje u svim kontekstima i na svim razinama, od ranog i

⁶⁶ O tome: Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja, dostupno na: <https://www.ncvvo.hr/medunarodna-istrazivanja/pirls/> (25.02.2023.).

⁶⁷ O tome: Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja, dostupno na: <https://www.ncvvo.hr/medunarodna-istrazivanja/pirls/> (25.02.2023.).

⁶⁸ Nacionalni plan razvoja sustava obrazovanja do 2027. i Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana razvoja sustava obrazovanja za razdoblje do 2027. godine, za razdoblje do 2024. godine, (Narodne novine 33/23), dalje u tekstu: Nacionalni plan razvoja sustava obrazovanja i Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana razvoja sustava obrazovanja, dostupno na: <https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Obrazovanje/AkcijskiNacionalniPlan/Nacionalni-plan-razvoja-sustava-obrazovanja-za-razdoblje-do-2027.pdf> i <https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Obrazovanje/AkcijskiNacionalniPlan/Akcijski-plan-za-provedbu-Nacionalnog-plana-razvoja-sustava-obrazovanja-za-razdoblje-do-2024.pdf> (26.03.2023.).

predškolskog odgoja i obrazovanja do obrazovanja odraslih uključujući strukovno obrazovanje i osposobljavanje te visoko obrazovanje, među ostalim i obrazovanje u digitalnom okruženju. U Rezoluciji se navodi da bi do 2030. najmanje 96 % djece, u dobi od tri godine do uključivanja u obvezno osnovnoškolsko obrazovanje, trebalo sudjelovati u ranom predškolskom odgoju i obrazovanju.⁶⁹

Europska komisija u istraživanju održivog rasta za 2022. godinu upozorava na posljedice COVID-19 krize, zbog nejednakog pristupa on-line učenju, što će još više produbiti nejednakosti u obrazovanju i obrazovne ishode za ugrožene kategorije djece.⁷⁰

Države članice Europske unije odgovorne su svaka za svoj obrazovni sustav, a politika Europske unije usmjerena je pružanju podrške i suradnje među državama članicama kako bi se identificirali izazovi s kojima se moraju suočiti, te međusobno razmijenile najbolje prakse u svrhu ostvarenja prava svima na obrazovanje. Kako bi došlo do poboljšanja u obrazovnom sustavu svake države, a posebno u odnosu na sustav ranog i predškolskog odgoja koji je marginaliziran, potrebna je reforma na nacionalnoj razini.

U okviru Europskog semestra 2019. godine Vijeće Europske unije⁷¹ naglasilo je da su hrvatski rezultati obrazovanja ispod prosjeka u odnosu na druge članice Europske unije, između ostalog i u odnosu na rani i predškolski odgoj i obrazovanje. Već 2020. godine Vijeće Europske unije za Hrvatsku nije dalo preporuke za obrazovanje, pa je za pretpostaviti da je Hrvatska uvođenjem digitalnog obrazovanja u vrijeme krize uzrokovane pandemijom COVID-19, napravila značajne pomake u provođenju obrazovne reforme, što je prepoznato i od strane Vijeća Europske unije. Hrvatski pravni okvir u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja tema je sljedećih redaka.

⁶⁹ Rezolucija Vijeća Europske unije o strateškom okviru za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja u smjeru europskog prostora obrazovanja i šire (2021.–2030.), Službeni list Europske unije, C 66/1 od 26.02.2021.

⁷⁰ O tome prema: Dubinska analiza politika, programa, usluga, izvora financiranja te mehanizama usmjerenih suzbijanju siromaštva i socijalne isključenosti djece u Hrvatskoj, Podloga za razvoj Nacionalnog akcijskog plana za provedbu Europskog jamstva za djecu u Hrvatskoj, UNICEF, Zagreb, 2022., dalje u tekstu: Dubinska analiza, Europsko jamstvo za djecu u Hrvatskoj, str. 1-37, dostupno na: <https://www.unicef.org/croatia/media/10531/file/Dubinska%20analiza%20politika.%20programa.%20usluga.%20izvora%20financiranja%20te%20mehanizama%20usmjerenih%20suzbijanju%20siroma%20i%20socijalne%20isklju%20C4%8Denosti%20djece%20u%20Hrvatskoj.pdf> (20.11.2022.).

⁷¹ Preporuka Vijeća od 9. srpnja 2019. o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2019., Službeni list Europske unije, C 301/64 od 05.09.2019.

3.3. Nacionalni okvir prava na odgoj i obrazovanje djece u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja

3.3.1. Temeljni obvezujući izvori

Sukladno članku 63. Ustava „Država štiti materinstvo, djecu i mladež te stvara socijalne, kulturne, odgojne i materijalne uvjete kojima se promiče ostvarivanje prava na dostojan život.“ Nadalje, članak 64. Ustava propisuje „Roditelji su dužni odgajati, uzdržavati i školovati djecu te imaju pravo i slobodu da samostalno odlučuju o odgoju djece.

Roditelji su odgovorni osigurati pravo djeteta na potpun i skladan razvoj njegove osobnosti. Tjelesno i duševno oštećeno i socijalno zapušteno dijete ima pravo na osobitu njegu, obrazovanje i skrb.“⁷²

U članku 66. Ustava propisuje se da je obrazovanje u Republici Hrvatskoj svakome dostupno, pod jednakim uvjetima, u skladu s njegovim sposobnostima, a obvezno obrazovanje je besplatno u skladu sa zakonom. Dostupnost višeg i visokog obrazovanja ovisi o mogućnostima pojedinca. Međutim, o kvaliteti obrazovanja Ustav ne govori, niti govori o obrazovanju kao o pravu svakog čovjeka.

Odgoj i obrazovanje djece rane i predškolske dobi uređen je Zakonom o predškolskom odgoju i obrazovanju,⁷³ kao podsustav odgoja i obrazovanja Republike Hrvatske, koji obuhvaća djecu od šest mjeseci do polaska u osnovnu školu. Rani i predškolski odgoj i obrazovanje nije obavezan za svu djecu predškolske dobi, izuzev programa predškole koji je namijenjen djeci u godini dana prije polaska u osnovnu školu.⁷⁴

Predškolski odgoj ostvaruje se na temelju Državnog pedagoškog standarda predškolskog odgoja i obrazovanja koji donosi Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske.

⁷² Izričaj tjelesno i duševno oštećeno dijete nije u skladu sa suvremenom terminologijom djeca s posebnim potrebama i djeca s teškoćama u razvoju.

⁷³ Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju (Narodne novine 10/97, 107/07, 94/13, 98/19, 57/22).

⁷⁴ ISCED 2011. razlikuje osam razina obrazovanja. Razina ISCED 0 odnosi se na predškolsko obrazovanje, a programi na toj razini najčešće podrazumijevaju cjelovit pristup koji potiče rani kognitivni, tjelesni, socijalni i emocionalni razvoj djece i uvodi ih u organizirano poučavanje izvan obiteljske sredine. UNESCO, Institute for Statistics, International Standard Classification of Education, ISCED 2011., 2012., dostupno na: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/isced-2011-en.pdf> (18.11.2022.).

Državnim pedagoškim standardom predškolskog odgoja i obrazovanja utvrđuju se mjerila za broj djece u odgojnim skupinama, ustroj programa s obzirom na trajanje i namjenu, mjerila za broj odgojitelja, stručnih suradnika i ostalih radnika u dječjem vrtiću, mjerila za financiranje programa dječjih vrtića, materijalni i financijski uvjeti rada, predškolski odgoj i obrazovanje djece s posebnim potrebama (djece s teškoćama u razvoju i darovite djece), predškolski odgoj i obrazovanje djece hrvatskih građana u inozemstvu, predškolski odgoj i obrazovanje djece pripadnika nacionalnih manjina te ustroj predškole.⁷⁵

Sukladno podacima dostupnim na stranicama Ministarstva znanosti i obrazovanja⁷⁶ svrha je pedagoških standarda da temeljem propisanih kriterija unaprijede sveukupnu djelatnost na jedinstvenim osnovama uz ravnomjerne uvjete rada odgojno-obrazovnih ustanova. Jednaki uvjeti rada pretpostavka su za osiguravanje više kvalitete odgoja i obrazovanja.

Valja istaći da su se godinama u Hrvatskoj predškolski programi kreirali prema Programskom usmjerenju odgoja i obrazovanja predškolske djece Ministarstva prosvjete i kulture iz 1991. godine, okvirnom dokumentu u kojem su naglašena osnovna polazišta rada s djecom predškolske dobi, kojim se potiče privatna inicijativa u predškolskom odgoju, da bi se povećao obuhvat djece te proširivanje postojećih predškolskih programa sadržajima iz područja stranog jezika, umjetnosti i kulture, sporta i sl.

Nacionalni kurikulum za rani i predškolski odgoj i obrazovanje je temeljni kurikularni dokument koji se u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj uvodi prvi put 2015. godine. Ovaj dokument sadrži polazišta, vrijednosti, načela i ciljeve, generirane iz višegodišnjih iskustava razvoja odgojno-obrazovne prakse i kurikuluma vrtića u Republici Hrvatskoj i dosega hrvatskih i međunarodnih znanstvenika u području teorije ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.⁷⁷

U Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju koji je stupio na snagu 28.05.2022. godine propisuje se da su općine i gradovi, koji nemaju organizirani program ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, dužni sufinancirati pohađanje programa

⁷⁵ Članak 6. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju.

⁷⁶ Dostupno na: <https://mzo.gov.hr/istaknute-teme/odgoj-i-obrazovanje/djelatnost-odgoja-i-obrazovanja/124> (18.11.2022.).

⁷⁷ Nacionalni kurikulum za rani i predškolski odgoj i obrazovanje (Narodne novine 05/15).

ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za djecu sa svog područja u dogovoru s najbližom susjednom jedinicom lokalne samouprave ili jedinicom lokalne samouprave koja ima program koji u najboljoj mjeri može udovoljiti potrebama djeteta ili financirati prijevoz djece do dječjeg vrtića u jedinici lokalne samouprave u kojoj će djeca pohađati program ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.⁷⁸

Kroz izmjene i dopune Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju daje se mogućnost da se iz državnog proračuna po prvi put osiguraju sredstva za završetak projekata financiranih sredstvima Europske unije za izgradnju dječjih vrtića kojima su osnivači gradovi, općine ili županije, a koji se nalaze na područjima s najlošijim indeksom razvijenosti.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju se nadalje predviđa mogućnost da se iz državnog proračuna prvi put osiguraju sredstva za fiskalnu održivost dječjih vrtića čiji je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a temeljem mjerila i kriterija koje uredbom propisuje Vlada Republike Hrvatske. Odluku o dodjeli sredstava donosi Vlada Republike Hrvatske za svaku godinu.⁷⁹

Vlada Republike Hrvatske je 19.10.2022. godine predstavila rezultate poziva za izgradnju, dogradnju, rekonstrukciju i opremanje predškolskih ustanova, u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti, ulaganje vrijedno 1,280 milijardi kuna, te je najavila da će biti objavljen i drugi poziv, vrijedan 340 milijuna kuna. Zajedno s do sada već uloženih 2 milijarde kuna, to će iznositi ukupno 3 milijarde i 620 milijuna kuna uloženih u predškolski odgoj i obrazovanje od 2016. godine, što će značiti dodatnih 22 500 novih mjesta u vrtićima, slijedom čega se planira da do 2026. godine 90 % djece dobije mjesto u vrtiću.⁸⁰

Program predškole kao obveza pohađanja za svu djecu u godini prije polaska u školu propisana je 2014. godine, čime je povećan obuhvat djece u ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja, za djecu koja nisu uključena u program vrtića. Iako je Zakonom o predškolskom odgoju i obrazovanju propisano da svako dijete rane i predškolske dobi ima pravo upisa u dječji vrtić ili školsku ustanovu u kojoj se izvodi rani i predškolski odgoj i obrazovanje, odnosno da je za

⁷⁸ Izmjene i dopune Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju (Narodne novine 57/22), članak 2.

⁷⁹ Izmjene i dopune Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju (Narodne novine 57/22), članak 50.a.

⁸⁰ O tome: <https://vlada.gov.hr/vijesti/predstavljeno-najvece-ulaganje-u-vrtice-vrijedno-1-280-milijardi-kuna/36232> (26.02.2023.).

dijete koje je obvezno pohađati predškolu jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave dužna osigurati mjesto u dječjem vrtiću ili osnovnoj školi koja provodi obvezni program predškole, propisuju se jedinstveni kriteriji za ostvarivanje prednosti pri upisu u iznimnim situacijama ako dječji vrtić kojem je osnivač jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave ne može upisati svu prijavljenu djecu. Prednost pri upisu nakon upisa djece koja do 1. travnja tekuće godine navršu četiri godine života imaju djeca roditelja invalida Domovinskog rata, djeca iz obitelji s troje ili više djece, djeca oba zaposlena roditelja, djeca s teškoćama u razvoju i kroničnim bolestima koja imaju nalaz i mišljenje nadležnog tijela iz sustava socijalne skrbi ili potvrdu izabranog pedijatra ili obiteljskog liječnika da je razmjer teškoća u razvoju ili kronične bolesti okvirno u skladu s listom oštećenja funkcionalnih sposobnosti sukladno propisu kojim se uređuje metodologija vještačenja, djeca samohranih roditelja, djeca jednoroditeljskih obitelji, djeca osoba s invaliditetom upisanih u Hrvatski registar osoba s invaliditetom, djeca koja su ostvarila pravo na socijalnu uslugu smještaja u udomiteljskim obiteljima, djeca koja imaju prebivalište ili boravište na području dječjeg vrtića te djeca roditelja koji primaju doplatu za djecu ili roditelja korisnika zajamčene minimalne naknade. Način ostvarivanja prednosti pri upisu djece u dječji vrtić uređuje osnivač dječjeg vrtića svojim aktom.

Također, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju propisano je da prije upisa u dječji vrtić stručno povjerenstvo provodi inicijalni razgovor s roditeljem i djetetom, odnosno provodi opažanje djetetova ponašanja i komuniciranja uz nazočnost roditelja. Stručno povjerenstvo donosi prosudbu o uključivanju djece u odgojno-obrazovne skupine s redovitim ili posebnim programima za djecu s teškoćama u razvoju, djecu sa zdravstvenim teškoćama i neurološkim oštećenjima, kao i djecu koja pri upisu imaju priložene preporuke stručnjaka.

U svrhu poboljšanja kvalitete rada u predškolskim ustanovama Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju predviđa mogućnost zapošljavanja trećeg odgojitelja, pomoćnika za djecu s teškoćama u razvoju ili stručnog komunikacijskog posrednika. No, valja naglasiti da pomoćnik za djecu s teškoćama u razvoju te stručni komunikacijski posrednik nisu samostalni nositelji odgojno-obrazovnog rada. Načine uključivanja te način i sadržaj osposobljavanja i obavljanja poslova pomoćnika za djecu s teškoćama u razvoju te stručnog komunikacijskog posrednika propisuje Ministar nadležan za

obrazovanje pravilnikom, a sredstva za njihovo financiranje se osiguravaju u proračunu osnivača.

Također, zbog manjka odgojitelja Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju uvodi se mogućnost zapošljavanja osobe koja je završila učiteljski studij, ukoliko se na natječaj ne javi odgojitelj, uz uvjet da u roku od dvije godine od dana zasnivanja radnog odnosa ista stekne kvalifikaciju odgojitelja.

U prijelaznim i završnim odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju određeno je da će Hrvatski sabor donijeti Državni pedagoški standard predškolskog odgoja i obrazovanja u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju (koji je stupio na snagu 28.05.2022.),⁸¹ a da će ovlaštena tijela državne uprave u roku od šest mjeseci donijeti odgovarajuće provedbene propise, što u trenutku pisanja ovoga rada nije bilo učinjeno.

Državnim pedagoškim standardom predškolskog odgoja i obrazovanja propisani su standardi rada s djecom s teškoćama, nadarenom djecom, djecom hrvatskih građana u inozemstvu, te pripadnika nacionalnih manjina, međutim, nisu obuhvaćena djeca slabijeg materijalnog statusa. Iako se u odnosu na ranije važeću Odluku o elementima standarda društvene brige o djeci (NN 29/83) povećava normativ za broj zaposlenih stručnjaka u predškolskim ustanovama, te se smanjuje veličina skupine za 2-5 djece, s obzirom na dob djece, i samim tim se povećava kvaliteta skrbi za djecu rane i predškolske dobi, ipak, zbog nejednako razvijene mreže vrtića u Hrvatskoj i nedovoljnog kapaciteta vrtića u većim gradovima te deficita stručnog osoblja, dolazi do nepoštivanja Državnog pedagoškog standarda predškolskog odgoja i obrazovanja.

O statusu i (ne)važnosti predškolskog odgoja i obrazovanja u javnim raspravama i političkim odlukama govore i relevantni podzakonski akti koji su zastarjeli i nisu usklađeni sa stvarnim

⁸¹ Zbog preopterećenosti, nedostatka odgojitelja na tržištu rada, neprimjerenih prostornih uvjeta, ugroženosti sigurnosti i zdravlja djece, neujednačenih plaća i nepoštivanja Državnog pedagoškog standarda predškolskog odgoja i obrazovanja sindikati predškolskih ustanova u RH i strukovne udruge organizirali su prosvjede u Zagrebu 22.10.2022. godine, kojim se zahtjeva od Vlade i Ministarstva znanosti i obrazovanja uključivanje u financiranje sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Ujedno se traži poštivanje Zakona o predškolskom odgoju, Državnog pedagoškog standarda predškolskog odgoja i obrazovanja, Zakona o radu, te se ističe potreba da se u izmjene svih relevantnih akata uključe ljudi iz prakse. Kako je financiranje prepušteno jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, to su sredstva koja se izdvajaju za vrtiće različita, kao i plaće zaposlenih.

potrebama odgojno-obrazovnog procesa zbog čega postoje teškoće u njihovoj primjeni,⁸² a materijalna prava radnika i materijalni uvjeti rada u vrtićima različito su regulirana u različitim mjestima, ovisno, između ostalog, o sindikalnoj angažiranosti radnika, postojanju kolektivnog ugovora i volji osnivača.

Stoga je vrijeme da se u praktičnom postupanju više pozornosti obrati poštovanju smjernica brojnih dokumenata koji su usmjereni na zaštitu i promicanje prava djece, a o kojima će više riječi biti u nastavku.

3.3.2. Odabrani strateški dokumenti

Vlada Republike Hrvatske usvojila je do sada nekoliko strateških dokumenata čiji su ciljevi usmjereni na unapređenje i zaštitu prava djece u različitim područjima (zdravstvo, odgoj i obrazovanje, zaštita od zlostavljanja i zanemarivanja, slobodno vrijeme, kultura i drugo).

Polazeći od Konvencije o pravima djeteta, Strategije Europske unije o pravima djeteta 2021.-2024. i Europskog jamstva za djecu, ključni strateški dokument za zaštitu prava djece na nacionalnoj razini je Nacionalni plan za prava djece u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2022. do 2026. godine⁸³ donesen u travnju 2022. godine od Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike. Isti je usmjeren na pet posebnih ciljeva, i to suzbijanje diskriminacije i socijalne isključenosti djece, zaštitu djece od svih oblika nasilja, sudjelovanje djece u odlučivanju na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini, sustavnu potporu za djecu u digitalnom okruženju i učinkovito i djelotvorno pravosuđe u postupcima koji se odnose na djecu.

⁸² Primjerice Pravilnik o vrsti stručne spreme stručnih djelatnika te vrsti i stupnju stručne spreme ostalih djelatnika u dječjem vrtiću, Pravilnik o načinu i uvjetima polaganja stručnog ispita odgojitelja i stručnih suradnika u dječjem vrtiću, Pravilnik o načinu i uvjetima napredovanja u struci i promicanju u položajna zvanja odgojitelja i stručnih suradnika u dječjim vrtićima, Pravilnik o načinu raspolaganja sredstvima državnog proračuna i mjerilima sufinanciranja programa predškolskog odgoja, doneseni su 1997. godine.

⁸³ Nacionalni plan za prava djece u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2022. do 2026. godine, dalje u tekstu: Nacionalni plan za prava djece, dostupno na:

<https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Dokumenti/Nacionalni%20plan%20za%20prava%20djece%20u%20Republici%20Hrvatskoj%20za%20razdoblje%20od%202022.%20do%202026.%20godine.pdf> (20.11.2022.).

Radi zaštite prava djece koja žive u uvjetima siromaštva, djece s teškoćama u razvoju, djece žrtava nasilja, djece čiji su roditelji u zatvoru i djece pripadnika nacionalnih manjina, između ostalog, ističe se potreba za međuresornom suradnjom. Zbog navedenog, nužno je povećanje pristupačnosti visokokvalitetnog sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja svakom djetetu, a posebno djeci izloženoj riziku od socijalne isključenosti. U Nacionalnom planu ističe se potreba djelovanja kroz razne programe za održavanje mentalnog zdravlja djece, koje je posebno narušeno pod utjecajem pandemije COVID-19 i poduzimanja aktivnosti u svrhu suzbijanja diskriminacije i socijalne isključenosti djece od strane obiteljskih centara, organizacija civilnog društva, udruga (npr. Udruga rastimo zajedno), ali i partnerstvom policije, građana, državnih institucija, lokalne zajednice.

U svrhu postizanja posebnih ciljeva definiranih Nacionalnim planom izrađen je Akcijski plan za prava djece u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2022. do 2024. godine⁸⁴ s razradom mjera te podacima o izvorima financiranja i ukupnom trošku provedbe mjera u navedenom razdoblju. Cilj mjera je osigurati pravo pristupa kvalitetnom ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju za svako dijete od napunjene tri godine starosti do 2030. godine, a za djecu mlađu od tri godine povećati obuhvaćenost programima ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja na preko 50 %, i to u svim dijelovima zemlje. Također, kao ciljevi se ističu unapređenje proračunskog i zakonodavnog okvira koji će osigurati regionalno ujednačen pristup priuštivom i kvalitetnom ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju, te razvijanje dodatnih mehanizama potpore unutar odgojno-obrazovnog sustava te mehanizama financiranja usmjerenih osiguravanju pristupa ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju djeci u riziku i njihovim obiteljima, a posebice djeci nižeg socioekonomskog statusa.

Pozitivni ishodi za djecu nižeg socioekonomskog statusa kod uključenosti u kvalitetne programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja očituju se u kognitivnim, socijalnim i emocionalnim razvojnim ishodima djece, postizanju višeg stupnja obrazovanja, zapošljavanju na bolje plaćenim radnim mjestima te prekidanju začaranog kruga siromaštva. Pozitivni ishodi vežu se uz kvalitetne programe te ulaganja u stručni kadar i njegov stalni profesionalni razvoj.

⁸⁴ Akcijski plan za prava djece u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2022. do 2024. godine, dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Dokumenti/Akcijski%20plan%20za%20prava%20djece%20u%20RH%20za%20razdoblje%20od%202022.%20do%202024.%20godine.pdf> (20.11.2022.).

Osnovna prepreka pristupa ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju u Hrvatskoj svoj djeci je nedostatak predškolskih kapaciteta, posebice u slabije razvijenim sredinama, ali i „prenapučenost“ postojećih kapaciteta u razvijenim sredinama. Nužno je nastaviti ulagati u mrežu usluga i težiti širenju kvalitetnih programa te u konačnici jamstvu mjesta u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju za svako dijete. Kako se pozitivni ishodi prvenstveno vežu za kvalitetu programa ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, potrebno je izraditi analizu važećeg Državnog pedagoškog standarda predškolskog odgoja i obrazovanja s obzirom na odnos kvalitete rada odgojitelja i veličine skupne.

Stoga je preporuka, osigurati upis svoj djeci nakon treće godine života, kao i osigurati sredstva za najranjivije skupine kroz Europsko jamstvo za djecu, uvesti dvogodišnje obvezno trajanje predškole, ulagati u razvoj infrastrukture u vidu izgradnje novih te rekonstrukciju i dogradnju postojećih vrtića, razvijati inovativne modele pružanja usluge u manjim sredinama s manjim brojem djece, podržavati usavršavanje odgojitelja i drugih radnika vrtića, kako bi se poticala obrazovna inkluzija, rad i suradnja s roditeljima.⁸⁵

Kako bi programi ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja bili jednako priuštivi obiteljima u svim dijelovima Hrvatske posebnu pozornost je potrebno usmjeriti na izjednačavanje subvencioniranja programa na području cijele Republike Hrvatske, kako bi se uveli mehanizmi koji će omogućiti da svaka jedinica lokalne (regionalne) samouprave adekvatno ulaže u programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, a u manje razvijenim jedinicama lokalne (regionalne) samouprave razviti modele financijske i kadrovske pomoći od strane države.

Kao primjer dobre prakse može se spomenuti osnaživanje sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za romsku djecu. Temeljem Nacionalne strategije za uključivanje Roma 2013.-2020. Ministarstvo znanosti i obrazovanja provodilo je niz aktivnosti od predškolskog, osnovnoškolskog sustava do visokoškolskog sustava obrazovanja i obrazovanja odraslih, te je postignut najveći napredak do sada u domeni uključenosti romske djece i učenika u odgojno-obrazovni sustav. Vlada Republike Hrvatske, na sjednici održanoj 4. ožujka 2021. godine, donijela je Odluku o donošenju Programa potpore u odgoju i obrazovanju pripadnika romske nacionalne manjine za razdoblje 2021.-2023. godine, radi uključivanja djece i učenika pripadnika romske nacionalne manjine u odgojno-obrazovni sustav na svim razinama kako bi

⁸⁵ Dubinska analiza, Europsko jamstvo za djecu u Hrvatskoj, *op.cit.* (bilješka 70), str.7.

se osigurali uvjeti za poboljšanje njihovih obrazovnih postignuća i uspješniju socijalizaciju. Isti je definiran na temelju iskustava u provedbi ranije spomenutih strateških dokumenata Vlade Republike Hrvatske te analize dostupnih podataka o pokazateljima uključenosti u obrazovni sustav te dostupnim podacima o obrazovnim postignućima pripadnika romske nacionalne manjine.⁸⁶

Ministarstvo znanosti i obrazovanja provodi sljedeće mjere/aktivnosti za postizanje definiranih ciljeva: sufinanciranje roditeljskog udjela u ekonomskoj cijeni predškolskog odgoja/vrtića, sufinanciranje programa predškole, osiguravanje učenja hrvatskoga jezika učenicima koji ne znaju ili nedovoljno poznaju hrvatski jezik, osiguravanje produženog boravka, škole u prirodi/izvanučioničke nastave, školskih ekskurzija, ljetnih škola, osiguravanje srednjoškolskih i visokoškolskih stipendija za učenike i studente Rome, osiguravanje smještaja u učeničke i studentske domove te sufinanciranje opismenjavanja i osposobljavanja za odrasle Rome.

Iako su predviđene dodatne mjere u okviru Nacionalnog plana za uključivanje Roma 2021. – 2027. za uključivanje Roma u programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, potrebe druge djece u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti ostale su neprepoznate. Naime, iako se u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026. ističe potreba za dodatnom financijskom potporom obiteljima nižeg socioekonomskog statusa, ne navode se specifični mehanizmi koji su potrebni za uključivanje drugih skupina u riziku u programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja i podizanje svijesti o važnosti uključivanja svakog djeteta u rani i predškolski odgoj i obrazovanje.⁸⁷ Ipak, ističe se značaj uspostavljanja jednakosti obrazovnih šansi tijekom cijelog obrazovnog procesa.

Za uključivanje djece iz isključenih skupina u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja potrebna je fleksibilnost nadležnog ministarstva i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kroz podršku koju će pružati vrtićima, kao i primjena adekvatnih mehanizama praćenja uspješnosti uključivanja djece u ranjivim situacijama u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Postojeće prepreke kao što je nedostatak mjesta u vrtićima, nedostatak resursa za rad s djecom s teškoćama, financijski razlozi, udaljenost, jezične barijere, trebale bi se pratiti, kako bi se mogla pružiti adekvatna financijska podrška djeci u riziku.

⁸⁶ Odgoj i obrazovanje pripadnika romske nacionalne manjine, dostupno na: <https://gov.hr/hr/odgoj-i-obrazovanje-pripadnika-romske-nacionalne-manjine/1110> (27.11.2022.).

⁸⁷ Dubinska analiza, Europsko jamstvo za djecu u Hrvatskoj, *op.cit.* (bilješka 70), str.10.

Primjena predloženih preporuka i ostvarivanje ciljeva iznesenih u Dubinskoj analizi do 2030. godine trebala bi doprinijeti povećanju udjela djece na 50 % u dobi do dvije godine u redovne programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja (u 2020. godini u Hrvatskoj 20.4 %, a u EU- 27 32.3 %) te 96 % u dobi tri do šest godina (2020. godine u Hrvatskoj 54,4 %, a u EU- 27 80.5 %).⁸⁸

U Nacionalnoj razvojnoj strategiji Republike Hrvatske do 2030. godine⁸⁹ ističu se potrebe za reformom u svrhu stvaranja jednakih pedagoških uvjeta za realizaciju odgojno-obrazovnih ciljeva, poštivanja prava na odgoj i obrazovanje pod jednakim uvjetima te uključenosti (inkluzivnost) svih u odgoj i obrazovanje. Neki od prioriteta su postupno uvođenje cjelodnevne nastave za učenike osnovnih škola, kao i razvoj cjelovite potpore za djecu i učenike i sprječavanja napuštanja sustava obrazovanja te ulaska u NEET skupinu (engl. Not in Education, Employment or Training; mladi koji nisu zaposleni, niti su u sustavu obrazovanja i osposobljavanja), s naglaskom na ranjive skupine, te djecu i učenike s teškoćama u razvoju.

U Nacionalnom planu razvoja sustava obrazovanja za razdoblje do 2027. godine, kao što je već istaknuto, navodi se da međunarodna istraživanja (TIMSS, PIRLS, PISA) pokazuju da su učenici koji su tri ili više godina pohađali ustanove ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja ostvarili bolje obrazovne rezultate od vršnjaka koji su pohađali predškolsku ustanovu godinu dana ili kraće. Stopa uključenosti djece u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja iako je u porastu (2009. 69.2 %, 2019. 81 %), znatno zaostaje za prosjekom u Europskoj uniji (2009. 90.3 %, a 2019, 94.8 %). Mogući razlozi za to su, između ostalog, nedostatna infrastruktura, manjak odgojitelja, nedovoljno razvijena svijest roditelja o važnosti ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Nadalje, postoje velike regionalne razlike u izdacima u županijskim proračunima za predškolski odgoj i obrazovanje koji je u 2015. varirao od 5.7 % do 14.1 % .

Kao problem javljaju se i nestandardizirani kriteriji upisa djece u vrtiće, razlika u naknadama koje se naplaćuju roditeljima, razlike u plaćama zaposlenih, prostornoj dostupnosti vrtića osobito u ruralnim sredinama, priuštivosti i dr. U većim gradovima, gdje su kapaciteti

⁸⁸ Eurostat, Children in formal childcare or education by age group and duration - % over the population of each age group - EU-SILC survey, dostupno na:

https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_caindformal&lang=en (24.11.2022.).

⁸⁹ Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine (Narodne novine 13/21).

nedostatni daje se prednost upisa ponajprije djeci s oba zaposlena roditelja, zbog čega su djeca čiji su roditelji nezaposleni stavljaju u nepovoljan položaj, što je dodatno potencirano potrebom sudjelovanja roditelja u cijeni vrtića.

U Nacionalnom planu i Akcijskom planu razvoja sustava obrazovanja definiraju se mjere i posebni ciljevi koje je potrebno realizirati, a što zaslužuje posebna osvrt.

Mjera 1.1. odnosi se na omogućavanje pristupačnosti sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za svako dijete na način da se izgrade novi dječji vrtići, prošire kapaciteti postojećih, kao i identificiraju alternativne lokacije za vrtiće (postojeći školski objekti u manjim sredinama). Širenje će se planirati na nacionalnoj razini na temelju regionalnih potreba, uz istodobno ostvarenje željene maksimalne udaljenosti među dječjim vrtićima.

Za ostvarenje ove mjere mišljenja sam da je neophodna suradnja Ministarstva znanosti i obrazovanja i osnivača predškolskih ustanova na izradi plana mreže predškolskih ustanova na nacionalnom nivou koja će udovoljiti stvarnim potrebama djece, kao i zahtjevima dostupnosti ustanova ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja i u manje naseljenim područjima.

U sklopu aktualne strategije Europa 2020 dodaje se i dodatni cilj povezan s područjem prevencije ranog odustajanja od obrazovanja – 95 % djece u dobi između četiri godine i polaska u osnovnu školu treba biti obuhvaćeno vrtićkim programima.

Mjera 1.2. odnosi se na osiguranje preduvjeta do 2027. godine da sva djeca u RH budu uključena u program odgoja i obrazovanja kao dijela obveznog odgojno-obrazovnog programa u trajanju od 700 sati, dok će djeca u dobi od četvrte godine do šeste godine biti obuhvaćena programom prilagođene predškole novim okolnostima.

Kako bi se uključilo što više djece u programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja smatram da roditeljima treba kontinuirano ukazivati na važnost ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za daljnji rast i razvoj njihove djece kroz radionice koje će organizirati Ministarstvo znanosti i obrazovanja, lokalna zajednica, udruge, ali i na način da se više vremena posveti ovoj važnoj temi u medijima.

Plan je potrebno pripremiti u sljedeće dvije godine radi osiguranja besplatnog ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za svu djecu rane i predškolske dobi koji će započeti za osam do deset godina. Postupno će se osiguravati sredstava za povećanje broja djece u dobi od četvrte godine do uključivanja u program predškole. Dio sredstava za besplatne programe osiguran je i u mjeri 1.5. iz europskih sredstava (za djecu u nepovoljnijem socioekonomskom statusu).

Mišljenja sam da se nedovoljno promišlja o mogućnostima sudjelovanja na natjecajima radi dobivanja bespovratnih sredstva iz europskih fondova za uključivanje djece u nepovoljnom socioekonomskom statusu u besplatne programe vrtića, zbog čega bi bilo potrebno na godišnjoj razini planirati i poticati osnivače, odnosno predškolske ustanove da ih što više aplicira na natjecaje radi dobivanja sredstva iz europskih fondova, u koju svrhu je potrebno od strane osnivača educirati dovoljan broj ljudi koji će se baviti realizacijom europskih projekata, budući da predškolske ustanove imaju ograničeni broj zaposlenih i nemaju mogućnost zapošljavanja novog kadra.

Mjera 1.3. odnosi se na donošenje ključnih politika o odgojiteljima, osiguranje odgovarajućeg broja i kvalitete odgojitelja, stručnih suradnika i rukovoditelja te povećanje atraktivnosti zanimanja. U svrhu ostvarenja ove mjere planira se povećati kapacitet sveučilišnih odgojno-obrazovnih programa radi pripreme znatno većeg broja odgojitelja u kratkom razdoblju, osmisliti i provesti strategiju za privlačenje budućih odgojno-obrazovnih radnika za rad u manje razvijenim područjima i područjima od posebne državne skrbi, te provesti prekvalifikacije učitelja razredne nastave, odnosno magistara primarnog obrazovanja, koja će im omogućiti zapošljavanja na radnome mjestu odgojitelja.

Mišljenja sam da je prvenstveno potrebno raditi na poboljšanju materijalnih i drugih prava odgojitelja i drugih radnika u predškolskim ustanovama, na način da se usklade plaće na nacionalnoj razini zaključenjem granskog kolektivnog ugovora, po uzoru na osnovne i srednje škole, nakon čega će zanimanje odgojitelja biti poželjnije. Smatram da rješenje koje se nudi izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju, o mogućnosti prekvalifikacije učitelja, nije trajno rješenje nedostatka odgojitelja na tržištu rada, već samo privremeno rješenje, koje neće dati najkvalitetniji kadar za rad s djecom rane i predškolske dobi.

Mjera 1.4. odnosi se na unapređenje modela financiranja i jačanje uloge središnje vlasti u donošenju dijela ključnih odluka u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju na način da se pomogne siromašnijim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u financiranju ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja s nacionalne razine te usuglasi koje se odluke vezane uz rani i predškolski odgoj i obrazovanje u svrhu povećanja njegove učinkovitosti trebaju donositi na nacionalnoj razini, a koje na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Smatram da je krajnji ishod i nužnost financiranja ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja na isti način kao što se financiraju škole, od strane Ministarstva znanosti i obrazovanja, jer je jedino na taj način moguće izbjeći ogroman nesklad i razlike u organizaciji rada i mogućnostima ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja s obzirom na regije u kojima se nalaze, odnosno s obzirom na osnivače kojima pripadaju.

Mjera 1.5. odnosi se na povećanje dostupnosti ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja djeci iz različitih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i djeci u nepovoljnom položaju u pogledu kriterija koji se postavljaju za uključivanje u rani i predškolski odgoj i obrazovanje.

Smatram da se zaposlenost roditelja, u slučajevima kad osnivač ne može upisati svu prijavljenu djecu, ne smije smatrati prednošću za upis u vrtić jer se time ne daje mogućnost djeci koja su u nepovoljnom socioekonomskom položaju, da se uključe u programe vrtića, što takvu djecu dovodi u neravnopravan položaj jer im se ne daje mogućnost razvijanja njihovih potencijala.

Mjera 1.6. odnosi se na osiguravanje kvalitete u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju s posebnim naglaskom na poboljšanja odgojno-obrazovnih ishoda i podizanja kvalitete upravljanja ranim odgojno-obrazovnim sustavom.

Mišljenja sam da je potrebno kontinuirano raditi na edukaciji ravnatelja, stručnih suradnika, odgojitelja i drugih radnika vrtića, kao i na razvoju međusobne suradnje, kako bi se postiglo unapređenje kvalitete predškolskih ustanova i poboljšanje u radu s djecom u skladu s njihovim razvojnim potrebama, mogućnostima i sposobnostima.

Mjera 1.7. odnosi se na povećanje razine internacionalizacije ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja kroz međunarodnu mobilnost odgojitelja i stručnih suradnika kao i transnacionalnu suradnju dječjih vrtića, posebice kroz program Erasmus+. Uz ove projekte dječji vrtići bi trebali

dodatno raditi na usavršavanju vlastitih programa, modernizaciji rada i povećanju inovativnosti, što će utjecati na poboljšanje kvalitete sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

Smatram da bi trebalo raditi na mobilnosti posebno mlađih odgojitelja i stručnih suradnika, i razmjene iskustva s naprednijim i kvalitetnijim sustavima predškolskog odgoja i obrazovanja, kako bi se pozitivna iskustva mogla prenijeti i primijeniti u našim okvirima.

Uz gore navedene strateške dokumente nužno je spomenuti i Nacionalni plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, za razdoblje od 2021. do 2027. godine⁹⁰ kojim su zadani prioriteta i mjere kako bi se na učinkovit način smanjilo siromaštvo i socijalna isključenost i unaprijedio svakodnevni život osobama u riziku i teškoj materijalnoj deprivaciji u Republici Hrvatskoj. U dijelu koji se odnosi na rani i predškolski odgoj i obrazovanje ističe se nužnost uključenosti djece s teškoćama u razvoju u redovni odgojno-obrazovni sustav, na koji se nadovezuje inkluzivan odgoj i obrazovanje na osnovnoškolskoj razini.

Također, Nacionalnim planom izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom za razdoblje od 2021. do 2027. godine⁹¹ ističe se potreba unapređenja sustava odgoja i obrazovanja za djecu s teškoćama u razvoju, profesionalnog razvoja odgojitelja i stručnih suradnika kako bi se adekvatno planirao individualizirani kurikulum za rad s djecom s teškoćama u razvoju, provedba programa rane identifikacije i intervencije u predškolskim ustanovama, te poticanje projekata u organizacija civilnog društva s ciljem pružanja izvaninstitucionalnih oblika potpore osobama s teškoćama u razvoju.

Završno se može reći da, iako su nastojanja donositelja odluka hvale vrijedna, predškolske su ustanove nerijetko ostavljene „samima sebi“ i osnivačima koji često nemaju sluha i/ili potrebnih financijskih ni drugih resursa za rješavanje problema dotrajalih i neprikladnih prostora u kojima djeca borave. Kao problem se javlja nedovoljna educiranost osoblja, nedovoljna suradnja

⁹⁰ Nacionalni plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, za razdoblje od 2021. do 2027. godine, dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Glavno%20tajni%C5%A1tvo/Godi%C5%A1nji%20planovi%20i%20strate%C5%A1ka%20izvje%C5%A1C4%87a/Nacionalni%20plan%20borbe%20protiv%20siroma%C5%A1tva%20i%20socijalne%20isklju%C4%8Denosti%20za%20razdoblje%20od%202021%20do%202027.pdf> (24.11.2022.).

⁹¹ Nacionalni plan izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom za razdoblje od 2021. do 2027. godine, dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Glavno%20tajni%C5%A1tvo/Godi%C5%A1nji%20planovi%20i%20strate%C5%A1ka%20izvje%C5%A1C4%87a/Nacionalni%20plan%20izjedna%C4%8Davanja%20mogu%C4%87nosti%20za%20osobe%20s%20invaliditetom%20za%20razdoblje%20od%202021%20do%202027.%20godine.pdf> (24.11.2022.).

stručne službe i odgojitelja, potplaćenost radnika predškolskih ustanova, a s tim u svezi manjak odgojitelja na tržištu rada. Neadekvatna suradnja Ministarstva znanosti i obrazovanja s osnivačima predškolskih ustanova i samim ustanovama, kao i neadekvatna komunikacija predškolskih ustanova s centrima za socijalnu skrb, organizacijama civilnog društva, ali i drugim dionicima ne pomaže riješiti teškoće s kojima se susreću djeca predškolske dobi u ranjivim situacijama, koja na žalost vrlo često nisu uključena u sustav predškolskog odgoja i obrazovanja iz različitih razloga. Njihova pozicija u svjetlu teme ovoga rada tema je sljedećeg poglavlja.

4. Djeca predškolske dobi u ranjivim situacijama i pravo na kvalitetan rani i predškolski odgoj i obrazovanje

„Djeca u ranjivim situacijama su djeca koja su izložena riziku povrede njihova socijalnog, emocionalnog, fizičkog ili psihičkog integriteta, te su znatno češće od svojih vršnjaka suočena s različitim nepovoljnim razvojnim ishodima.“⁹²

Pristupačnost kvalitetnog ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja podrazumijeva sudjelovanje djece u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja na način da djeca u riziku u cijelosti ostvare svoja prava ravnopravno s drugom djecom, da koriste sve resurse predškolske ustanove, kompetenciju i spremnost odgojno-obrazovnih radnika da prepoznaju i odgovore na raznovrsne potrebe takve djece, sve u svrhu njihove dobrobiti i lakše tranzicije iz predškolske ustanove u školsku razinu obrazovanja, ravnopravno s drugom djecom.

Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju prepoznaje dvije skupine djece u ranjivim situacijama a to su djeca s teškoćama u razvoju i djeca pripadnici nacionalnih manjina, dok ostala djeca (npr. siromašna djeca) ostaju neprepoznata.

Članak 14. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju predviđa da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave i Grada Zagreba donosi plan mreže predškolskih ustanova na svom području, koja mreža mora udovoljiti zahtjevima dostupnosti i racionalnog ustroja predškolskih

⁹² Bouillet, D., S one strane inkluzije, *op.cit.* (bilješka 45), str. 4.

ustanova i programa za djecu rane i predškolske dobi u skladu s njihovim potrebama i sposobnostima.

Međutim, određene manjkavosti na različitim nivoima obrazovnog sustava oslabljuju pristupačnost predškolskog odgoja djeci u ranjivim situacijama. Mišljenja sam da iako na nacionalnoj razini postoji visoka razina svijesti o važnosti osiguravanja pristupačnosti predškolskog odgoja djeci u ranjivim situacijama, provedba inkluzivnog predškolskog odgoja s jasno razrađenim standardima kvalitete i podrške djeci u ranjivim situacijama nije razrađena, a određene skupine djece u ranjivim situacijama ostaju slabo vidljive, kao što su siromašna djeca i djeca koja žive u udaljenim ruralnim naseljima. Kao problem se nadalje javlja neusklađenost zakonskih i podzakonskih propisa, primjerice zakonski propisi kojim se regulira socijalna zaštita i obrazovanje. Iako se potiče inkluzija djece s teškoćama u redovne vrtičke skupine, mišljenja sam da je ista uvjetovana nizom ograničavajućih pretpostavki, primjerice manjkom stručnih suradnika u vrtiću, posebno manjkom edukacijskih rehabilitatora, koji su u svakodnevnom radu, zbog zahtjeva radnog mjesta usmjereni na puko „administriranje“, a nemaju dovoljno vremena za rad s djecom s teškoćama. Ovo se na žalost odnosi i na druge stručne suradnike (psihologa, logopeda, pedagoga) koji ako i jesu zaposleni u određenoj predškolskoj ustanovi odgovorni su za velik broj djece (ponekad je riječ i o 1000 i više djece), pa nije moguće očekivati kvalitetan rad s djecom, posebno kad se u obzir uzmu sve češći problemi u ponašanju djece, teškoće govora i mnoge druge teškoće s kojima se djeca danas nose već u predškolskom razdoblju. Nadalje, smatram da je jedna od manjkavosti Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju što djeca koja žive u uvjetima siromaštva nisu obuhvaćena zakonskim odredbama, te tako ostaju neprepoznata, a zakonske odredbe ne propisuju mehanizme koji bi omogućavali svojoj djeci uključivanje u program predškole.

Hrvatski sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja također karakteriziraju izrazite regionalne razlike koje se očituju u obuhvatu djece u predškolskim programima, u kvaliteti programa i iznosima i načinima njegovog financiranja, te visini sudjelovanja roditelja u cijeni vrtića. Navedene razlike onemogućuju svojoj djeci ravnopravan pristup priuštivim i kvalitetnim programima predškolskog odgoja. Međutim, iako se potreba za sve većim uključenjem države ukazuje kao nužna, država je sve manje uključena u organizaciju sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

Podaci o djeci u ranjivim situacijama su parcijalni i nedosljedni, te međusobno kontradiktorni. Isključivo se prate podaci o zastupljenosti djece s teškoćama u razvoju i djece pripadnika romske nacionalne manjine u ustanovama ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, dok su podaci za ostalu djecu u ranjivim situacijama nepoznati, što predstavlja prepreku ostvarenju njihovih prava.

Iz svega navedenog, razvidno je da se problemi javljaju na više razina, ali je osnovni problem decentralizirana funkcija lokalne samouprave posljedica čega je neujednačenost razvoja predškolskog odgoja i obrazovanja koje ovisi o volji i kapacitetu lokalne zajednice, kao i prepoznavanju potrebe za razvijanjem kvalitetnog sustava predškolskog odgoja i obrazovanja koji je usmjeren na djecu kojoj je najviše potreban: djecu koja žive u siromaštvu, djecu s teškoćama u razvoju, djecu iz ruralnih naselja i djecu pripadnike romske nacionalne manjine.

4.1. Djeca koja žive u uvjetima siromaštva

Siromašna djeca su pojam koji obuhvaća skupinu djece koja „odrastaju bez pristupa različitim vrstama resursa od vitalne važnosti za njihovu dobrobit i za ispunjenje njihovih punih potencijala.“⁹³

Jedan od prioriteta svake države jest suzbijanje siromaštva i unaprjeđenje dobrobiti djece. Djeca u riziku od siromaštva imaju i rizik socijalne isključenosti, a velika je i mogućnost međugeneracijskog prenošenja siromaštva te je koordinacija socijalnih politika koje omogućavaju jednake mogućnosti za sve jako bitna u svim područjima koja su važna za zaštitu prava djece. Dječje siromaštvo se promatra i iz perspektive cjelokupne obitelji, te se ističu rizične skupine, kao što su djeca nezaposlenih roditelja, djeca razvedenih roditelja, djeca kojima su roditelji u zatvoru, djeca u obiteljima s većim brojem djece, djeca bez odgovarajuće roditeljske skrbi smještena u udomiteljskim obiteljima ili ustanovama socijalne skrbi i ostale rizične skupine djece i obitelji.⁹⁴ Ova djeca žive često u uvjetima siromaštva, zbog čega im je

⁹³ Bouillet, D., S one strane inkluzije, *op.cit.* (bilješka 45), str.9.

⁹⁴ Nacionalni plan za prava djece, *op.cit.* (bilješka 83), str.25.

potrebna podrška i zaštita. Zbog navedenog, nužan je kvalitetan međuresorni pristup u prevenciji socijalne isključenosti i suzbijanja diskriminacije⁹⁵.

Sukladno istraživanju koje je proveo UNICEF 2005. godine djeca koja žive u siromaštvu nisu izložena deprivaciji samo u sadašnjosti već o njihovom potencijalu i mogućnostima za razvoj ovisi hoće li biti siromašni i u odrasloj dobi, tj. hoće li doći do međugeneracijskog prijenosa siromaštva. Za izlazak iz siromaštva ovise o javnoj i državnoj politici koja im treba omogućiti pristup državnim resursima, osobito obrazovanju i zdravstvenoj skrbi.⁹⁶

Iz istraživanja UNICEF-a iz 2022. godine,⁹⁷ između ostalog, proizlazi da odrasli smatraju kako djeca imaju „previše prava“. Dijete koje je pripadnik ranjive skupine ima zahtjevnije potrebe (zbog pripadnosti nacionalnoj manjini, složenosti potreba i problema u ponašanju, teškoća u razvoju, izdvojenosti iz obitelji itd.), a time ima manje prilika i mogućnosti za ostvarivanje svojih prava. Ujedno, kršenjem jednog prava djeteta (npr. prava na primjereni životni standard, prava na život u obitelji) najčešće se utječe i na potencijalno kršenje drugih prava (npr. prava na obrazovanje, na primjerenu skrb). Zabrinjavajuća je činjenica da prava djece krše upravo oni koji bi ih trebali najviše štiti, roditelji i tzv. „korporativni roditelji“ (država, institucije, stručnjaci).⁹⁸ Također, zabrinjava stav stručnjaka (u kvantitativnom dijelu istraživanja) da je opravdano da djeca s teškoćama i djeca počinitelji kaznenih djela imaju manje participativnih prava. Hrvatska je jedna od zemalja s najvećom stopom siromaštva među djecom, a život i odrastanje djece u Hrvatskoj ovisi o teritorijalnom položaju i indeksu razvijenosti pojedine lokalne zajednice. Studija slučaja pokazala je da većina djece koja žive u uvjetima siromaštva pripada romskoj nacionalnoj manjini, a da je velik broj djece u alternativnoj skrbi također romskog porijekla. Djevojčice pripadnice romske manjine su još ranjivije zbog rodne nejednakosti koja im otežava pristup obrazovanju i tržištu rada. Takve pojave uslijed kojih se povećava ranjivost jedne osobe i dolazi do višestruke ranjivosti u literaturi se nazivaju „sjecištima ranjivosti“ (Larkin, 2009.).⁹⁹ Ranjivost djece i mladih ovisi o individualnim i vanjskim čimbenicima (obitelj, zajednica) koji međusobno utječu jedni na druge. Zaključci i

⁹⁵ Akcijski plan za prava djece u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2022. do 2024. godine, *op.cit.* (bilješka 84).

⁹⁶ Družić Ljubotina, O.; Kletečki Radović, M., Siromaštvo i djeca, u: Prava djece-multidisciplinarni pristup; Hrabar D. (ur.), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2016., str.258.

⁹⁷ O tome prema: Borić, I.; Mataga Tintor A., Studija o participaciji djece iz ranjivih skupina u Hrvatskoj, Ured UNICEF-a za Hrvatsku, Zagreb, 2022., dostupno na: <https://www.unicef.org/croatia/media/12201/file/Studija%20o%20participaciji%20djece%20iz%20ranjivih%20skupina%20u%20Hrvatskoj.pdf> (24.03.2023.).

⁹⁸ *Ibid.*, str.90.

⁹⁹ *Ibid.*, str.87.

preporuke ovog istraživanja, na žalost, ne razlikuju se značajno od prethodno spomenutog istraživanja UNICEF-a iz 2005. godine.

Siromašna djeca imaju povećanu opasnost od nepovoljnih zdravstveno-tjelesnih, kognitivno-obrazovnih, socijalno-emocionalnih i ekonomskih posljedica, a siromaštvo se lako prenosi s roditelja na djecu. U odnosu na kognitivne i obrazovne posljedice, različita istraživanja ukazuju na to da siromašni roditelji imaju u pravilu niže obrazovanje i njihova djeca odrastaju u manje poticajnom okruženju, često zbog nedostatka edukativnih materijala i igračaka, što ima negativan utjecaj na njihovo samopoštovanje i samopouzdanje, te na socijalne odnose. Kako bi se poboljšale životne šanse djece nužno je raditi na poboljšanju obrazovnih postignuća roditelja i promjenama njihovih stavova prema obrazovanju. Iznadprosječne stope relativnog siromaštva u Hrvatskoj imaju predškolska djeca iz kućanstava bez zaposlenih osoba (više od polovine te djece živi ispod praga siromaštva), iz jednoroditeljskih obitelji i obitelji s većim brojem ovisne djece te iz seoskih naselja. U najnepovoljnijem položaju su predškolska djeca koja žive u kućanstvima bez zaposlenih osoba ili u kućanstvima u kojima se roditelji i odrasli bave poljoprivredom.¹⁰⁰

Ukupno 3/4 siromašne djece, odnosno korisnika pomoći za održavanje i jednokratne novčane pomoći nije uključeno u predškolske ustanove ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Djeca mlađe dobi (tri do četiri godine) češće nisu uključena u programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, kao i djeca koja žive na selu ili dolaze iz obitelji s troje ili više djece, i to zbog nepostojanja vrtića u blizini, zbog nemogućnosti plaćanja vrtića, statusa nezaposlenosti oba roditelja ili ograničenih vrtićkih kapaciteta.

Svako treće dijete iz obitelji korisnika pomoći za održavanje i jednokratne novčane pomoći nije obuhvaćeno programom predškolskog odgoja u godini pred polazak u školu.

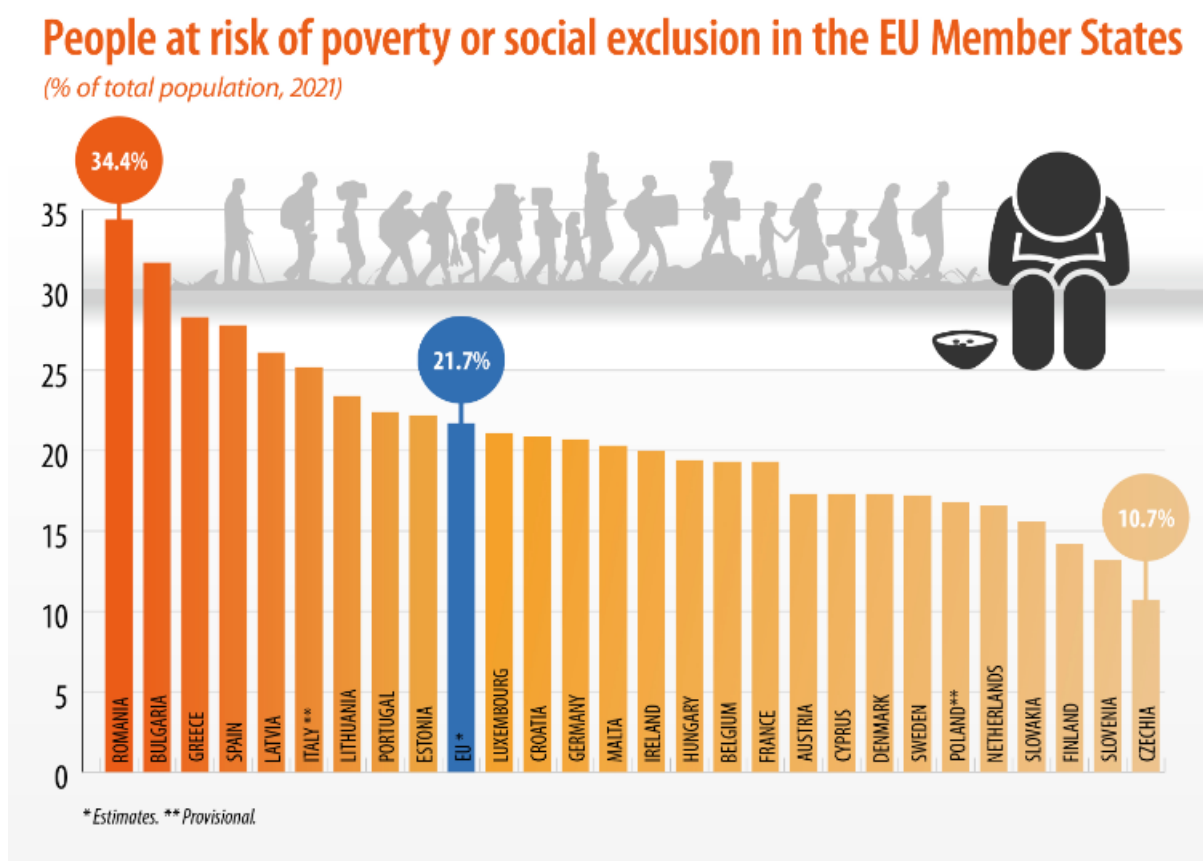
Stoga, da bi se poboljšale životne šanse djece, nužno je raditi na eliminiranju siromaštva u ranom djetinjstvu, posebno u predškolskoj dobi, ali i utjecati na roditelje radi poboljšanja

¹⁰⁰ O tome: Šućur, Z.; Kletečki Radović, M.; Družić Ljubotina, O.; i Babić, Z., Siromaštvo i dobrobit djece predškolske dobi u Republici Hrvatskoj, UNICEF, Zagreb, 2015., dalje u tekstu: Siromaštvo i dobrobit djece, dostupno na: https://www.unicef.hr/wp-content/uploads/2015/09/Publikacija_Siromastvo_Unicef_2015_online.pdf (25.11.2022.).

njihova obrazovanja kako bi se eliminirale neke posljedice siromaštva (zdravstvene, tjelesne, kognitivne, obrazovne, socijalne i emocionalne, te ekonomske posljedice).

Nedovoljna je osviještenost stručnjaka o problemu siromaštva djece, te se ovom problemu pristupa isključivo s materijalne strane kroz potpore koje se daju obiteljima i djeci pod određenim uvjetima (pravo na zajamčenu minimalnu naknadu, na jednokratnu naknadu, naknade u vezi obrazovanja, stanovanja, doplatak za djecu i dr.). Međutim, pravilan pristup nužno zahtjeva omogućavanje korištenja redovitih usluga za djecu (pohađanje vrtića, škola i slobodnih aktivnosti), odnosno mjere pomoći i podrške osnaživanja siromašne djece i njihovih obitelji kako bi se prekinuo krug siromaštva.¹⁰¹

Slika 1. Postotak djece izložene riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti u državama članicama Europske unije u 2021.godini



ec.europa.eu/eurostat

Izvor: Podaci Eurostat-a (2021)¹⁰²

¹⁰¹ Družić Ljubotina, O.; Kletečki Radović, M., Siromaštvo i djeca, *op.cit.* (bilješka 96), str.270-275.

¹⁰² Eurostat, dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:SILC_2022-01.jpg (24.02.2023.).

Godine 2021. 95,4 milijuna ljudi u Europskoj uniji bilo je u opasnosti od siromaštva ili socijalne isključenosti, što je 21.7 % stanovništva Europske unije.

Zaposlenost obaju roditelja najvažniji je čimbenik u borbi protiv dječjeg siromaštva, a zbog pandemije COVID-19, koja je uzrokovala promjene na tržištu rada u cijeloj Europi, za očekivati je da su pogođene skupine djece koja su u još većoj opasnosti od siromaštva i socijalne isključenosti zbog čega je nužno poduzimati aktivnosti na europskoj i nacionalnoj razini radi pružanja pomoći najugroženijim skupinama.

Istraživanje UNICEF-a iz 2015. godine¹⁰³ pokazuje da tri obroka dnevno ne može osigurati 22 % siromašnih roditelja romske nacionalne manjine, 12 % siromašnih roditelja djece s teškoćama u razvoju, 10 % roditelja koji su povremeni korisnici jednokratne novčane pomoći, te značajno češće roditelji s troje i više djece.

Recentna istraživanja pokazuju da siromašna djeca, budući da žive u okolini koja je manje obrazovno poticajna, postižu lošije rezultate u školi. Kako bi se prekinuo začarani krug siromaštva potrebno je siromašnoj djeci omogućiti pristup obrazovanju, i to od najranije dobi, uključivanjem u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Da bi obrazovni ishodi bili bolji jedan od preduvjeta je edukacija osoba koje dolaze u dodir sa siromašnom djecom: odgojitelja i drugih obrazovnih radnika, socijalnih, zdravstvenih stručnjaka, te njihovo „umrežavanje“ i međusobna suradnja, razvijanje zajedničkih programa podrške i pomoći siromašnoj djeci. Primjerice, centri za socijalnu skrb bi mogli razviti različite programe kojima je svrha osnaživanje siromašnih obitelji i djece u suradnji s vrtićima, školama, zdravstvenim ustanovama, vjerskim zajednicama i udrugama. Potrebno je osvještavati problem siromaštva unutar svakog pojedinog sustava, a u ustanovama ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja pridavati važnost ranoj intervenciji i preventivnom djelovanju prema djeci i roditeljima koji žive u siromaštvu. Također, bitno je zagovaranje prava i interesa siromašnih, a posebno djece prema javnosti i donositeljima propisa. Rano uključivanje djece u program predškolskih ustanova, pružanje podrške u učenju i pripremi za uključivanje u sustav obveznog obrazovanja može biti ulog u prevenciju od daljnjeg siromaštva, može djelovati poticajno i osnažujuće kako za dijete tako i za obitelj koja živi u uvjetima siromaštva.

¹⁰³ Siromaštvo i dobrobit djece, *op.cit.* (bilješka 100), str.67.

4.2. Djeca s teškoćama u razvoju

Djeca s teškoćama su djeca s „dugoročnim oštećenjima koja, ovisno o fizičkim, društvenim, gospodarskim ili kulturnim preprekama, mogu ograničavati njihovu mogućnost da potpuno sudjeluju u društvu na jednakoj osnovi s drugima.“¹⁰⁴

Jedna od temeljnih zadaća nacionalnog zakonodavstva je osigurati dostupnost obrazovanja svima pod jednakim uvjetima, odnosno pravo na uključivo (kvalitetno) obrazovanje te dostupnost odgojno-obrazovnog sustava svakom pojedinom djetetu s teškoćama u razvoju, bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, pod jednakim uvjetima.

Iako Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju daje prednost pri upisu djeci s teškoćama u razvoju, velik broj djece s teškoćama u razvoju nije uključen u predškolske programe zbog nedovoljne razine dostupnosti predškolskih ustanova, te nedostatnog broja stručnih suradnika za provedbu programa rane intervencije kao mehanizma identifikacije razvojnih potreba i mogućih teškoća kod djece, radi pružanja dodatne stručne podrške usmjerene na razvoj djeteta i prevenciju teškoća, unapređenje mentalnog zdravlja i stvaranje uvjeta za kvalitetan odgoj i obrazovanje djeteta koje ima razvojne teškoće ili određeni razvojni rizik.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju¹⁰⁵ predviđa se mogućnost, u skladu s potrebama djece s teškoćama u razvoju u odgojno-obrazovnoj skupini, uz suglasnost osnivača, a prema procjeni stručnog povjerenstva dječjeg vrtića zaposliti trećeg odgojitelja ili jednog pomoćnika za djecu s teškoćama u razvoju ili stručnog komunikacijskog posrednika, koji nisu samostalni nositelji odgojno-obrazovne djelatnosti. Međutim, provedbeni propis, kojega sukladno Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju treba donijeti Ministar znanosti i obrazovanja, u trenutku pisanja ovog rada još nije donesen. Predmetnim pravilnikom bi se trebao propisati postupak osposobljavanja i stečene kvalifikacije za pomoćnika za djecu s teškoćama u razvoju ili stručnog komunikacijskog posrednika, kao i postupak radi ostvarivanja prava djece s teškoćama u razvoju na potporu pomoćnika za djecu s teškoćama u razvoju te stručnih komunikacijskih posrednika.¹⁰⁶ Ovaj

¹⁰⁴ Landsdown, G., Vidi me, čuj me-vodič za uporabu Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom i promicanje prava djece, UNICEF, Zagreb, 2011., dostupno na: https://www.unicef.hr/wp-content/uploads/2015/09/Vidi_me_cuj_me.pdf (26.11.2022.).

¹⁰⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju (Narodne novine 57/22).

¹⁰⁶ Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, članak 24.a.

nedostatak treba što žurnije otkloniti kako bi se osigurao sustav podrške djeci s teškoćama u razvoju usmjeren na zadovoljavanje specifičnih individualnih potreba svakog djeteta te time omogućio veći obuhvat djece. Jedan od razloga zbog kojeg djeca s teškoćama u razvoju ostaju izvan sustava predškolskog odgoja i obrazovanja je nedostatak financijskih sredstava osnivača predškolskih ustanova za zapošljavanje trećeg odgojitelja,¹⁰⁷ odnosno (kad provedbeni propisi budu doneseni) pomoćnika za pružanje neposredne potpore djetetu s teškoćama u razvoju.¹⁰⁸

U praksi se javljaju problemi budući da je odredba, kojom se omogućuje kvalitetniji rad s djecom s teškoćama koja su uključena u redovne vrtičke skupine donesena, no, nisu doneseni provedbeni akti na nacionalnoj razini. Pomoćnici za djecu s teškoćama u razvoju i stručni komunikacijski posrednici trebaju biti predviđeni pravilnicima o unutarnjem ustrojstvu i načinu rada vrtića kojim se smiju predvidjeti radna mjesta isključivo propisana nacionalnim Pravilnikom o vrsti stručne spreme stručnih djelatnika te vrsti i stupnju stručne spreme ostalih djelatnika u dječjem vrtiću, koji je donesen od nadležnog Ministarstva, kao što je istaknuto, davne 1997. godine.

Prema dostupnim podacima Ministarstva znanosti i obrazovanja, od ukupnog broja upisane djece u predškolske ustanove u Republici Hrvatskoj (u pedagoškoj godini 2020./2021. upisano je 130.883 djece), 11.335 su djeca s teškoćama u razvoju (8.740 djece s lakšim teškoćama i 2.595 djece s težim teškoćama), odnosno 8,66 %, ¹⁰⁹ tim više gore istaknuti problem nesuglasja zakonskih odredbi s provedbenim odredbama i stvarnim potrebama djece s teškoćama u razvoju što prije treba otkloniti.

Kao izazovi koje je potrebno prevladati u aktualnom Nacionalnom planu razvoja sustava obrazovanja ističu se: nedovoljna razina dostupnosti predškolskih ustanova za predškolski odgoj i obrazovanje djece s teškoćama u razvoju, nedostatan broj stručnih suradnika i pomoćnika za pružanje stručne podrške, nepostojanje zakonodavnog i institucionalnog okvira za međusektorsku suradnju, provedbu programa rane intervencije i nedostatna osposobljenost odgojitelja za rad s djecom s teškoćama.¹¹⁰

¹⁰⁷ Također, sredstva za financiranje pomoćnika za djecu s teškoćama u razvoju te stručnog komunikacijskog posrednika osiguravaju se u proračunu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Iz tog razloga, sredstva za financiranje pomoćnika, odnosno stručnog komunikacijskog posrednika, ukoliko za njih postoji potreba, trebaju se predvidjeti u financijskom planu osnivača za narednu pedagošku godinu.

¹⁰⁸ Nacionalni plan razvoja sustava obrazovanja, *op.cit.* (bilješka 68.), str.26.

¹⁰⁹ *Loc.cit.*

¹¹⁰ *Loc.cit.*

U ispitivanju koje je provedeno od strane Ureda Pravobranitelja za osobe s invaliditetom o uključivanju djece s teškoćama u razvoju u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, od 120 anketiranih vrtića s obuhvatom oko 45.000 djece i oko 1.900 djece s teškoćama vidljivo je da se djeca s teškoćama u razvoju gotovo bez iznimke primaju u dječje vrtiće, da samo 10 % djece s teškoćama u razvoju boravi u vrtiću manje od 4 sata dnevno, da je samo 5 % djece s teškoćama u razvoju u posebnim skupinama, a 95 % je potpuno integrirano u skupine s redovnim programom. Pritužbe roditelja koje zaprima pravobraniteljica za osobe s invaliditetom odnose se najčešće na nemogućnost uključivanja djece s teškoćama u redovan vrtić ili njihov kraći boravak u vrtiću.¹¹¹

U navedenom ispitivanju je utvrđeno da od 120 anketiranih vrtića, njih 96 koristi neke oblike vanjske suradnje sa stručnjacima, udrugama ili institucijama, dok je njih 70 % je angažiralo pomoćnike za djecu s teškoćama, a samo 50 % anketiranih vrtića ima svoj stručni tim.

Iako je činjenica da su vrtići prekapacitirani i nemaju adekvatnu financijsku potporu osnivača, pritužbe roditelja, kako ističe pravobraniteljica za osobe s invaliditetom, dolaze češće iz vrtića koje imaju ekipirani stručni tim, ali očito manjak entuzijazma za kvalitetan rad i podršku uključivanja djece s teškoćama u razvoju u redovan vrtić.¹¹² Pravobraniteljica zaključuje kako je bitna educiranost odgojitelja i stručnog tima za rad s djetetom s teškoćama u razvoju, manja grupa djece, koja će omogućiti kvalitetan rad i posvećenost stručnjaka, a djetetu s teškoćama omogućiti da sudjeluje u radu skupine.

Mišljenja sam da se situacija na koju je pravobraniteljica odavno ukazivala, do danas, na žalost, nije poboljšala. O tome svjedoči i Izvješće o radu Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom za 2021. godinu u kojem se ističe potreba uključivanja djece s teškoćama u razvoju u redovne skupine predškolskih ustanova, što za djecu s teškoćama djeluje poticajnije nego uključivanje u posebne skupine.¹¹³

¹¹¹ O tome prema: Intervju s pravobraniteljicom za osobe s invaliditetom Ankom Slonjšak, IN-portal, objavljeno 02.07.2014., dostupno na: <https://www.in-portal.hr/in-portal-news/sport/5281/anka-slonjsak-i-vesna-muzina-problemi-djece-s-teskocama-u-razvoju-u-sustavu-predskolskog-odgoja> (26.11.2022.).

¹¹² *Loc.cit.*

¹¹³ O tome: Izvješće o radu Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom za 2021. godinu, dostupno na: <https://posi.hr/izvjesca-o-radu/> (27.02.2023.).

Međutim, u ustanovama predškolskog odgoja u Hrvatskoj roditelji često nailaze na ograničenja u pristupu djece redovnim programima, te se često uključuju u redovan program nakon dva mjeseca opservacije od strane stručnog tima, onemogućava im se cjelodnevni boravak u vrtiću, skraćuje im se boravak na nekoliko dana u tjednu ili nekoliko sati u danu, zbog čega je Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom tijekom 2021. godine zaprimila više pritužbi od roditelja. Pravobraniteljica ističe da stručni tim nema stručno opravdanje za ovakvo diskriminatorno postupanje vrtića, već takvo postupanje opravdavaju „prirodom teškoća“, „najboljim interesom djeteta“ i slično.¹¹⁴

Mišljenja sam da svaki roditelj ima pravo donijeti odluku o duljini boravka djeteta u vrtiću prvenstveno s obzirom na dobrobit djeteta i potrebe obitelji, a da vrlo često zbog ograničenja boravka djeteta u vrtiću roditelji ne mogu ostvariti pravo na rad, ni na pola radnog vremena. Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom u svom Izvješću ističe da je o diskriminatornoj praksi predškolskih ustanova obavijestila Ministarstvo znanosti i obrazovanja, kako bi se zabranila daljnja diskriminacija djece s teškoćama, a posebno u odnosu na odgođeno uključivanje djeteta u vrtić, i do dva mjeseca (umjesto u rujnu u listopadu ili studenome), neredovito pohađanje programa (nekoliko dana u tjednu ili nekoliko sati na dan), kraći boravak djeteta u vrtiću iako roditelj zahtjeva dulji boravak, te insistiranje na zaključivanju „opservacijskih ugovora“ koji su diskriminatorni budući da definiraju obveze roditelja i davanje mišljenja stručnog tima nakon procesa opservacije o mogućnosti boravka djeteta u vrtiću, dok se u istome ne definiraju obveze vrtića u smislu osiguravanja inkluzivne podrške djetetu.¹¹⁵

¹¹⁴ Jedan od primjera o kojima u svom Izvješću govori Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom primjer je dječaka koji je u vrtić uključen tek u listopadu, te mu je omogućen boravak u vrtiću u trajanju od dva sata s opravdanjem: „da mu smeta klima, igra je dosta kratka i jednostavna i bio je nespretn u pokušaju da se priključi igri.“ Od studenoga dijete je boravilo u vrtiću tri sata tjedno jer vrtić „nije mogao osigurati trećeg odgojitelja,“ a odgojitelj i stručni tim nisu mogli pružiti ono što mu je potrebno za kvalitetan boravak u vrtiću jer mu je „igra i dalje bila kratka.“ Tek nakon intervencije Pravobraniteljice za osobe i invaliditetom dopušten je boravak dječaka u vrtiću u trajanju od sedam sati, a nakon intervencije Agencije za odgoj i obrazovanje omogućen mu je cjelodnevni boravak u vrtiću. Zaključak je da se u ovom slučaju radi o diskriminaciji prema odredbama Zakona o suzbijanju diskriminacije.

¹¹⁵ Navedene zaključke potvrđuje istraživanje u sklopu studentskog projekta „Pravovremeno i kvalitetno informiranje javnosti i roditelja djece s posebnim potrebama kao put do rane detekcije oštećenja i uspješnije rehabilitacije“ iz 2009. godine koje ističe da je nepovoljan rezultat rehabilitacije često uvjetovan kasnim uključivanjem djeteta u rehabilitacijski program, što ukazuje na važnost rane detekcije poteškoća kod djeteta i pravovremenog uključivanja u proces rehabilitacije (Košiček, T.; Kobetić, D.; Stančić, Z. i Joković Oreb, I., Istraživanje nekih aspekata rane intervencije u djetinjstvu, Hrvatska revija za rehabilitacijska istraživanja, vol. 45., br. 1., 2009. str. 1-14).

4.3. Djeca iz udaljenih ruralnih sredina

Djeca koja žive u udaljenim ruralnim sredinama su često bez osnovnih životnih potreba - bez struje, vode, adekvatnog prijevoza, zbog čega su im ustanove ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja nedostupne i nepristupačne. Prostorna dostupnost posebno je problematična u ruralnim krajevima (od I. do IV. kategorije razvijenosti)¹¹⁶ u kojima jedan dječji vrtić pokriva područje od 20,4km² do 59,2km² teritorija županije, dok u pet županija najniže I. kategorije razvijenosti jedan vrtić pokriva površinu od 100km².¹¹⁷ Sukladno podacima istraživačke studije UNICEF-a Siromaštvo i dobrobit djece u Republici Hrvatskoj više od 65 % siromašne djece živi u ruralnim sredinama.¹¹⁸

Temeljem članka 23.a Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju, u slučaju da na određenom području nema dječjeg vrtića, odnosno osnovne škole koja provodi program predškole, jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave dužna je osigurati provođenje programa predškole za obveznike predškole, na način da osigura prijevoz djece do najbližeg dječjeg vrtića ili osnovne škole koja izvodi program predškole, ako se ne radi o udaljenosti većoj od 20 kilometara u odnosu na mjesto stanovanja djeteta. Ukoliko su najbliži dječji vrtić ili osnovna škola koja izvodi program predškole udaljeni više od 20 kilometara od mjesta stanovanja djeteta, jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave dužna je osnovati dječji vrtić/njegovu podružnicu ili organizirati program predškole pri osnovnoj školi na području unutar 20 kilometara od mjesta stanovanja djeteta.

U Pravilniku o sadržaju i trajanju programa predškole iz 2014. godine¹¹⁹ djeca u ranjivim situacijama nisu spomenuta iako se obveza predškole odnosi na svu djecu, nije reguliran način na koji će se obuhvatiti sva djeca obveznici predškole, na koji će se način roditelji obavijestiti o početku uključivanja djece u predškolu, odnosno na koji će se način podmiriti troškovi

¹¹⁶ Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (Narodne novine 132/17).

¹¹⁷ O tome prema: Dobrotić, I.; Matković, T.; Menger, V. , Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj, Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, Zagreb, studija, 2018., dalje u tekstu: Analiza Dobrotić, Matković, Menger, 2018., dostupno na: <https://demografijaimladi.gov.hr/UserDocsImages/Direktorij%201/Analiza%20pristupa%C4%8Dnosti%20,%20kvalitete.%20kapaciteta%20i%20financiranja%20sustava%20ranog%20i%20pred%C5%A1kolskog%20odgoja%20i%20obrazovanja%20u%20Republici%20Hrvatskoj.pdf> (27.11.2022.).

¹¹⁸ Siromaštvo i dobrobit djece, *op.cit.* (bilješka 100), str. 35.

¹¹⁹ Pravilnik o sadržaju i trajanju programa predškole (Narodne novine 107/14).

prijevoza djeci iz ruralnih sredina do mjesta gdje se provodi program predškole, kao ni način na koji će se vršiti nadzor provođenja odredbi Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju i citiranog Pravilnika.

Prema podacima Eurostata, 2021, u Republici Hrvatskoj 36.5 % sveukupne populacije živi u ruralnim predjelima; pri čemu u RH živi 8.8 % populacije u ruralnim sredinama u riziku od siromaštva 2020. godine (u odnosu na 4.2 % u gradovima) (podaci nisu raščlanjeni po dobi te nemamo procjenu broja djece).¹²⁰ Postoje izrazite razlike u obuhvaćenosti djece predškolskim programima. U 2016. godini raspon obuhvaćenosti djece jasličkim programima u županijama kretao od 5.6 % do 40.4 %, a vrtićkim programima od 24.4 % do 82.8 %. U periodu od 2014.–2016. ukupno 146 općina u kojima živi 7.2 % populacije djece vrtićke dobi u Republici Hrvatskoj nije imalo vrtićke programe, a 311 jedinica lokalne samouprave u kojima živi 17.4 % jasličke djece nije imalo organizirane jasličke programe na svom području.¹²¹

Kako bi se premostio problem nedostatne fizičke dostupnosti ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja za djecu u ruralnim sredinama i omogućilo ekonomski i demografski razvoj ruralnih sredina, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave bi trebale koordinirati planove mreže dječjih vrtića, te razmotriti mogućnost korištenja postojećih mreža osnovnih škola uz određene preinake. Ipak, čini se ključna informiranost roditelja o nužnosti uključivanja djeteta u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, kao i traženje adekvatne potpore za premošćivanje problema s kojima se susreću roditelji nižeg socioekonomskog statusa od strane lokalne zajednice, predškolske ustanove i drugih ustanova (centar za socijalnu skrb, obiteljski centar i dr.), te udruga.

4.4. Djeca pripadnici romske nacionalne manjine

Iako je u poglavlju 3.3.2. Odabrani strateški dokumenti kao primjer dobre prakse spomenuto osnaživanje sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za romsku djecu kroz aktivnosti Ministarstva znanosti i obrazovanja, ipak, zastupljenost djece romske nacionalne manjine u ustanovama ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja nije ni približno dosegla

¹²⁰ Dubinska analiza, Europsko jamstvo za djecu u Hrvatskoj, *op.cit.* (bilješka 70), str. 20.

¹²¹ Analiza Dobrotić, Matković, Menger, 2018., *op.cit.* (bilješka 117), str. 9.

zadovoljavajuću razinu. Ovdje se, zbog sustavnosti, daje kratak prikaz položaja djece pripadnika romske nacionalne manjine u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj.

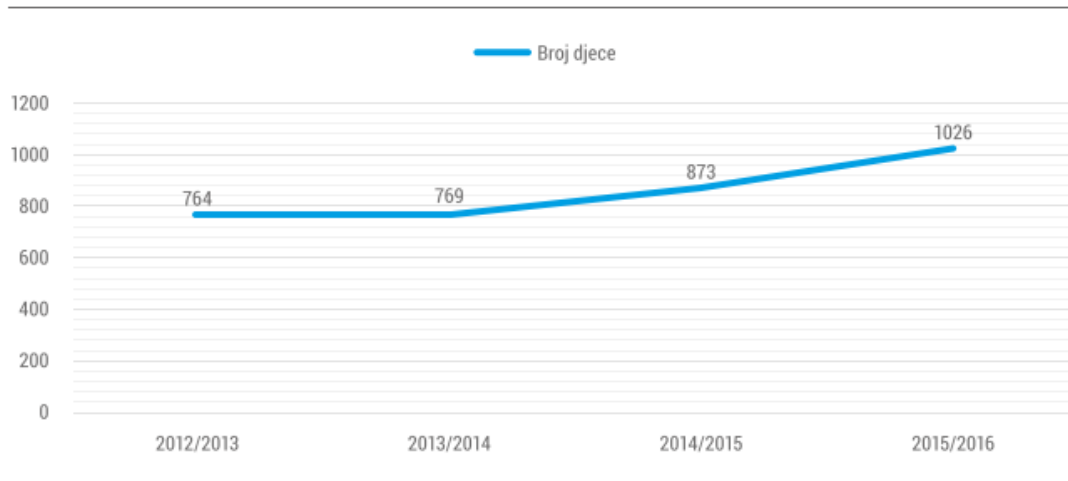
Naime, Romi su vrlo heterogena etnička zajednica rasprostranjena u gotovo svim europskim zemljama. Žive u teškim ekonomskim uvjetima, bez infrastrukture, stalnog zaposlenja, u uvjetima siromaštva i socijalne izoliranosti. Niska im je razina pismenosti i osviještenosti o važnosti predškolskog odgoja, zbog čega romska djeca imaju nejednake šanse u pristupu informacijama, znanjima, vještinama.¹²² Romska djeca s teškoćama u razvoju zbog lošijih uvjeta života i segregiranosti romskih zajednica, češće su institucionalizirana nego djeca ostalog stanovništva. U dobi od tri do šest godina svega je 31.1% romske djece obuhvaćeno predškolskim odgojem i obrazovanjem.¹²³

Ministarstvo znanosti i obrazovanja sufinancira rad 45 predškolskih ustanova koje ostvaruju programe predškolskog odgoja djece pripadnika romske nacionalne manjine, što je 5.66 % ukupnog broja predškolskih ustanova u Hrvatskoj. Broj djece pripadnika romske nacionalne manjine koja su obuhvaćena programima predškolskog odgoja svake je godine sve veći. No, nepoznato je jesu li ti programi predškolskog odgoja u koji su uključena romska djeca usklađeni s njihovim potrebama, odnosno mogu li se oni na taj način pripremiti za obvezno obrazovanje ravnopravno s drugom djecom.

¹²² Bouillet, D., S one strane inkluzije, *op.cit.* (bilješka 45), str. 10.

¹²³ Odluka o donošenju Nacionalnog plana za uključivanje Roma za razdoblje od 2021. do 2027. godine i Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za uključivanje Roma, za razdoblje od 2021. do 2027. godine, za 2021. i 2022. godinu (Narodne novine 70/21).

Slika 2.



Grafikon 1. Broj djece pripadnika romske nacionalne manjine koja su obuhvaćena programima predškolskog odgoja u različitim pedagoškim godinama. Izvor: Izvješće o provedbi Nacionalne strategije za prava djece u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2014. do 2020. godine, za 2014. i 2015. godinu.

Izvor: Bouillet, D., S one strane inkluzije, *op.cit.* (bilješka 45), str.17.

Pripadnici romske nacionalne manjine su najčešće materijalno deprivirani (čak 95 % roditelja i 88 % djece), a s obzirom na nemogućnost posjedovanja vlastitog kreveta, igračaka i edukativnih materijala za djecu, u nepovoljnom su i nejednakom položaju u odnosu na drugu djecu jer ne raspolažu sadržajima kojima se potiče njihov kognitivni i socijalno-emocionalni razvoj.

Iz istraživanja provedenog u sedam jedinica lokalne samouprave i sedam ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja u četiri županije, vidljivo je da se pripadnici romske nacionalne manjine i djeca iz siromašnih obitelji najviše susreću s preprekama u pristupu predškolskim ustanovama jer njihovi roditelji niti ne traže upis za svoju djecu, a ako podnesu zahtjev, isti im je najčešće odbijen jer ne udovoljavaju uvjetima upisa.

Valja naglasiti da se dionici koji su zaduženi za osiguranje pristupačnosti kvalitetnog predškolskog odgoja i obrazovanja svoj djeci, oslanjaju na odgovornost roditelja. Međutim, svi roditelji nisu jednako pismeni, odgovorni ili sposobni, jednako informirani o postupku i rokovima upisa djeteta u program ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, a zakonodavac nije na nacionalnom nivou normirao uključenost sve djece u program predškole, niti način praćenja uključivanja te djece.

Od analiziranih sedam jedinica lokalne samouprave u sklopu spomenutog istraživanja UNICEF-a, S one strane inkluzije, niti jedna jedinica nema razrađen lokalni akcijski plan za obuhvat sve djece u program predškole. Predškolske ustanove upisuju djecu čiji roditelji pravovremeno podnesu zahtjev za upis koji odgovara propisanim zakonskim kriterijima i kriterijima predviđenim pravilnicima osnivača, a koji kriteriji nisu prilagođeni potrebama djece u ranjivim situacijama.

Analiza položaja djeca predškolske dobi u ranjivim situacijama pokazuje da je nužno dodatno pratiti pokazatelje kvalitete ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, koji su tema sljedećeg poglavlja.

5. Odabrani pokazatelji kvalitete ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja

Rano i predškolsko doba smatraju se ključnim razdobljem čovjekova života kad se on formira u fizičkom, socijalnom, emotivnom i kognitivnom pogledu, te ima dugoročan utjecaj na njegovu budućnost.¹²⁴ Sudjelovanje u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju donosi mnogobrojne prednosti pojedincu, ali i društvu u cjelini. Koristi od sudjelovanja djece u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju pridonose boljim individualnim obrazovnim postignućima i rezultatima na tržištu rada, malobrojnijim pravosudnim, socijalnim i obrazovnim intervencijama od odgovornih institucija, te uključivanju pojedinca u sve sfere društvenog života. Kao što je već istaknuto djeca koja su pohađala rani i predškolski odgoj i obrazovanje dulje od godine dana ostvarila su bolje rezultate u jeziku i matematici u okviru studija PIRLS-a i PISA-e, te se pokazalo da je sudjelovanje u kvalitetnom ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju važan čimbenik u sprječavanju ranog napuštanja školovanja. Kako bi se osigurala kvaliteta ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja potrebna je kontinuirana suradnja svih dionika, od donositelja odluka, profesionalnog osoblja, roditelja i lokalne zajednice.

Prema Janta, van Belle i Stewart¹²⁵ mogu se definirati tri dimenzije kvalitete. Prva dimenzija se odnosi na strukturalnu kvalitetu koja uključuje zahtjeve postavljene od Europske komisije,

¹²⁴ Križman Pavlović, D., Bušelić, M. i Gal, S., Kvaliteta odgajatelja – čimbenik kvalitete hrvatskog sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, *Oeconomica Jadertina*, 10 (1), 2020., str. 4.

¹²⁵ Janta, B., van Belle, J. and Stewart, K., *Quality and impact of Centre-based Early Childhood Education and Care*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2016., dalje u tekstu: *Quality of ECEC*, dostupno na: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1670.html. (05.12.2022.).

pravila donesena na nacionalnoj razini vezane za osoblje i rad vrtića, oblikovanje kurikuluma, financiranje, omjer osoblja i djece, mehanizme osiguranja ravnopravnog odnosa prema svojoj djeci u skladu s njihovim individualnim potrebama, osiguranje infrastrukturnih uvjeta i dr.

Druga dimenzija se odnosi na kvalitetu procesa, odnosno na rad ustanova ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, te uključuje odnos između odgojitelja i drugog osoblja i djece, odnos između odgojitelja i djetetove obitelji, te uključenost roditelja u rad ustanove. Treća dimenzija se odnosi na kvalitetu učinka, odnosno na koristi koje sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja daje djeci, roditeljima, zajednici i društvu kroz emocionalni, psihički i fizički razvoj djece i spremnost za sljedeći stupanj obrazovanja, tj. školu.

U ovome poglavlju stoga prikazujemo strukturalnu kvalitetu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u smislu pet čimbenika kvalitete koje su navedene u Preporuci o visokokvalitetnim sustavima ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja¹²⁶: upravljanje, pristup, osoblje, odgojno-obrazovne smjernice, te vrednovanje i praćenje u odabranim sustavima.

Slika 3. Okvir za kvalitetu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja



Izvor: Gal, S., Ulaganje u kvalitetu zaposlenika predškolskog odgoja i obrazovanja kao doprinos unaprjeđenju poslovanja, poslijediplomski specijalistički rad, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Fakultet ekonomije i turizma Dr. Mijo Mirković, Pula, 2019., dostupno na: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:137:523941> (06.12.2022.), prema Preporuci Vijeća o visokokvalitetnim sustavima ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, str.11.

¹²⁶ Preporuke o visokokvalitetnim sustavima ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, *op.cit.* (bilješka 65).

5.1. Organizacija ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u odabranim sustavima

Pet čimbenika kvalitete predškolskog odgoja i obrazovanja analizira se u Hrvatskoj i četiri komparativna sustava: u Švedskoj, Sloveniji, Italiji i Njemačkoj, s ciljem procjene pozitivnih odnosno potencijalno negativnih elemenata našeg sustava.¹²⁷

U Švedskoj se rani i predškolski odgoj i obrazovanje sastoji od jedinstvenih ustanova (*förskola*) namijenjenih djeci u dobi od jedne do šest godina. Djeca u dobi od šest i sedam godina pohađaju obvezatan predškolski razred (*förskoleklass*). Förskoleklass je obično vezan uz školu koju će učenici pohađati. Usto postoji i sustav poznat kao pedagoška skrb (*pedagogisk omsorg*) koju pružaju registrirane dadilje, a taj sustav može biti ustrojen na različite načine (tj. u kući dadilje ili drugdje). Također, postoje tzv. otvorene predškole (*öppen förskola*) u koje roditelji mogu doći s djecom kad god požele. Za te je usluge nadležno Ministarstvo obrazovanja i istraživanja. U dobi od godine dana djeca imaju pravo na javno subvencionirane usluge ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, a od treće godine imaju pravo na besplatne usluge koje traju najmanje 15 sati tjedno. U Švedskoj gotovo sva djeca kreću u školu dobrovoljno (ranije) sa šest godina.

U Sloveniji jedinstven sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja pruža obrazovanje i skrb za djecu u dobi od jedanaest mjeseci pa sve do njihova upisa u osnovnu školu. Većina djece pohađa ustanove pod nazivom *vrtec*. Postoji i sustav reguliranog pružanja usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u kući (*varuh predšolskih otrok*), no obuhvaća vrlo mali postotak djece. Ministarstvo obrazovanja, znanosti i sporta odgovorno je za cijeli sektor ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. U dobi od jedanaest mjeseci djeca imaju zakonsko pravo na javno subvencionirano mjesto u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Osnovnoškolsko obrazovanje počinje u dobi od šest godina.

U Italiji odgojno-obrazovne usluge (*servizi educativi*) za djecu mlađu od tri godine uglavnom se pružaju u ustanovama (*nido d'infanzia*). Mali postotak djece ima usluge čuvanja u kući ili u skupinama za igru (*servizi educativi integrativi*). Regionalne i lokalne vlasti nadležne su za rani i predškolski odgoj i obrazovanje za djecu mlađu od tri godine koji se provodi prema njihovim

¹²⁷ Podaci o odabranim sustavima navode se prema dokumentima Europske unije: Europska komisija / EACEA / Eurydice, Ključni podaci o ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju u Europi, Luksemburg: Ured za publikacije Europske unije, 2019., dalje u tekstu: Izvješće Eurydicea, dostupno na: https://www.eurydice.hr/cms_files/publications/kc-eccec-report-2019-hr.pdf (01.12.2022.).

propisima. Na regionalnoj razini za djecu u dobi od rođenja do treće godine nadležna je obrazovna ili socijalna uprava. Ministarstvo obrazovanja odgovorno je za promicanje i razvoj novouvedenoga integriranog sustava za djecu od rođenja do šeste godine te za izravnu dodjelu sredstava lokalnim vlastima. Za ustanove za djecu u dobi od tri do šest godina (*scuola dell'infanzia*) nadležno je Ministarstvo obrazovanja, a one pružaju besplatne usluge cjelodnevnog boravka. Osnovnoškolsko obrazovanje počinje u dobi od šest godina.

U Njemačkoj je sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja visoko decentraliziran te se sastoji od nekoliko različitih oblika ustanova. Ustanove za čuvanje djece (*Tageseinrichtung*) pružaju usluge odvojeno za mlađu ili stariju djecu (u jaslicama i vrtićima) ili djeluju kao jedna ustanova za cijelo razdoblje ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Uz ustanove postoji i regulirano pružanje usluga u kući koje je javno financirano (*Tagespflege*) uglavnom za mlađu djecu (u dobi od rođenja do tri godine), no može nuditi i poludnevni boravak za stariju djecu. Na saveznoj/nacionalnoj razini, Savezno ministarstvo obitelji, starijih građana, žena i mladih odgovorno je za pružanje usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u ustanovama i u kući. Na razini saveznih pokrajina nadležno može biti ministarstvo za obitelj ili obrazovanje. Djeca imaju zakonsko pravo na javno financirano mjesto u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju u dobi od godine dana. U pojedinim saveznim pokrajinama pojedini su sati ili određene godine u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju besplatni. Početak osnovne škole je sa šest godina.

U Hrvatskoj postoji jedinstven sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja koji pruža obrazovanje i skrb za djecu u dobi od šest mjeseci pa sve do njihova upisa u osnovnu školu za koji je nadležno Ministarstvo znanosti i obrazovanja. Sva djeca moraju sudjelovati u predškolskim programima jednu godinu prije polaska u školu. U slabije naseljenim mjestima predškolski program za djecu koja nisu pohađala dječji vrtić može se organizirati u osnovnim školama, knjižnicama ili u drugim zdravstvenim, socijalnim, kulturnim i sportskim organizacijama za koje suglasnost daje Ministarstvo znanosti i obrazovanja. Početak osnovnoškolskog obrazovanja je sa šest ili sedam godina.

5.2. Upravljanje i pristup ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju

Većina zemalja u Europi i svijetu ima „razdvojene“ sustave ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja s podijeljenom odgovornošću, i to većinom na način da je za djecu do tri godine nadležno ministarstvo socijalne skrbi dok je za djecu stariju od tri godine nadležno ministarstvo obrazovanja.¹²⁸ Međutim, ovako podijeljeni sustav je disfunkcionalan jer stvara nejednakost, nepovezanost i dupliranje među ustanovama, što nije dobro za djecu, roditelje i radnike ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja.

Tradicionalno je skrb za djecu bila usmjerena prema mlađoj djeci, a predškolski odgoj i obrazovanje prema djeci u dobi koja neposredno prethodi osnovnoškolskom obrazovanju.

Kod podijeljenih sustava usluge su podijeljene na „skrb o djeci“ i „rano obrazovanje“, a prijelomna dobna granica djece je oko treće godine. U takvim sustavima obično je odgovornost upravljanja, reguliranja i financiranja podijeljena među različitim tijelima na nacionalnoj ili regionalnoj razini. Potrebne su različite kvalifikacije osoblja za rad s djecom ovisno o kojoj se vrsti centra radi. Uvjeti za upis djece u ustanove predškolskog odgoja uvelike se razlikuju tako da se zakonsko pravo na uslugu obično odnosi samo na stariju djecu, dok se na mlađu djecu to pravo ne odnosi.

Sve je više prisutan integrirani pristup predškolskom odgoju i obrazovanju, u smislu jedne sredine do početka obveznog obrazovanja, kojim upravlja jedno ministarstvo, u kojem je osoblje kvalificirano i provodi odgojno-obrazovni rad sukladno prethodno utvrđenom kurikulumu, bez obzira je li se radi o djeci do tri godine ili od tri godine starosti.¹²⁹

¹²⁸ O tome prema: Moss, P., Sustav ustanova ranog odgoja i obrazovanja u Europi, *Djeca u Europi*, 6(11), 2014., str. 11-14.

¹²⁹ Izvješće Eurydicea, *op.cit.* (bilješka 127), str. 12.

Slika 4. Čimbenici integracije politika ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja

GDJE			
Sredina	KAKO	TKO	ŠTO
Jedna sredina do početka osnovnoškolskog obrazovanja	Ministarstvo	Osoblje	Kurikulum
	Jedinstveno upravljanje pod jednom vlašću	Visokokvalificirani stručnjaci za djecu mlađu i stariju od tri godine	Odgajno-obrazovne aktivnosti tijekom cijelog razdoblja RPOO-a

Izvor: Izvješće Eurydicea, *op.cit.* (bilješka 127), str. 12.

Međutim, centralizirana odgovornost, ne znači uvijek integrirani sustav, jer se usluge ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja mogu pružati u jedinstvenim sredinama za sve dobne skupine do polaska u osnovnu školu ili u odvojenim sredinama, namijenjenim za djecu mlađe dobi (najčešće do tri godine) i stariju djecu, što je slučaj u tri četvrtine europskih odgojno obrazovnih sustava. Jedinstvene su sredine prisutne u dvanaest zemalja Europe, i to u nordijskim zemljama, nekoliko baltičkih zemlja te zemljama Srednje i Istočne Europe (u Hrvatskoj, Letoniji, Litvi, Sloveniji, Finskoj, Švedskoj, Bosni i Hercegovini, Islandu, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji, Norveškoj i Srbiji).

Sve zemlje koje imaju jedinstvene sredine imaju i centralizirani model upravljanja u kojima su ministarstva obrazovanja mjerodavna za rani i predškolski odgoj i obrazovanje. Zemlje u kojima postoje obje sredine, jedinstvene i odvojene uglavnom imaju centraliziran sustav upravljanja.

Kod jedinstvenog ili integriranog sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja odgovornost za upravljanje ima jedna uprava, na nacionalnoj ili regionalnoj razini. Uprava razvija kurikulum, utvrđuje standard usluge, prati rad o poslovanje centara, te određuje uvjete financiranja ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. U takvom jedinstvenom sustavu u istom centru su djeca različitih dobnih skupina. Njima upravlja jedan upravljački tim, a osoblje koje radi s djecom ima istu razinu kvalifikacije, neovisno o tome kojoj dobnoj skupini djeca pripadaju. Djeca u takvim sustavima imaju zakonsko pravo na uslugu centara za rani i predškolski odgoj i obrazovanje. Zakonsko pravo na rani i predškolski odgoj i obrazovanje

odnosi se na zakonsku obvezu pružatelja usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja da osiguraju subvencionirane usluge svoj djeci koja žive na pripadajućem području, a čiji roditelji, neovisno o statusu zaposlenja, socioekonomskom ili obiteljskom statusu, zatraže mjesto za svoje dijete.

Tablica 1. Vrste sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u odabranim zemljama

Zemlja	Vrsta sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja	Mjeseci kada završava dobro plaćeni dopust	Mjeseci kada započinje pravo na rani i predškolski odgoj i obrazovanje	Mjeseci kada započinje obvezno obrazovanje
Švedska	centraliziran: obrazovanje potpuno integriran	13.2(18)	12	84 obvezno 72 dobrovoljno*
Slovenija	centraliziran: obrazovanje potpuno integriran	11.5(14.2)	12	72
Italija	podijeljen: obrazovanje	3.7(13.7)	nema pravo	72
Njemačka	centraliziran: socijalna skrb/obrazovanje	15.3(36)	12	72
Hrvatska	centraliziran: obrazovanje	6(12)	6	72 u vrtiću, osnovna škola 84**

Izvor: Anita Jurić Golo prema Moss, P., Sustav ustanova ranog odgoja i obrazovanja u Europi, Djeca u Europi, 6(11), 2014.str. 13.¹³⁰

¹³⁰ Pojašnjenje pojmova iz tablice 1.:

Podijeljen: obrazovanje – odgovornost za ustanove ranog odgoja i obrazovanja podijeljena između sektora obrazovanja i socijalne skrbi, većina ustanova pod obrazovanjem.

Podijeljen: socijalna skrb – odgovornost za ustanove ranog odgoja i obrazovanja podijeljena između sektora obrazovanja i socijalne skrbi, većina ustanova pod socijalnom skrbi (npr. „službe za skrb o djeci“/child-care).

Kako se vidi iz tablice 1., Slovenija i Švedska imaju potpuno integrirane sustave ustanova, dok Hrvatska iako iz zakonskih propisa proizlazi da ima integrirani sustav, nije dostupna svoj djeci zbog manjka mjesta u ustanovama predškolskog odgoja. U Njemačkoj ustanove predškolskog odgoja pružaju usluge odvojeno za mlađu ili stariju djecu ili mogu djelovati kao jedna ustanova za cijelo razdoblje ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Iz tablice se vidi da socijalne politike prikazanih država različito predviđaju trajanje dopusta, što utječe na početak prava na rani i predškolski odgoj i obrazovanje.

U Europi postoje dva načina osiguranja prava na pristup ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, i to kao zakonsko pravo na mjesto u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju kada država jamči mjesto za svako dijete u određenoj dobnoj skupini čiji roditelji traže upis, te rani i predškolski odgoj i obrazovanje koji je obvezatan, te za koji država mora osigurati dovoljan broj mjesta za svu djecu na koju se ta obveza odnosi.¹³¹

Samo u sedam zemalja Europske unije: Danskoj, Njemačkoj, Estoniji, Letoniji, Sloveniji, Finskoj i Švedskoj, te u Norveškoj zajamčeno je mjesto u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju za svako dijete od rane dobi, često odmah nakon završenog roditeljskog dopusta. U dobi od oko tri godine mjesto se jamči u tri zajednice u Belgiji, Češkoj, Španjolskoj, Francuskoj, Luksemburgu, Mađarskoj, Poljskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu, dok oko četvrtina europskih odgojno-obrazovnih ustanova jamči mjesta za djecu kao pripremu za osnovnoškolsko obrazovanje, u dobi od četiri, pet ili šest godina. U pet zemalja je besplatna skrb za djecu rane dobi (Crna Gora, Rumunjska, Latvija, Litva i Luksemburg). Jedino se u Latviji jamči besplatno mjesto u javnoj ustanovi ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za

Centraliziran: obrazovanje / potpuno integriran – sve ustanove ranog odgoja i obrazovanja su pod nadležnosti sektora obrazovanja, a sustav ustanova ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja je potpuno integriran za pristup/pravo, financiranje, radnu snagu i propise (obično tip zakonske odredbe).

Centraliziran: obrazovanje – sve ustanove ranog odgoja i obrazovanja su pod nadležnosti sektora obrazovanja, ali sustav ustanova ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja nije integriran za neke od elemenata, primjerice pristup/pravo, financiranje, radnu snagu i propise.

Dob kad završava dobro plaćen (sav) dopust – dob djeteta kad plaćeni dopust od 66 % ili više plaće završava ukoliko su roditelji iskoristili sav raspoloživ dopust.

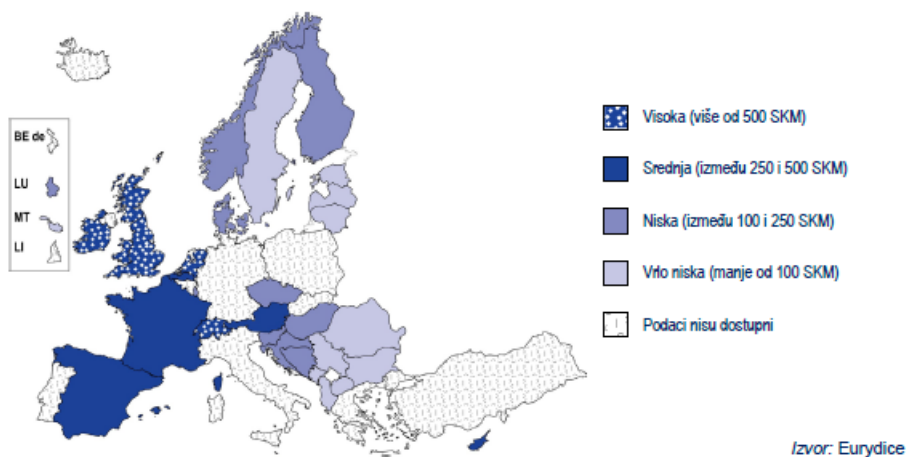
Pravo na ustanove ranog odgoja započinje – zemlje označene žutom bojom ukazuju da se pravo pohađanja vrtića poklapa s početkom obveznog pohađanja ustanove ranog odgoja i obrazovanja.

Počinje obvezno školovanje – označeno ** ukazuje da obvezno pohađanje počinje kad se djeca upisuju u ustanovu ranog odgoja i obrazovanja, tj. prije početka osnovne škole; označeno* ukazuje da djeca mogu (i obično to čine) pohađati osnovnu školu na dobrovoljnoj bazi prije dobi određene za početak školovanja, *ibid.*, Moss, P., Sustav ustanova ranog odgoja i obrazovanja u Europi, Djeca u Europi, 6(11), 2014., str. 13.

¹³¹ Izvješće Eurydicea, *op.cit.* (bilješka 127), str. 10.

svu djecu u dobi od jedne i pol godine. Najviše naknade za vrtić roditelji plaćaju u Irskoj (u prosjeku 771 EUR/mj.), Nizozemskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu i Švicarskoj.

Slika 5. Prosječna mjesečna naknada za rani i predškolski odgoj i obrazovanje ¹³² za djecu mlađu od tri godine 2018./2019. godine.



Izvor: Izvješće Eurydicea, *op.cit.* (bilješka 127), str. 58.

U većini zemalja primjenjuju se ciljane mjere za povećanje dostupnosti usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Najčešću ciljanu skupinu čine djeca koja žive u siromaštvu, a najčešći kriterij za prednost pri upisu i smanjenje naknade je prihod kućanstva, broj članova obitelji, primanje socijalnih naknada, broj braće i sestara u ustanovi ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, samohranost roditelja.

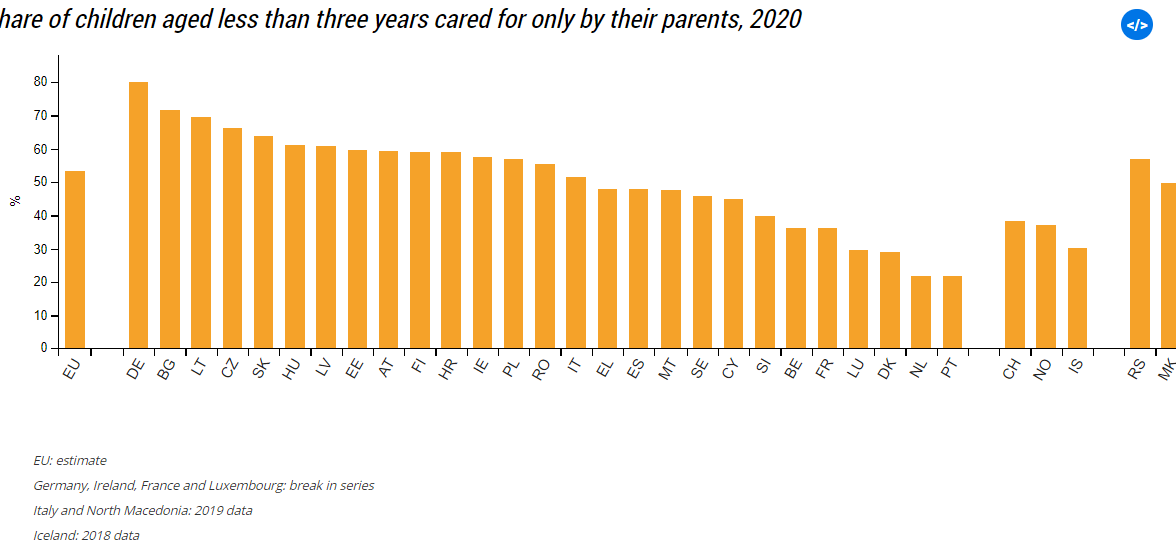
Izabrane zemlje razlikuju se po postotku sudjelovanja djece u ranom i predškolskom odgoju s obzirom na dob, pa je primjerice u Švedskoj u trećoj godini života zastupljenost 94.8 %, a u petoj godini života 96.8 %, što je najviši postotak sudjelovanja djece u ustanovama ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u odnosu na ostale prikazane zemlje, dok je u Hrvatskoj najniži postotak sudjelovanja djece u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju među izabranim zemljama, te je u trećoj godini života zastupljenost 61.8 %, a u petoj godini života 71.7 %.

¹³² Kako bi se omogućila međunarodna usporedba, naknade su pretvorene iz nacionalnih valuta u standard kupovne moći (SKM). SKM je umjetno stvorena jedinica zajedničke referentne valute koja se upotrebljava za izražavanje količine ekonomskih agregata radi prostornih usporedbi tako da se uklone razlike u razini cijena među zemljama. Vrijednosti SKM dobivaju se dijeljenjem jedinica nacionalne valute s odgovarajućim paritetom kupovne moći (PKM).

U 2020. godini pojavom pandemije COVID-19 povećao se postotak „neformalne skrbi“ za djecu, posebno djecu mlađu od tri godine, pa su se za više od 53.4 % djece u Europskoj uniji koji su mlađi od tri godine brinuli roditelji.

Slika 6. Grafikon, Djeca mlađa od tri godine, o kojima vode brigu isključivo njihovi roditelji, 2020.

Share of children aged less than three years cared for only by their parents, 2020



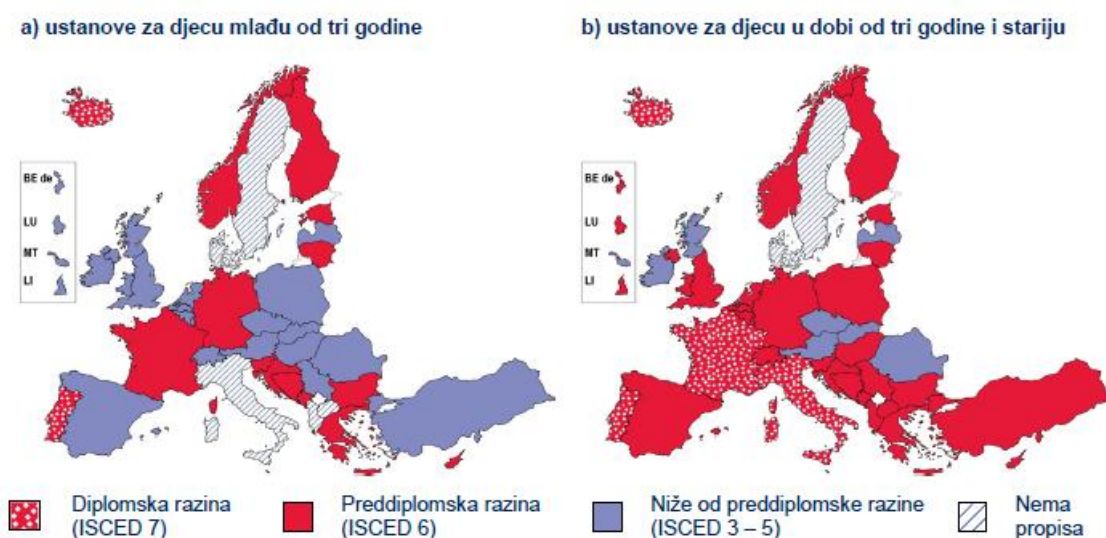
Izvor: Eurostat, dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_childcare_arrangements (02.12.2022.)

5.3. Visokokvalificirano odgojno-obrazovno osoblje kao preduvjet kvalitetnog ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja

Zadovoljstvo djece i roditelja vrtićem vrlo često ovise o ljudima koji su u vrtiću zaposleni. Stoga, iako je svih pet područja okvira Europske unije za kvalitetu ranog i predškolskog odgoja važno, osobito se po važnosti ističe rad stručnog osoblja-odgojitelja, s obzirom da ima dugotrajan učinak na dobrobit djece. Međutim, u mnogim zemljama je ovo zanimanje podcijenjeno, traži nizak stručni profil, status odgojitelja je nizak, a posao je potplaćen. Naime, trećina europskih odgojno-obrazovnih sustava zahtjeva da najmanje jedna osoba koja radi u skupini s djecom, bez obzira na dob, ima diplomu prvostupnika (ISCED 6), dok je u Portugalu i na Islandu najmanja razina diploma magistra (ISCED 7).¹³³

¹³³ Izvješće Eurydicea, op.cit. (bilješka 127), str. 15.

Slika 7. Minimalne razine potrebnih kvalifikacija u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju za odgojno-obrazovno osoblje u ustanovama ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja godine 2018./2019.



Izvor: Izvješće Eurydicea, *op.cit.* (bilješka 127), str. 72.

Iz navedene tablice, a u odnosu na pet odabranih država tražene kvalifikacije se razlikuju.

U Švedskoj je razvidno da ne postoje propisi o minimalnoj razini potrebnih kvalifikaciju za odgojno-obrazovno osoblje, kako u radu s djecom do tri godine starosti, tako i u radu sa starijom djecom, no, u radu s djecom predškolske dobi sudjeluju osobe koje imaju razinu obrazovanja ISCED 6 ili ISCED 7. U Sloveniji, Hrvatskoj i Njemačkoj minimalna je razina kvalifikacija diploma prvostupnika (ISCED 6). U Italiji do 2019. godine o tome su odluku donosile regionalne vlasti, no, od 2019./2020. minimalna potrebna kvalifikacija za sve odgojno-obrazovno osoblje i u Italiji jest preddiplomska razina (ISCED 6). U većini se sustava smatra da je visokokvalificirano osoblje nužno u drugoj fazi ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, odnosno kad završi prva faza tj. skrb za djecu ili rani odgojno-obrazovni razvoj djece i započne druga faza odnosno predškolski odgoj i obrazovanje.

Mišljenja sam da se treba težiti ujednačavanju traženih kvalifikacija, posebno u jedinstvenim sustavima, iz razloga što ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja u kojima postoje i jaslički i vrtićki programi vrlo često, na godišnjoj razini mijenjaju organizaciju rada, pa odgojitelj koji je radio u jaslicama može raditi u vrtiću i obratno. Također, razina edukacije omogućuje odgojiteljima koji su u neposrednom kontaktu s djecom ranije detektiranje eventualnih teškoća u razvoju djeteta i bolju suradnju sa stručnim timom. Smatram da je neophodno kontinuirano stručno usavršavanje odgojitelja i stručnih suradnika radi unapređenja znanja i vještina tijekom

cijelog radnog vijeka. Od kompariranih sustava najvišu godišnju bruto plaću imaju odgojitelji u Njemačkoj i Švedskoj, a najnižu u Hrvatskoj, iz čega je razvidno da su odgojitelji u Hrvatskoj potplaćeni.

Tablica 2. Pregled primanja u 2020./2021. odgojitelja u odabranim zemljama¹³⁴

Švedska (početna bruto plaća/god.)	37.510 EUR
Švedska- godišnja bruto plaća nakon 10 godina iskustva	39.314 EUR
Slovenija (početna bruto plaća/god.)	19.777 EUR
Slovenija-godišnja bruto plaća nakon 10 godina iskustva	23.494 EUR
Italija ¹³⁵ (bruto početna plaća/god.)	24.297 EUR
Italija-godišnja bruto plaća nakon 10 godina iskustva	26.639 EUR
Njemačka median bruto plaća na godinu	40.260 EUR ¹³⁶
Hrvatska ¹³⁷ bruto plaća/god.prema podacima DZS za obrazovanje	14.028 EUR

Izvor: Anita Jurić Golo prema Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe - 2020/2021, dostupno na: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/teachers-and-school-heads-salaries-and-allowances-europe-20202021> (11.12.2022.) podacima za Njemačku na stranici <https://lohntastik.de/s/salary-search/106850/3#> (12.12.2022), te podaci za Hrvatsku na stranicama DZS <https://podaci.dzs.hr/2021/hr/10045> (12.12.2022.).

U navedenim zemljama plaće odgojitelja samo su naznaka stvarnih plaća koje odgojitelji dobivaju s obzirom na dodatna zaduženja, kvalifikacije, obuku, istaknute učinke u radu i dr., dok u Hrvatskoj postoji samo naknada za prekovremeni rad i program mentorstva. Kao bitan sastojak kvalitete rada i radnog opterećenja odgojitelja je broj djece po odgojitelju, pa većina

¹³⁴ Podaci ne uključuju dodatne bonuse koje neke zemlje imaju.

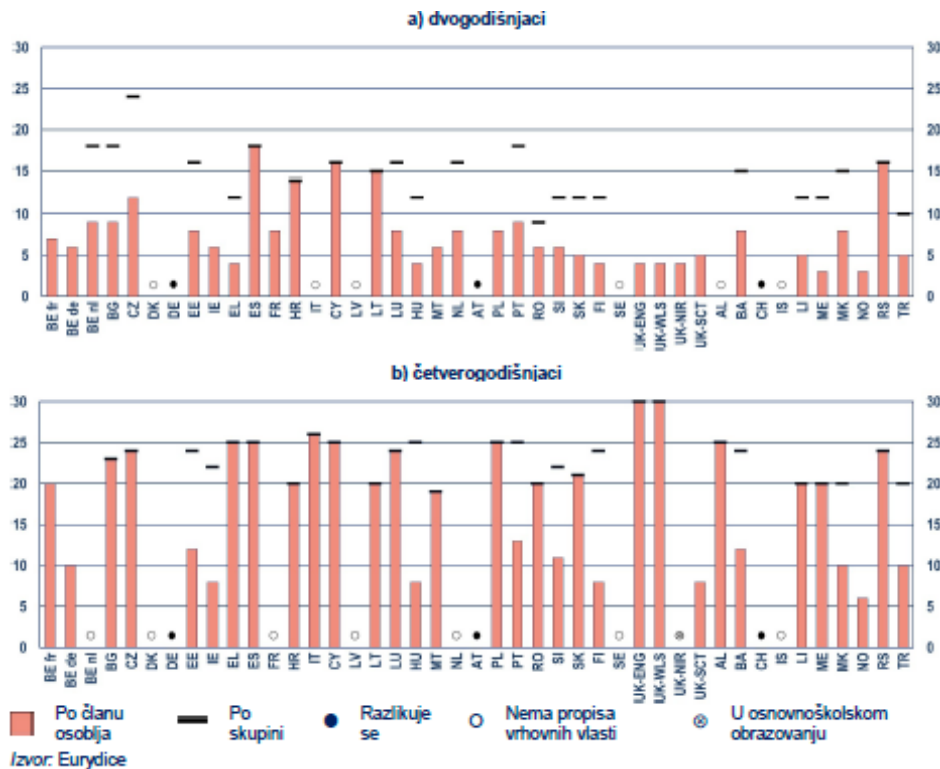
¹³⁵ Podatak je dostupan samo za razinu obrazovanja ISCED 7, ali ne i ISCED 6.

¹³⁶ Plaća za odgojitelje u Njemačkoj značajno varira s obzirom na staž, stručnu spremu i mjesto rada, pa je prema dostupnim podacima najbolje plaćen odgojitelj iznad 55 godina koji živi u Baden-Württembergu (iznad 4.000 EUR/mj).

¹³⁷ Podatak za Hrvatsku prema istraživanju Eurydicea nije dostupan za odgojitelje, te je godišnja bruto stvarna plaća definirana prema podacima Državnog zavoda za statistiku, i to prosječne mjesečne isplaćene neto i bruto plaće prema stupnju stručne spreme i djelatnostima (NKD, 2007) u 2020. godini, odnosno za višu stručnu spremu u obrazovanju (8.808,00 kn x 12), koji iznos je pretvoren u EURE po tečaju 7,53450. Vidi bilješku 142.

europskih zemalja ima na nacionalnoj razini propise kojim se određuje maksimalan dopušteni broj djece po odgojitelju i/ili po skupini. Ovo ograničenje obično se određuje po dobi djece, dok se u Švedskoj ustanovama daje povjerenje što se tiče donošenja ispravne odluke u vezi radnog opterećenja odgojitelja (2017. godine omjer djece i odgojitelja je bio 5,1:1).

Tablica 3. Maksimalan broj djece po skupini i po članu osoblja u ustanovama ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za djecu u dobi od dvije i četiri godine 2018./2019. godine.



Izvor: Izvješće Eurydicea, *op.cit.* (bilješka 127), str. 88.

Mali omjeri i male skupine osiguravaju da svako dijete dobije dovoljno pozornosti što je važno za djetetov društveni i emocionalni razvoj, njegovu tjelesnu dobrobit te za učenje. Maksimalan omjer djece i osoblja udvostručuje se u dobi između dvije i četiri godine. U većini odgojno-obrazovnih sustava maksimalna veličina skupine povećava se sa dvanaestero do šesnaestero djece u dobi od dvije godine na dvadeset troje do dvadeset petero djece u dobi od četiri godine. Razlike su među europskim zemljama znatne. U Italiji ne postoje propisi o veličini skupina ili omjeru djece i osoblja za djecu mlađu od tri godine zato što se tim oblikom pružanja usluga upravlja na nižim razinama, na regionalnoj i lokalnoj razini, dok je u skupini četverogodišnjaka broj po odgojitelju dvadesetšest djece. U Sloveniji broj djece po odgojitelju u skupini u kojoj su dvogodišnjaci je šest, a u skupini četverogodišnjaka je jedanaest, a ovisno o situaciji, općine mogu povećati maksimalan broj djece po skupini za dvoje. U Njemačkoj se situacija u oba

slučaja razlikuje među pokrajinama, dok u Hrvatskoj prema prikazu iz donje tablice proizlazi da je broj djece u skupini dvogodišnjaka četrnaest, a u skupini četverogodišnjaka dvadeset, što ne odgovara istini prema saznanjima kojima raspolažemo u realitetu.

5.3.1. Rezultati nacionalnog istraživanja uvjeta rada u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju

Na inicijativu Sindikata obrazovanja, medija i kulture Hrvatske (dalje u tekstu: SOMK), zajedno s udrugom Baza za radničku inicijativu i demokratizaciju provedeno je istraživanje tijekom 2019. godine na nacionalno reprezentativnom uzorku dječjih vrtića.¹³⁸

Na dimenziji „Društvena okolina“ zaposleni u vrtićima imaju niži rezultat u odnosu na zaposlene u javnom sektoru, iskazuju značajno veću izloženost neprijateljskim društvenim ponašanjima nego što je to slučaj u ostatku javnog sektora (23 % zaposlenih je doživjelo neki oblik neprijateljstva). Nadalje, gotovo 22 % zaposlenih gotovo je stalno izloženo velikoj buci, dok 31 % zaposlenih gotovo stalno u svom radu uključuje zamorne ili bolne položaje.

Lošiji uvjeti rada u dimenziji „Kvaliteta radnog vremena“ očituju se u nižoj fleksibilnosti radnog vremena, nemogućnosti da se radnici pobrinu za osobne ili obiteljske potrebe jer teže mogu izdvojiti sat ili dva vremena u odnosu na ostale zaposlene u javnom sektoru, češće rade u slobodno vrijeme kako bi udovoljili zahtjevima posla, posljedica čega je veći broj zdravstvenih problema.

Oko 60 % zaposlenih u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju naspram 15 % zaposlenih u javnom sektoru izjavilo je da se broj zaposlenih u njihovoj organizaciji povećao, što utječe na viši rezultat u dimenziji „Izgledi“ u odnosu na druge koji su zaposleni u javnom sektoru, što ne iznenađuje s obzirom da su odgojitelji jedna od skupina zanimanja s najvećim iskazanim nedostatkom radnika u 2019. godini prema Anketi poslodavaca Hrvatskog zavoda za

¹³⁸ Predmetno istraživanje je provedeno u dvije faze u devetnaest županija. U prvoj fazi proveden je kvantitativni dio istraživanja u sklopu kojeg su radnici dječjih vrtića ispunjavali anketni upitnik, a u drugoj fazi kvalitativni dio istraživanja putem metode polustrukturiranog intervjua s onim sudionicima koji su u anketnom upitniku iskazali interes za sudjelovanjem u intervjuu. O navedenom istraživanju prema: Matković, T.; Lucić, M.; Ostojić, J.; Ivšić, I.; Jaklin, K., Raditi u dječjim vrtićima: Rezultati istraživanja uvjeta rada u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju, Sindikat obrazovanja, medija i kulture, 2021., dalje u tekstu: Raditi u dječjim vrtićima, dostupno na: <http://idiprints.knjiznica.idi.hr/932/1/Raditi%20u%20dje%20C4%8Djim%20vrti%20C4%87ima.pdf> (14.12.2022.)

zapošljavanje. Unatoč tome, ugovori na neodređeno vrijeme manje su zastupljeni nego među zaposlenim u javnom sektoru.

Na dimenziji „Intenziteta rada“ iskazuje se viši rezultat u odnosu na zaposlene u javnom sektoru, a u kontekstu „Vještina i autonomije“, imaju veći stupanj obrazovanja u odnosu na ostatak javnog sektora, uključujući i usporedbu isključivo među stručnjacima. Također, češće sudjeluju u usavršavanju, te imaju mogućnost izbora ili promjene redoslijeda zadataka u odnosu na druge stručnjake zaposlene u javnom sektoru.

Uočene su značajne razlike između zaposlenih u ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja i svih zaposlenih u javnom sektoru Hrvatske (prema istraživanju European Working Condition Surveys (EWCS) iz 2015. godine), i to prema većini pokazatelja blagostanja: subjektivnom blagostanju, materijalnom blagostanju, zadovoljstvu uvjetima rada, smislenosti rada, održivosti rada i broju zdravstvenih problema. U ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju primijećene su razmjerno visoke stope ranijeg odlaska u mirovinu, a 49 % zaposlenih iskazuje da posao negativno utječe na njihovo zdravlje u odnosu na 30 % zaposlenih u javnom sektoru Republike Hrvatske. Kao negativan segment rada u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju ističe se nesigurna zaposlenost odnosno rad gotovo 20 % zaposlenih na ugovor na određeno vrijeme, i to najčešće kao zamjena za odsutnu radnicu. Budući su 95 % zaposlenih žene, veliki je broj roditeljskih dopusta, te su prisutna dugotrajna bolovanja, često zbog zdravstvenih tegoba koje su zbog prirode posla izraženije među vrtićkim osobljem. Velik je udio rada na određeno vrijeme među mladima ispod 30 godina, koji se očituje kroz manje kontinuiran staž, više kraćih ugovora na određeno vrijeme, koji ne jamče tranziciju u stalnu zaposlenost.

Bitna stavka kvalitete rada vrtićkog osoblja (ponajviše odgojitelja, ali i spremačica koje su pomoćno osoblje u radu s djecom) je veličina odgojno-obrazovnih skupina koja je definirana Državnim pedagoškim standardom predškolskog odgoja i obrazovanja. U Hrvatskoj se normativna veličina skupina ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja naglo smanjila 2008. godine, te su u europskom kontekstu formalni standardi „preskočili“ s relativno velikih ka relativno malim granicama broja polaznika. Ova je promjena provedena bez osiguranih potrebnih resursa u vidu financiranja i kvalificiranih radnika, te u kontekstu velike potrebe korisnika za uslugama ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, što dovodi u pitanje razinu kvalitete odgoja i obrazovanja i blagostanja djece.

Iz istraživanja proizlazi da je veliki problem nepoštivanje Državnog pedagoškog standarda predškolskog odgoja i obrazovanja,¹³⁹ pa tako u jasličkim skupinama umjesto 8-14 djece (ovisno o dobi jasličara) prosjek upisanih je 15.6-18,8 djece. Sudjelovanje djece s teškoćama (koje se najčešće uočavaju u vrtičkim skupinama, rjeđe u jasličkim jer teškoće rjeđe dolaze do izražaja u jasličkoj dobi) je 5 % od ukupnog broja polaznika, pa postoji veliki nesklad između kriterija zadanih Državnim pedagoškim standardom predškolskog odgoja i obrazovanja (predviđeno je maksimalno jedno dijete s teškoćama u skupini, smanjivanje broja djece u skupini, uključivanje asistenta) i stvarne prakse. Naime, tek 18.2 % odgojitelja radi u skupinama čije su veličine usklađene sa zadanim iz Državnog pedagoškog standarda predškolskog odgoja i obrazovanja, dok čak 60 % radi u skupinama koje za četiri ili više djece nadilaze broj djece predviđen Državnim pedagoškim standardom predškolskog odgoja i obrazovanja, tako da se posljednjih godina uvodi praksa angažiranja „trećeg“ odgojitelja ili asistenta za dijete s teškoćama čime se „amortizira“ veći broj djece od dozvoljenog u skupini. Međutim, 86.1 % odgojitelja iskazalo je slaganje s tvrdnjom da je u skupinama previše djece, a njih 62.6 % iskazalo je da prevelik broj djece u skupinama predstavlja problem u ostvarivanju kurikuluma.

Svakako, autori konstatiraju da postoji snažna veza između povoljnijeg omjera odgojitelja i djece, te da prisutnost „trećeg odgojitelja“ odnosno pomoćnika djeci s teškoćama doprinosi boljoj kvaliteti rada odgojitelja, te njihovom zadovoljstvu i blagostanju.¹⁴⁰ Autori ističu potrebu promjene paradigme s „koliko se djece smije upisati u skupinu“ na „mogu li prisutni odgojitelji svakom djetetu u skupini posvetiti pažnju adekvatnu njegovim potrebama.“¹⁴¹

Prostorni uvjeti i opremljenost vrtića predstavljaju važan dio radnog okruženja radnika i radnica u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju i ključan preduvjet rada s djecom, a procjene odgojitelja ukazuju na velike neujednačenosti u ovim aspektima. Posebno se u velikim vrtićima i razvijenim gradovima prostorni uvjeti češće percipiraju slabima (unatoč učestalijem postojanju dvorana i zbornica), te kao prepreka za provođenje kurikuluma. Također, upravo u većim i razvijenijim sredinama, procjena adekvatnosti didaktičkih sredstava i potrošnog materijala percipira se značajno slabijom, što također utječe na kvalitetu rada i blagostanje zaposlenih i djece.

¹³⁹ *Ibid.*, str. 83.

¹⁴⁰ *Ibid.*, str. 97.

¹⁴¹ *Loc.cit.*

Nadalje, usavršavanje je jedna od ključnih odrednica kvalitete procesa u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju. Ističe se potreba povećanja kapaciteta usavršavanja koje organizira Agencija za odgoj i obrazovanje, zatim osiguranje većeg teritorijalnog dosega i većeg izdvajanja na razini osnivača kako bi dječji vrtići mogli priuštiti programe usavršavanja (kao i putne troškove, smještaj i dnevnice kada su potrebni). Za nacionalni doseg, potrebno je osigurati dodatne resurse (Agenciji za odgoj i obrazovanje infrastrukturu, dječjim vrtićima novčane resurse za pohađanje usavršavanja i ljudske resurse za zamjene), kao i prava na usavršavanja zadana normativno ili kolektivnim ugovorom. Financijski izvještaji javnih dječjih vrtića između 2016. i 2018. ukazuju da se na usavršavanje troši 0.4 % proračuna, što je bitno niže od 1 % izdvajanja u ovu svrhu preporučenih od strane Međunarodne organizacije rada (ILO).

Razina plaće pokazala se značajno povezanom s organizacijskom predanošću, dok se zadovoljstvo plaćom pokazalo značajno povezanom sa svim aspektima kako organizacijske, tako i profesionalne predanosti. Prema podacima istraživanja koji su 2019. godine proveli Matković, T.; Lucić, M.; Ostojić, J.; Ivšić, I.; Jaklin, K., Raditi u dječjim vrtićima, prosječna neto plaća zaposlenih u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju u 2019. godini iznosila je 5.706 HRK (757,32 EUR),¹⁴² što je, prema podacima Državnog zavoda za statistiku u 2020. godini, bilo za oko 1.100 HRK (145,99 EUR) niže u odnosu na prosječnu plaću u cjelokupnoj djelatnosti obrazovanja i za oko 1.800 HRK (238,90 EUR) niže u odnosu na prosječne plaće u javnoj upravi i obrani te u djelatnostima zdravstvene zaštite i socijalne skrbi.¹⁴³ U odnosu na djelatnosti osnovnog i srednjeg obrazovanja, u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju je dvostruko veći udio zaposlenih sa srednjim obrazovanjem i bez srednjeg obrazovanja te je oko sedam puta manji udio osoblja sa završenim sveučilišnim diplomskim studijem koji nosi viši koeficijent složenosti poslova u osnovnim školama, a koeficijenti složenosti poslova u osnovnim školama zakonski su referentni okvir za plaće u javnim vrtićima. Plaća je u privatnim vrtićima niža u odnosu na javne vrtiće.

¹⁴² *Ibid.*, str.159.

¹⁴³ Bruto plaća je prikazana u tablici 7. (radi se o plaći za obrazovanje prema podacima Državnog zavoda za statistiku u 2020. godini).

5.4. Obrazovne smjernice

Obrazovne su smjernice službeni dokumenti kojima je svrha voditi ili usmjeriti pružatelje usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u pružanju kvalitetne usluge. Mogu obuhvaćati glavne ciljeve i načela, obrazovne/pedagoške pristupe, ciljeve razvoja i učenja, područja učenja, sadržaj i materijale, metode vrednovanja.¹⁴⁴

Smjernice se mogu izdati u obliku okvirnih planova, uputa za osoblje, kurikuluma ili programa za učenje i razvoj, referentnog okvira za ciljeve učenja, dok su u pojedinim zemljama (npr. u flamanskoj zajednici u Belgiji te u Bugarskoj i Poljskoj) obrazovne smjernice propisane zakonom. Ovisno o tome kako su ustrojene, obrazovne smjernice omogućuju različite stupnjeve prilagodljivosti u načinu na koji se primjenjuju u sredinama u kojima se provodi rani i predškolski odgoj i obrazovanje.

U Europi su dvije trećine obrazovnih sustava izdale obrazovne smjernice koje obuhvaćaju cijelo razdoblje ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja (npr. Danska, Njemačka, Estonija, Irska, Hrvatska, Velika Britanija, Norveška). U preostaloj trećini sustava smjernice su namijenjene isključivo sredinama u kojima se provodi rani i predškolski odgoj za stariju djecu (npr. Češka, Italija, Nizozemska, Cipar, Poljska, Velika Britanija-Wales).

U gotovo svim zemljama u kojima je isto tijelo nadležno za cijelo razdoblje ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, obrazovne smjernice određene su za sve dobne skupine. Tako je u nordijskim i baltičkim zemljama, većini srednjoeuropskih i istočnoeuropskih zemalja te u Irskoj, Španjolskoj, Luksemburgu, Malti i Ujedinjenom Kraljevstvu (Engleska i Škotska). Iznimka je Sjeverna Irska u kojoj je Odjel za obrazovanje u vladi Sjeverne Irske djelomično nadležan za cijelo razdoblje ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, no kurikularne su smjernice utvrđene samo za predškolsko obrazovanje za djecu u dobi od tri i četiri godine. U podijeljenim sredinama obrazovne vlasti nadležne su samo za stariju djecu, dok su za mlađu djecu nadležne druge vlasti. U samo trećini takvih sustava postoji obrazovni okvir za sve dobne skupine.

¹⁴⁴ Izvješće Eurydicea, *op.cit.* (bilješka 127),, str. 94.

U svim odabranim zemljama postoje obrazovne smjernice kako za djecu mlađu od tri godine, tako i za djecu stariju od tri godine osim Italije koja nema smjernice za djecu mlađu od tri godine.¹⁴⁵ Ministarstvo obrazovanja Italije osnovalo je povjerenstvo za izradu nacrtu obrazovnih smjernica za pružanje usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja djeci mlađoj od tri godine. Naime, osim pojedinih financijskih i obrazovnih aspekata koji su središnje regulirani, pokrajine su odgovorne za pružanje usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u ustanovama za djecu mlađu od tri godine te za pružanje usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u kući. U Švedskoj iste obrazovne smjernice obuhvaćaju obvezatan dio ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja i osnovnoškolsko obrazovanje. U Sloveniji kurikulum za dječje vrtiće ima i smjernice i dodatke koji obuhvaćaju djecu s posebnim potrebama, obrazovanje u etnički mješovitim područjima, rad s djecom romske nacionalnosti, integraciju djece migranata te pružanje savjetodavnih usluga. U Njemačkoj regionalne ili lokalne socijalne službe za mlade moraju odobriti pedagoški plan za ustanovu u kojoj se provodi rani i predškolski odgoj i obrazovanje. U Hrvatskoj sukladno Zakonu o predškolskom odgoju i obrazovanju Ministar nadležan za obrazovanje donosi Nacionalni kurikulum i okvirni nacionalni kurikulum. Nacionalni kurikulum utvrđuje vrijednosti, načela, odgojno-obrazovne ciljeve i odgojno-obrazovna očekivanja prema područjima razvoja i ključnim kompetencijama za cjeloživotno učenje te pristupe i načine rada s djecom rane i predškolske dobi, kao i oblike vrednovanja. Nacionalni kurikulum i kurikulum predškole su dokumenti na temelju kojih se izrađuje kurikulum dječjeg vrtića.¹⁴⁶

Zanimljivo je istaknuti da od odabranih zemalja u Sloveniji i Švedskoj¹⁴⁷ postoje preporuke u kojima se ističe važnost poučavanja djece migrantskog podrijetla na jeziku na kojem govore kod kuće, bez obzira na to o kojem je podrijetlu riječ.

¹⁴⁵ *Ibid.*, str. 121-135.

¹⁴⁶ Članak 15. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju.

¹⁴⁷ Primjerice u Švedskoj Zakon o obrazovanju (SFS 2010:800) navodi da će predškolske ustanove djeci koja kod kuće govore jezikom drukčijim od švedskog pružiti mogućnosti da nauče i švedski jezik i jezik kojim govore kod kuće.

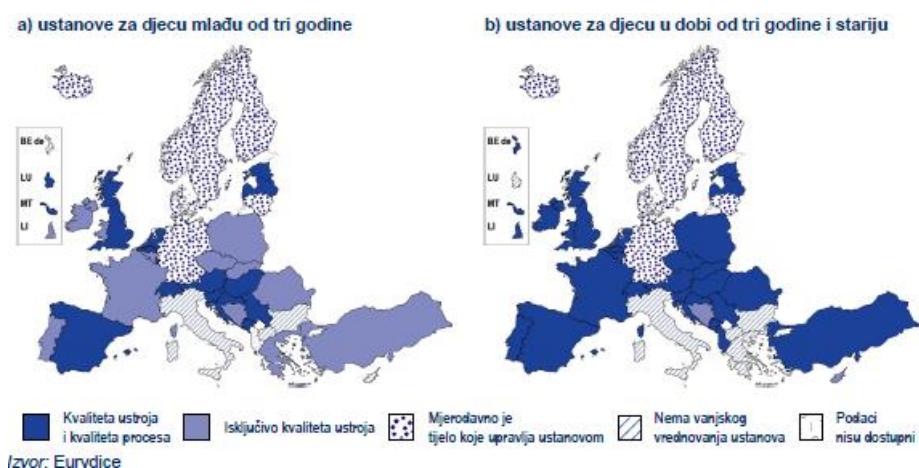
5.5. Vrednovanje i praćenje

Preporuke Vijeća Europske unije o visokokvalitetnom ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju utvrđuju vrednovanje i praćenje kao jedan od pet ključnih čimbenika za postizanje dobre kvalitete. U svrhu poboljšanja kvalitete ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja provode se različiti postupci, te se vrednuje i prati rad ustanova interno, od samih ustanova ili od strane vanjskih ocjenjivača koji nisu izravno povezani s aktivnostima ustanove koja se vrednuje.

Vanjskim vrednovanjem ustanova nastoji se vrednovati ili pratiti rad ustanove, izvijestiti o kvaliteti usluga i predložiti načine unapređenja prakse.

Kvaliteta ustroja se vrednuje na način da se provjerava usklađenost ustanove s propisima o zdravlju i sigurnosti, o kvalifikaciji osoblja, veličini skupina odnosno omjerima djece i osoblja. Eventualno se provjerava je li pedagoški plan usklađen s obrazovnim smjernicama donositelja odluka. Vrednovanje kvalitete procesa provodi se na način da se provjerava kako se provodi kurikulum (kvaliteta i raznolikost aktivnosti), na kojoj je razini kvaliteta ponašanja i odnos između osoblja i djece, odnosno na koji način osoblje podupire razvoj djeteta, te kako se djeca međusobno ponašaju. Kako bi se postigla kvaliteta učinka potrebna je i kvaliteta ustroja i kvaliteta procesa.

Slika 8. Prikaz obuhvaća li vanjsko vrednovanje ustanova ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja ponajprije kvalitetu ustroja ili i kvalitetu procesa, s obzirom radi li se o ustanovama za djecu mlađu od tri godine odnosno ustanovama za djecu stariju od tri godine.



Izvor: Izvješće Eurydicea, *op.cit.* (bilješka 127), str. 122.

Od odabranih zemalja¹⁴⁸ u Švedskoj općine su odgovorne za stalno vrednovanje i praćenje predškola. Inspektorat ukoliko primi pritužbu roditelja, istu istražuje i odlučuje o tome što ustanova treba učiniti kako bi se situacija poboljšala. Interno je vrednovanje obvezatno, no, ustanove su odgovorne za razvoj vlastite strategije vrednovanja. Prema kurikulumu ravnatelj je dužan sustavno i dosljedno planirati, nadzirati, vrednovati i unaprijediti predškolsku ustanovu. U Sloveniji vanjsko vrednovanje ima čvrst okvir tijekom cijelog razdoblja ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, za mlađu djecu funkcionira prema kružnom modelu prema kojemu se sve ustanove vrednuju u redovitim razmacima. Glavni inspektor jednom godišnje izvješćuje ministarstvo o poduzetim inspekcijama, o kršenjima propisa i poduzetim sankcijama. U Sloveniji interno vrednovanje nije obvezatno, a kao izborni alat za interno vrednovanje koji je razvila Nacionalna škola za upravljanje preporuča se uzimanje stajališta djece u vrednovanju dječjih vrtića. Stajališta roditelja prenose njihovi predstavnici u službenom tijelu na razini ustanove koja ima pravo sudjelovati u procesu internog vrednovanja, a roditelji koji su članovi vijeća dječjih vrtića usvajaju izvješće o internom vrednovanju.

U Italiji nema vanjskog vrednovanja. Regionalni školski uredi provjeravaju jesu li pojedine ustanove ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za stariju djecu (*scuole dell'infanzia paritarie*) u skladu s propisima, svake tri godine. Također, nema preporuka, smjernica ili propisa za ustanove u svezi provedbe internog vrednovanja tijekom cijelog razdoblja ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

U Njemačkoj postoji okvir za vanjsko vrednovanje ali se smatra blagim. Odgovorne su lokalne vlasti ili ostala tijela koja upravljaju ustanovama ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Interno vrednovanje u Njemačkoj nije obvezatno, ali se preporučuje. Razlikuju se propisi saveznih pokrajina o tome na koji se način roditelji mogu uključiti u vrednovanje. Primjerice u Bavarskoj su pružatelji usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja dužni redovito vrednovati razinu zadovoljstva roditelja, što je preduvjet za financiranje, dok je Berlin jedina savezna pokrajina koja sustavno provodi vrednovanje sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

Sustavnosti radi, navodim da su u Hrvatskoj za praćenje, vrednovanje i razvoj sustava te provedbu programa predškolskog odgoja i obrazovanja nadležni Ministarstvo znanosti i

¹⁴⁸ O tome prema podacima iz Izvješće Eurydicea, *op.cit.* (bilješka 127), str. 121-135.

obrazovanja, Agencija za odgoj i obrazovanje i Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja. Prosvjetna inspekcija nadzire rad ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja kad postoji sumnja da ustanova ne djeluje u skladu sa zakonom. Interno vrednovanje nije obvezatno, ali se preporučuje. Od 2012./2013. Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja objavljuje godišnji natječaj za ustanove ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja koje žele provesti samovrednovanje prema standardiziranom procesu utvrđenom u Vodiču za samovrednovanje ustanova ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Proces obuhvaća izvješće o samovrednovanju te provedbu plana razvoja izrađenog u suradnji s Nacionalnim centrom za vanjsko vrednovanje obrazovanja. U procesu samovrednovanja obuhvaćeni su i predstavnici roditelja koji ispunjavaju standardizirane upitnike za roditelje.

Iz iznesenih podataka razvidno je da u Hrvatskoj ne postoji sveobuhvatni okvir kvalitete za rani i predškolski odgoj i obrazovanje, te da su od pet prikazanih čimbenika kvalitete implementirani kurikulum te praćenje i vrednovanje.

6. Umjesto zaključka: preporuke za poboljšanje sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja

Kvalitetni programi ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja imaju višestruku funkciju, kao sastavni dio obrazovnog sustava važan su segment u intelektualnom, emotivnom, socijalnom i kognitivnom razvoju najmlađih članova našeg društva, a ujedno su i potpora roditeljima u usklađivanju njihovih obiteljskih obveza i rada, kao i značajan čimbenik u borbi protiv siromaštva i nejednakosti u društvu. Međutim, da bi ostvarili svoju punu funkciju programi ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja moraju biti dostupni i priuštivi, pristupačni i kvalitetni.

Samo visokokvalitetni predškolski programi vode pozitivnim ishodima u djece. Međunarodna istraživanja TIMSS-a, PIRLS-a, PISA-e pokazuju da su učenici koji su tri ili više godina pohađali ustanove ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja ostvarili bolje obrazovne rezultate od vršnjaka koji su pohađali predškolsku ustanovu godinu dana ili kraće, a razina postignuća učenika u području matematičke, prirodoslovne i čitalačke pismenosti, ne može se objasniti

obrazovanjem ili zanimanjem roditelja, migracijskim podrijetlom, sastavom kućanstva ili obilježjima lokalne sredine.¹⁴⁹

PISA testovi, koji se polažu svake tri godine, pokazali su 2018. godine da su učenici u dobi od petnaest godina slabijeg socioekonomskog statusa imali lošije obrazovne rezultate od njihovih bolje stojećih vršnjaka, te je vidljivo da djeca koja žive u riziku od siromaštva postižu slabije rezultate u odnosu na djecu višeg socioekonomskog statusa.¹⁵⁰ Nažalost, djeca roditelja nižeg obrazovanja te nižeg socioekonomskog statusa koja bi imala najviše benefita od uključivanja u programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja rjeđe su uključena u predškolske programe.¹⁵¹ Kvalitetni programi ranog razvoja djece upravo mogu pomoći djeci koja dolaze iz takvih socijalno depriviranih uvjeta da se adekvatno pripreme za školu.

Vrijednost kvalitetnog ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja prepoznata je od strane Europskog vijeća koje je 2002. utvrdilo Barcelonske ciljeve na području ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja u zemljama članicama Europske unije. Programima ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja trebalo bi biti obuhvaćeno najmanje 33 % djece mlađe od tri godine i 90 % djece u dobi između tri godine i polaska u osnovnu školu.

Nadalje, u okviru strategije Europa 2020 dodaje se i dodatni cilj povezan s prevencijom ranog ispadanja iz obrazovanja, obuhvat 95 % djece u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u dobi između četiri godine i polaska u osnovnu školu.

Međutim, Republika Hrvatska nalazi se na samom začelju po obuhvaćenosti djece programima ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja, a recentna istraživanja ukazuju da je opća kvaliteta obrazovanja nezadovoljavajuća, kao i percepcija mladih u odnosu na opterećenost školskim obvezama i prihvaćenost od strane profesora.¹⁵²

¹⁴⁹ O tome prema: Matković, T.; Dobrotić, I.; Baran, J. Što vrtić ima s tim? Pristup ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju i reprodukcija društvenih nejednakosti u redovnom školovanju: analiza podataka PISA i TIMSS istraživanja, *Revija za socijologiju*, 49, 1, 2019., str. 7–35.

¹⁵⁰ Dubinska analiza, Europsko jamstvo za djecu u Hrvatskoj, *op.cit.* (bilješka 70), str.34.

¹⁵¹ Pećnik, N., Kako roditelji i zajednice brinu o djeci najmlađe dobi u Hrvatskoj, Unicef za Hrvatsku, 2013. godine, dostupno na: https://www.unicef.hr/wp-content/uploads/2015/09/Kako_roditelji_i_zajednice_brinu_o_djeci_najmlade_dobi.pdf (15.12.2022.), str.177.

¹⁵² Health Behaviour in School-aged Children međunarodno je istraživanje koje se provodi u suradnji sa Svjetskom zdravstvenom organizacijom u više od 40 zemalja i regija Europe i svijeta uključujući Hrvatsku. Hrvatski zavod za javno zdravstvo nositelj je istraživanja koje je posljednji put provedeno 2018. godine kada je globalno anketirano 227441 učenika, od toga 5169 učenika i učenica iz Hrvatske. Uključeni su učenici u dobi od 11, 13 i 15 godina. Ovo istraživanje pruža uvid u zdravstvena ponašanja učenika ali i u kvalitetu i značajke školskog

Naime, prema posljednjim dostupnim podacima u 2020. godini tek 20.4 % djece mlađe od tri godine i 54.4 % djece u dobi od tri godine do minimalne obvezne školske dobi pohađalo je formalne programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, od čega je 0.2 % djece mlađe od tri godine te 6.9 % djece u dobi od tri godine do minimalne obvezne školske dobi pohađalo programe u trajanju kraćem od 30 sati tjedno, čime nisu dosegnuti Barcelonski ciljevi. U slučaju obje dobne skupine stopa je pohađanja znatno ispod prosjeka EU 27.¹⁵³

Posebno se ističe problem nejednake obuhvaćenosti djece po županijama, posebno u odnosu na djecu jasličke dobi od 9.8 % (u Virovitičko-podravskoj županiji) do 39.3 % (Grad Zagrebu), a obuhvaćenost djece vrtićke dobi varira od 31.3% u Brodsko-posavskoj do 78.6 % u Istarskoj županiji.¹⁵⁴ Stopa obuhvata djece je među najnižima u Europskoj uniji, a kao najveći problem javlja se velika regionalna razlika, neujednačena dostupnost predškolskih ustanova, kao i nejednaka kvaliteta istih s obzirom na financijska sredstva koja pojedina jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave usmjerava za sustav predškolskog odgoja i obrazovanja. Postojeći objekti su često zastarjeli, oronuli, neadekvatni, nejednaka je opremljenost predškolskih ustanova potrebnim materijalima za rad s djecom i didaktikom, nedostatan je broj potrebnog stručnog kadra, a zbog potplaćenosti radnika u predškolskim ustanovama sve je teže naći raspoloživu radnu snagu, što se sve negativno odražava posebno na djecu u riziku.

U analizi koja je rađena 2018. godine od Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku¹⁵⁵ izvode se zaključci temeljem istraživanja službene statistike Državnog zavoda za statistiku pomoću obrazaca Godišnji izvještaj za dječje vrtiće i druge pravne osobe koje ostvaruju programe predškolskog odgoja (DV-PO) i podataka prikupljenih iz upitnika na koje su odgovarale jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u okviru projekta EU-a “Žene na tržištu rada-procjena utjecaja roda“, te se ukazuje na niz izazova s kojima se susreće sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj.

Obuhvaćenost djece predškolskim programima najviša je u najrazvijenijim županijama. Porast obuhvaćenosti djece u razdoblju između 2004. i 2016. godine nije bio ujednačen jer su slabije

okruženja kao onoga koje u velikoj mjeri utječe na zdravlje i ponašanje učenika. O tome više na: https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2020/05/HBSC_2018_HR.pdf (25.03.2023.).

¹⁵³ Dubinska analiza, Europsko jamstvo za djecu u Hrvatskoj, *op.cit.* (bilješka 70), str.9.

¹⁵⁴ *Ibid.* str.9.

¹⁵⁵ Analiza Dobrotić, Matković, Menger, 2018., *op.cit.* (bilješka 117), str. 14 i 82.

razvijene jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sporije širile mrežu vrtića pa je došlo do povećavanja razlika između pojedinih regija. Također, prostorna je dostupnost najlošija u najslabije razvijenim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, posebno u općinama, što je objektivna prepreka povećavanju obuhvaćenosti djece predškolskim programima.

Broj neupisane djece u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2013.-2016. godine kreće se od oko 4 do 5 tisuća djece, ali to nije vjerodostojan pokazatelj zato što nemamo podatak koliki broj roditelja nije podnio zahtjev za upis u predškolsku ustanovu jer primjerice zna da ne udovoljava uvjetima upisa, jer je broj slobodnih mjesta u vrtiću nedostatan, jer ne postoji vrtić u blizini stanovanja ili je cijena vrtića previsoka. Ujedno, veliki je problem što u manje razvijenim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave nije organiziran cjelodnevni program već poludnevni.

Vrtiće u većini pohađaju djeca zaposlenih roditelja (76.0 % u 2005., 82.7 % u 2016. godini), što upućuje na ograničen pristup djeci kojoj jedan ili oba roditelja nisu zaposlena, a koja čine gotovo polovinu populacije djece u Hrvatskoj. Upravo ta djeca imaju najveću potrebu uključivanja u programe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Javne politike nisu usklađene s načinom financiranja ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, jer na žalost onoliko koliko neka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima sredstava za financiranje ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja toliko ima slobodnih mjesta za upis. Niža razvijenost često uvjetuje skuplju cijenu vrtića.

Premda je normativno napravljen veliki pomak jer se izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju po prvi put spominje da „Svako dijete rane i predškolske dobi ima pravo upisa u dječji vrtić ili školsku ustanovu u kojoj se izvodi rani i predškolski odgoj i obrazovanje,“ jasno je da za svu djecu nema mjesta za upis. Također, potrebno je pozdraviti namjeru zakonodavca da djeca koja do 1. travnja tekuće godine navršu četiri godine života imaju prednost pri upisu u dječji vrtić za iduću pedagošku godinu, kao i prepoznavanje dvije kategorije djece u riziku, i to djece pripadnika nacionalnih manjina i djece s teškoćama u razvoju (za koju se dio sredstava za programe javnih potreba u području predškolskog odgoja osigurava u državnom proračunu).

Sukladno citiranim izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju djeca s teškoćama u razvoju također pod određenim uvjetima imaju prednost pri upisu. Međutim, prosudbu o uključivanju djece u odgojno-obrazovne skupine s redovitim ili posebnim programima za djecu s teškoćama donosi stručno povjerenstvo vrtića (stručni suradnici, viša medicinska sestra i ravnatelj).¹⁵⁶ Pitanje je na koji se način vrši prosudba o uključivanje djeteta s teškoćom u vrtić i što se događa kada vrtić nema stručne suradnike. Nadalje, postavlja se pitanje zbog čega Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju ne prepoznaje potrebe druge djece u riziku, i to djece u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti kojima je uključivanje u predškolsku ustanovu najpotrebnije. Napominje se da, ukoliko osnivač ne može upisati svu prijavljenu djecu, nakon upisa djece koja do 1. travnja tekuće godine navršu četiri godine života, upisuju se djeca s prednostima koje su nabrojene u čl.20.st.4. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju, no, način ostvarivanja prednosti pri upisu djece u dječji vrtić uređuje osnivač dječjeg vrtića svojim aktom, što ponovno daje osnivačima mogućnost da pravo prednosti pri upisu djece različito reguliraju.

Nužno je kroz univerzalne programe pružiti pomoć djeci u ranjivim situacijama, omogućiti sustavno financiranje trećeg odgojitelja, pomoćnika za djecu s teškoćama u razvoju i stručnog komunikacijskog posrednika. Potrebno je predvidjeti provedbenim aktima način njihovog osposobljavanja, vrijeme na koje se s istima zaključuje ugovor o radu, uvjete njihovog rada i financiranja njihovog rada, visinu plaće i ostvarenje drugih materijalnih prava, kao i postupak radi ostvarivanja prava djece s teškoćama u razvoju na potporu pomoćnika za djecu s teškoćama u razvoju te stručnih komunikacijskih posrednika.

Ne smije se zaboraviti da su vrtići u Hrvatskoj tijekom najvećih kriza posljednjih godina (pandemija, potresi) osigurali pristup djeci, ali ne s temeljnim ciljem da bi se djeci omogućilo pravo na odgoj i obrazovanje, već ponajprije da bi se roditeljima omogućilo pravo na rad. Slijedom navedenog, iako istraživanja na međunarodnoj i nacionalnoj razini ukazuju na veliki značaj ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za socijalni razvoj djece i njihove obrazovne ishode, posebno u odnosu na ranjive skupine djece, i dalje nije osigurano dovoljno vrtića za svu djecu, nije osigurana adekvatna suradnja lokalne i regionalne zajednice, te nadležnog ministarstva, adekvatna međuresorna suradnja, dovoljan broj stručnjaka, adekvatna podršku za djecu i radnike u predškolskim ustanovama.

¹⁵⁶ Članak 20. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju.

Potreba unapređenja i daljnjeg razvoja sustava ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja treba postati trajnim, prioritarnim javnim pitanjem kojim će se baviti svi dionici (država, lokalna zajednica, ustanove ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, šira javnost). Primarno cilj bi trebao biti omogućiti svakom djetetu ravnopravan pristup kvalitetnim predškolskim programima, što bi značilo otvaranje novih programa usklađenih s potrebama roditelja (s obzirom na promjene do kojih dolazi na tržištu rada-radno vrijeme, sezonski poslovi i dr.), te u svakoj sredini doseći minimalno barcelonske ciljeve (33 % djece u jasličkim i 90 % djece u vrtićkim programima), odnosno cilj unutar Europe 2020 (95 % djece starije od četiri godine obuhvaćene vrtićima). Također, potrebno je priskrbiti izdašnije subvencije kako bi ti programi postali priuštiviji roditeljima bez obzira na njihov socioekonomski status, zaposlenje, mjesto prebivališta i dr., a kako bi dugoročno takvi programi bili besplatni za svu djecu, sukladno preporukama Europske unije.

Međutim, za realizaciju navedenih ciljeva kao osnovni problemi nameću se: ograničeni fiskalni kapaciteti slabije razvijenih sredina i nedostatak odgojitelja. Kako bi se umanjila nejednakost potreban je veći angažman države, u normativnom smislu (mnogi provedbeni akti nisu mijenjani niti osuvremenjeni još od 1997. godine), ali i u smislu nužne financijske intervencije države.

Iz perspektive osnivača predškolskih ustanova koji se nalaze između zahtjeva za postizanjem standarda predškolskog odgoja i obrazovanja (barem na način kako je propisano Državnim pedagoškim standardom predškolskog odgoja i obrazovanja), zahtjeva roditelja upisane i neupisane djece, kao i zahtjeva ravnatelja za osiguranjem uvjeta za rad predškolskih ustanova (između ostalog u odnosu na održavanje objekata, režijske troškove), osiguranja plaća radnicima predškolskih ustanova i drugih materijalnih prava, nužna je intervencija države i pokazivanje interesa države za praćenje i provedbu Državnog pedagoškog standarda predškolskog odgoja i obrazovanja. Potrebno je sustavno planiranje i zainteresiranost Ministarstva znanosti i obrazovanja za problematiku ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, protočnost informacija i bolja suradnja. Na nivou osnivača javlja se problem financiranja i zadržavanja stručnog kadra, koji sve češće odlazi za bolje plaćenim poslom. Jasno je da je jedan od većih izazova u razvoju ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja financiranje sustava koji je u 99 % iznosu u nadležnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a decentralizirano financiranje dovelo je do nastanka još većih regionalnih razlika

u razvijenosti sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja i obuhvatu djece po županijama.

Nadalje, kao što je istaknuto, programi ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja često su nepriuštivi djeci iz obitelji nižeg socioekonomskog statusa, pa bi, zbog nejednakog sudjelovanja roditelja u cijeni vrtića i različitog određivanje ekonomske cijene vrtića, na nivou države trebalo ujednačiti metodologiju izračuna ekonomske cijene vrtića i minimalan iznos subvencije koji se mora osigurati svakom djetetu. Na taj bi se način bolje planirali troškovi potrebni za rani i predškolski odgoj i obrazovanje u jednoj proračunskoj godini i postigla bi se transparentnost u trošenju sredstava.

Dugoročno, potrebno je regulirati besplatan pristup ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju (po uzoru na osnovnu školu), kao i uvesti jamstvo mjesta u ustanovama ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za svako dijete. Kako bi se osigurala dostupnost kvalitetnog ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja svoj djeci potrebno je razviti ujednačenu mrežu vrtića, za što se može iskoristiti mreža postojećih osnovnih škola i drugih objekata u manje razvijenim sredinama. Potrebno je usmjeravati sredstva za razvoj ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja prema unaprijed određenim kriterijima kao što su indeks razvijenosti, broj djece, s ciljem da financiranje dugoročno postane centralizirano (u nadležnosti Ministarstva znanosti i obrazovanja, po uzoru na osnovne škole), posebno s obzirom da nam iskustva drugih europskih zemalja govore da centralizirani sustavi ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, koji su evidentno napredniji od našeg, već neko vrijeme zadovoljavaju barcelonske ciljeve i zahtjeve postavljene u strategiji Europa 2020. Na tom putu, međutim, treba osigurati da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave najmanje 10 % proračuna usmjeravaju na razvoj sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, i to na način da se donese zakonski okvir cijene programa, visine subvencija, te načina na koji će se vršiti kontrola provedbe tih mjera.

Kao ključni strukturni pokazatelj kvalitete ističe se obrazovanje odgojitelja te broj djece po odgojitelju, odnosno veličina odgojno-obrazovne skupine. Iako je, kao što je već naglašeno, uvođenjem Državnog pedagoškog standarda predškolskog odgoja i obrazovanja od 2008. godine došlo do smanjivanja prosječnog broja djece i u jasličkim i u vrtićkim skupinama te poboljšanja omjera broja odgojitelja i djece, ipak još uvijek postoji velika neujednačenost među ustanovama jer je za 23.1 % djece u jaslicama i 70.3 % djece u vrtićima zadovoljen najblaži kriterij Državnoga pedagoškog standarda u smislu veličine skupina. Državni pedagoški

standard predškolskog odgoja i obrazovanja u praksi se ne poštuje, posebno u odnosu na broj djece u jasličkim skupinama (za koju najviše nedostaje mjesta). Kako bi se osigurala kvaliteta ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja Državni pedagoški standard potrebno je provoditi i zadržati ga barem na propisanim standardima. Također, kao problem se javlja i nesklad odredbi Državnog pedagoškog standarda predškolskog odgoja i obrazovanja s odredbama drugih zakona (npr. vezano za gradnju objekata), što vrtićima i osnivačima predstavlja problem (npr. kod realizacije i izgradnje novih vrtića).

Uz pretpostavku veličine populacije djece predškolske dobi kakva će biti 2030. godine za ispunjavanje Barcelonskih ciljeva i istodobno postizanje pedagoškog standarda 2018. je utvrđeno da nedostaje 9 148 odgojitelja, odnosno da trenutni kapaciteti čine malo više od polovine ukupno potrebnih odgojitelja. Dakle, do 2030. godine, bilo bi potrebno svake godine zaposliti 703 nova odgojitelja.¹⁵⁷

Također, kao dodatni problem javlja se porast broja umirovljenja odgojitelja, te sve veće oscilacije u broju zaposlenih odgojitelja s obzirom na kraće trajanje ugovora na određeno vrijeme, prekid ugovora između lipnja i kolovoza, kao i realan manjak odgojitelja na tržištu rada, zbog čega se javlja potreba za povećanjem upisnih kvota za odgojitelje, ali i stručne suradnike, posebno edukacijske rehabilitatore i logopede. Sukladno u radu prikazanom istraživanju¹⁵⁸ sve veći broj odgojitelja iskazuje veliko fizičko opterećenje što ima negativan učinak na njihovo zdravlje, a više od 50 % odgojitelja smatra da zbog toga neće moći raditi nakon šezdesete godine. Prekarna pozicija odgojitelja očituje se u nestandardnim oblicima zapošljavanja, visokoj sezonalnosti zapošljavanja (tijekom devet mjeseci), prekidima ugovora o radu tijekom ljetnih mjeseci, velikom postotku ugovora o radu na određeno vrijeme (ukupno 24.7 %, odgojitelja 26.7 %, stručnih suradnika 21.1 %), posebno u odnosu na mlađu populaciju od 20 do 30 godina života (56.8 %), što istima onemogućava rješavanje stambenog pitanja jer nisu u poziciji dobiti kredit od banke.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o radu¹⁵⁹ ograničen je broj zaključivanja ugovora o radu na određeno vrijeme, a nakon isteka 3 godine ili isteka 3 ugovora, ugovor na određeno vrijeme može se ponovno zaključiti tek nakon 6 mjeseci, što stvara ogromne probleme u praksi,

¹⁵⁷ Analiza Dobrotić, Matković, Menger, 2018., *op.cit.* (bilješka 117), str. 58.

¹⁵⁸ Raditi u dječjim vrtićima, *op.cit.* (bilješka 138), str. 42. i 43.

¹⁵⁹ Zakon o radu (Narodne novine 93/14, 127/17, 98/19, 151/22).

posebno u manjim sredinama jer se ne mogu produjiti ugovori o radu s postojećim radnicima, a drugih ljudi na tržištu rada nema. Ovaj problem se javlja posebno s obzirom da su radnice u velikoj većini žene, da je velik broj bolovanja zbog toga što su radnice u kontaktu s djecom pa je veći postotak pobola, također, veći je broj roditeljskih dopusta, a samim time veća je potreba za zamjenama do povratka na rad radnica koje su stalno zaposlene. Kada se uzme u obzir da je već duži period manjak odgojitelja na tržištu rada, mjera prekvalifikacije učitelja koju dopušta Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, ukoliko se na natječaj ne javi odgojitelj, čini se kao mjera koja ne rješava ovaj problem dugoročno. Mišljenja sam da navedeno zakonsko rješenje nije adekvatno budući se radi o nestručnom kadru koji ima različito programsko usmjerenje i obrazovanje u odnosu na odgojitelje. Također, nije jasno na koji će se način u praksi vršiti „prekvalifikacija ili dokvalifikacija učitelja u svrhu stjecanja kvalifikacije za odgojitelja.“¹⁶⁰

Razvojem sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja potrebno je omogućiti dostojanstven rad odgojitelja i drugih radnika u vrtiću koji su potplaćeni (ponajviše zbog decentraliziranog sustava i nemogućnosti da se za jednaka materijalnih prava svih radnika u vrtiću u Republici Hrvatskoj kolektivno pregovara s Vladom, a ne s čelnicima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave), kako bi sustav bio održiv za postojeće i atraktivan za buduće zaposlene, te kako bi mogao pružiti kvalitetan početak obrazovanja budućim naraštajima. Unapređenje uvjeta rada u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju ključno je i za ekspanziju broja zaposlenih koja je potrebna da bi sva djeca vrtićke dobi mogla realizirati svoje pravo na kvalitetan rani i predškolski odgoj i obrazovanje, sve u svrhu unapređenja dobrobiti djece i ispunjenja njihovog razvojnog potencijala. Kako bi zanimanje odgojitelja bilo atraktivno mladim ljudima potrebno je radnicima u ustanovama ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja omogućiti poticajne radne uvjete, omogućiti im kontinuirano usavršavanje i osiguranje boljih radnih uvjeta i materijalnih prava putem kolektivnog pregovaranja.

Za dodatno poboljšanje kvalitete ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja potrebno je u vrtiću organizirati besplatne programe podrške roditeljstvu, kroz koje će se široj javnosti i roditeljima podići razina osviještenosti o učincima (ne)uključivanja djece u kvalitetne predškolske odgojno-obrazovne programe za njihove kasnije životne šanse. Potrebno je osmisliti i

¹⁶⁰ Članak 24. st. 4. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju (Narodne novine 10/97, 107/07, 94/13, 98/19, 57/22).

alternativne programe za djecu koja nisu uključena u vrtić, po uzoru na neke europske države (povremeni boravak djece u vrtiću, kako bi roditelji imali mogućnost traženja zaposlenja i dr.). O potrebi i važnosti ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja potrebno je razgovarati na svim razinama i kontinuirano kako bi i javnost shvatila da svako dijete bez obzira iz koje sredine dolazi ima pravo na kvalitetan rani i predškolski odgoj i obrazovanje. Također, svakom djetetu bi se dodatno trebalo omogućiti pohađanje najmanje jednog besplatnog kraćeg programa po mogućnosti sportskog programa ili programa učenja stranog jezika.

Uz navedeno potrebno je na državnoj razini propisati smjernice kojih se ustanove trebaju držati po pitanju organizacije i radnog vremena (koje je potrebno uskladiti s potrebama roditelja), kako bi se osigurao kontinuitet rada i tijekom ljetnih mjeseci na način da se područni objekti ne zatvaraju, odnosno da odgojitelji naizmjenično koriste godišnji odmor, sve kako bi se djeci osigurao kontinuitet u radu. Preporuka bi bila da se radnicima ugovori na određeno vrijeme ne prekidaju tijekom ljetnih mjeseci.

Osim navedenog nužno je razvijati alate za samovrednovanje ustanova, kao i vanjsko vrednovanje (roditelja, lokalne zajednice, Ministarstva znanosti i obrazovanja, udruga) s ciljem razvoja kvalitete sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja i promjene u percepciji roditelja i donositelja odluka o važnosti ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Kao što je više puta isticano, različita međunarodna i nacionalna istraživanja govore u prilog činjenici da je povrat ulaganja u rane faze obrazovanja najviši od svih faza obrazovanja, osobito za djecu u nepovoljnom položaju, a sredstva uložena u rani i predškolski odgoj i obrazovanje predstavljaju ulaganje u ljudski kapital koje donosi veliki povrat, između ostalog manji trošak dječjeg siromaštva, kriminala, te bolje ishode u daljnjem obrazovanju.

Stoga je krajnje vrijeme da poduzmemo sve moguće mjere, na svim razinama, da se razvije kolektivna svijest o značaju prava djeteta na kvalitetan rani i predškolski odgoj i obrazovanje i potrebi da pružimo svakom djetetu šansu da se razvije i ostvari najbolje što može.

7. Literatura

Knjige i članci:

- Ajduković, M.; Bašić, J.; Buljan Flander, G.; Družić Ljubotina, O.; Grgurev, I.; Hercigonja Novković, V.; Hrabar, D.; Ivičević Karas, E.; Jovančević, M.; Kletečki Radović, M.; Kocijan-Hercigonja, D.; Korać Graovac, A.; Lisičar, H.; Majstorović, I.; Malenica, M.; Munivrana Vajda, M.; Pećnik, N.; Selak Bagarić, E.; Sladović Franz, B.; Španić, A., Prava djece-multidisciplinarni pristup; Hrabar D. (ur.), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2016.
- Baran, J., Dobrotić, I., Matković, T., Razvoj institucionaliziranog predškolskog odgoja u Hrvatskoj: promjene paradigme ili ovisnosti o prijašnjem putu? Napredak, 152 (3-4), 2011., str. 521-540.
- Družić Ljubotina, O.; Kletečki Radović, M., Siromaštvo i djeca, u: Prava djece-multidisciplinarni pristup; Hrabar D. (ur.), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2016., str.243-281.
- Hrabar, D., Odjek roditeljskih vjerskih i filozofskih uvjerenja na odgoj i obrazovanje djece u hrvatskoj legislativi, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 68 (3-4), 2018., str. 319-336.
- Hrabar, D.; Hlača, N.; Jakovac-Lozić D.; Korać Graovac A.; Majstorović I.; Čulo Margaletić A.; Šimović I., Hrabar. D. (ur.), Obiteljsko pravo, Narodne novine, Zagreb, 2021.
- Hrabar D., Odgoj i obrazovanje djece - pravni status djece, roditelja i škole, Dijete i društvo, 3, 4, 2001., str.561-565.
- Hrabar, D, Uvod u prava djece, u: Prava djece-multidisciplinarni pristup, Hrabar D. (ur.), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2016., str.13-37.
- Karamatić Brčić, M., Svrha i cilj inkluzivnog obrazovanja, Acta Iadertina, 8, 2011., str. 39-47
- Košiček, T., Kobetić, D., Stančić, Z. i Joković Oreb, I., Istraživanje nekih aspekata rane intervencije u djetinjstvu. Hrvatska revija za rehabilitacijska istraživanja, 45 (1), 2009., str. 1-14.
- Križman Pavlović, D., Bušelić, M. i Gal, S., Kvaliteta odgajatelja – čimbenik kvalitete hrvatskog sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Oeconomica Jadertina, 10 (1), 2020., str. 3-30.
- Majstorović, I., Europski i obiteljskopравни sustav zaštite prava djece, u: Prava djece-multidisciplinarni pristup, Hrabar D. (ur.), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2016. str. 39-62.

- Majstorović, I., Europski pravni kontekst i značenje za hrvatsko materijalno obiteljsko pravo, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. IV, br. 1/2013, str. 77-91.
- Matković, T.; Dobrotić, I.; Baran, J. Što vrtić ima s tim? Pristup ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju i reprodukcija društvenih nejednakosti u redovnom školovanju: analiza podataka PISA i TIMSS istraživanja, Revija za socijologiju, 49, 2019., str. 7–35.
- Mendeš, B., Početci institucijskog predškolskog odgoja u Hrvatskoj i njegova temeljna obilježja, Školski vjesnik, 64 (2), 2015., str. 227-250.
- Moss, P., Sustav ustanova ranog odgoja i obrazovanja u Europi, Djeca u Europi, 6(11), 2014., str. 11-14.
- Telar, H., Školska stega i dostojanstvo djeteta u obrazovnom sustavu - pravni aspekti, Završni specijalistički rad, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Poslijediplomski specijalistički studij iz građanskopravnih i obiteljskopravnih znanosti, Zagreb, 2013.
- Širanović, A., Pravo na obrazovanje između zakonske regulative i prakse, Unapređenje kvalitete života djece i mladih, Nikolić, M. (ur.), Tuzla, Udruženje za podršku i kreativni razvoj djece i mladih, 2012., str. 63-73.

Pravni izvori:

- Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine 56/90, 135/97, 08/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00-pročišćeni tekst, 28/01, 41/01-pročišćeni tekst, 55/01-ispravak, 76/10, 85/10-pročišćeni tekst, 05/14-Odluka u povodu okončanja postupka nadzora nad ustavnošću i zakonitošću provođenja državnog referenduma održanog 1. prosinca 2013.)
- Konvencija o pravima djeteta, (Službeni list SFRJ 15/90, Narodne novine - Međunarodni ugovori 12/93, 20/97), Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta glede uključivanja djece u oružane sukobe, (Narodne novine - Međunarodni ugovori 5/02), Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta o prodaji djece, dječjoj prostituciji i dječjoj pornografiji (Narodne novine - Međunarodni ugovori 5/02), Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta o postupku povodom pritužbi (Narodne novine - Međunarodni ugovori 2/17).
- Konvencija o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom (Narodne novine - Međunarodni dio ugovori 6/07, 5/08)
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (Narodne novine - Međunarodni ugovori 12/93)

- Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima (Narodne novine - Međunarodni ugovori 12/93)
- Opća deklaracija o pravima čovjeka (Narodne novine - Međunarodni ugovori 12/09)
- Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine - Međunarodni ugovori br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17)
- Europska socijalna povelja, Dodatni protokol Europskoj socijalnoj povelji, Protokol o izmjenama Europske socijalne povelje i Dodatnog protokola Europskoj socijalnoj povelji kojim se uspostavlja sustav kolektivnih žalbi (Narodne novine - Međunarodni ugovori 15/02)
- Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (Narodne novine - Međunarodni ugovori 14/97)
- Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije, C 202/389 od 07.06.2016.
- Ugovor o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije, C326/391 od 26.10.2012., pročišćeni tekst C202/01 od 07.06.2016.
- Preporuka Vijeća o uspostavi europskog jamstva za djecu, Službeni list Europske unije, L223/14 od 22.06.2021.
- Preporuke o visokokvalitetnim sustavima ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, Službeni list Europske unije, C189/4 od 05.06.2019.
- Preporuka Vijeća od 9. srpnja 2019. o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2019., Službeni list Europske unije, C 301/64 od 05.09.2019.
- Rezolucija Vijeća EU o strateškom okviru za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja u smjeru europskog prostora obrazovanja i šire (2021.–2030.), Službeni list Europske unije, C 66/1 od 26.02.2021.
- Obiteljski zakon (Narodne novine 103/15, 98/19, 47/20)
- Zakon o dječjim vrtićima (Narodne novine 24/56)
- Zakonu o društvenoj brizi o djeci predškolskog uzrasta (Narodne novine 51/74)
- Zakon o društvenoj brizi o djeci predškolskog uzrasta (Narodne novine 28/81, 12/89, 20/90, 47/90, 9/91)
- Zakon o društvenoj brizi o djeci predškolske dobi (Narodne novine 18/91, 27/93)
- Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi (Narodne novine 10/97, 107/07, 94/13)
- Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju (Narodne novine 98/19, 57/22)
- Zakon o radu (Narodne novine 93/14, 127/17, 98/19, 151/22)

- Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina (Narodne novine 51/00, 56/00)
- Državni pedagoški standard predškolskog odgoja i naobrazbe (Narodne novine 63/08 i 90/10)
- Metodologija nacionalne standardne klasifikacije obrazovanja, Državni zavod za statistiku (Narodne novine 105/01)
- Nacionalni kurikulum za rani i predškolski odgoj i obrazovanje (Narodne novine 05/15)
- Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine (Narodne novine 13/21)
- Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (Narodne novine 132/17)
- Odluka Vlade Republike Hrvatske o kriterijima i načinu financiranja, odnosno sufinanciranja troškova prehrane za učenike osnovnih škola za drugo polugodište školske godine 2022./2023. (Narodne novine 156/22)
- Odluka o donošenju Nacionalnog plana za uključivanje Roma za razdoblje od 2021. do 2027. godine i Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za uključivanje Roma, za razdoblje od 2021. do 2027. godine, za 2021. i 2022. godinu (Narodne novine 70/21)
- Pravilnik o sadržaju i trajanju programa predškole (Narodne novine 107/14)

Mrežni izvori:

-Akcijski plan za prava djece u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2022. do 2024. godine, Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, travanj, 2022., dostupno na:

<https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Dokumenti/Akcijski%20plan%20za%20prava%20djece%20u%20RH%20za%20razdoblje%20od%202022.%20do%202024.%20godine.pdf> (02.10.2022.)

-Borić, I.; Mataga Tintor A., Studija o participaciji djece iz ranjivih skupina u Hrvatskoj, Ured UNICEF-a za Hrvatsku, Zagreb, 2022., dostupno na:

<https://www.unicef.org/croatia/media/12201/file/Studija%20o%20participaciji%20djece%20iz%20ranjivih%20skupina%20u%20Hrvatskoj.pdf> (24.03.2023.).

- Bouillet, D., S one strane inkluzije djece rane i predškolske dobi -izvješće o provedenoj analizi pristupačnosti kvalitetnog ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja djeci u ranjivim situacijama u Hrvatskoj, Ured UNICEF-a za Hrvatsku i Pučko otvoreno učilište „Korak po korak”, Zagreb, 2018., dostupno na:

https://www.unicef.hr/wp-content/uploads/2018/12/S_one_strane_inkluzije_FINAL.pdf

(24.11.2022.)

-Convention against Discrimination in Education, 1960., dostupno na:

<https://www.unesco.org/en/legal-affairs/convention-against-discrimination-education>

(24.02.2023.)

-Declaration of the rights of the child, dostupno na:

<http://www.un.org/cyberschoolbus/humanrights/resources/child.asp> (24.02.2023.)

-Dobrotić, I.; Matković, T.; Menger, V., Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj. Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku. Zagreb., 2018., studija, dalje u tekstu: Analiza Dobrotić, Matković Menger, 2018., dostupno na:

<https://demografijaimladi.gov.hr/UserDocsImages/Direktorij%201/Analiza%20pristupa%C4%8Dnosti%20,%20kvalitete,%20kapaciteta%20i%20financiranja%20sustava%20ranog%20i%20pred%C5%A1kolskog%20odgoja%20i%20obrazovanja%20u%20Republici%20Hrvatskoj.pdf> (27.11.2022.)

-Državni zavod za statistiku, Dječji vrtići i druge pravne osobe koje ostvaruju programe predškolskog odgoja. početak ped. g. 2021./2022., dostupno na:

<https://podaci.dzs.hr/2022/hr/29018> (19.11.2022.)

- Državni zavod za statistiku, Prosječne mjesečne isplaćene neto i bruto plaće prema stupnju stručne spreme i po djelatnostima u 2020., dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/2021/hr/10045>

(12.12.2022.)

-Dubinska analiza politika, programa, usluga, izvora financiranja te mehanizama usmjerenih suzbijanju siromaštva i socijalne isključenosti djece u Hrvatskoj, Podloga za razvoj Nacionalnog akcijskog plana za provedbu Europskog jamstva za djecu u Hrvatskoj, UNICEF, Zagreb, 2022., dostupno na:

<https://www.unicef.org/croatia/media/10531/file/Dubinska%20analiza%20politika,%20programa,%20usluga,%20izvora%20financiranja%20te%20mehanizama%20usmjerenih%20suzbijanju%20siroma%C5%A1tva%20i%20socijalne%20isklju%C4%8Denosti%20djece%20u%20Hrvatskoj.pdf> (20.11.2022.)

- Europski sud za ljudska prava, Case of Campbell and Cosans v. the United Kingdom zahtjev br. 7511/76; 7743/76, presuda od 25.02.1982., dostupno na:

<https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-57455> (13.11.2022.)

- Europski sud za ljudska prava, Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium v. Belgium, zahtjev br. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63;

2126/64, presuda od 9.02.1967, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57524> (24.02.2023.)

- Europski sud za ljudska prava, Catan and others v. Moldova and Russia, zahtjev br. 43370/04, 8252/05 i 18454/06, presuda od 19.10.2012., dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-114082%22%5D%7D> (13.11.2022.)

- Europski sud za ljudska prava, Folgerø and others v. Norway, zahtjev br. 1547/02, presuda od 29.06.2007., dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-81356> (13.11.2022.)

- Europska komisija / EACEA / Eurydice, Ključni podaci o ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju u Europi, Luksemburg: Ured za publikacije Europske unije, 2019., dalje u tekstu: Izvješće Eurydicea, dostupno na: https://www.eurydice.hr/cms_files/publications/kc-ecec-report-2019-hr.pdf (01.12.2022.)

-Europska komisija, Ulaganje u djecu: prekidanje začaranog kruga djece u nepovoljnom položaju, Preporuka 2013/112/EU, Bruxelles, 2013., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0142&from=en> (09.10.2022.)

-Eurostat- Living conditions in Europe - childcare arrangements, dostupno na https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_childcare_arrangements (09.10.2022.)

-Eurostat, Children in formal childcare or education by age group and duration - % over the population of each age group - EU-SILC survey, dostupno na: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_caindformal&lang=en (24.11.2022.)

-Eurostat, dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_childcare_arrangements (02.12.2022.)

-Eurostat, dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:SILC_2022-01.jpg (24.02.2023.)

-Gal, S., Ulaganje u kvalitetu zaposlenika predškolskog odgoja i obrazovanja kao doprinos unaprjeđenju poslovanja, poslijediplomski specijalistički rad, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Fakultet ekonomije i turizma Dr. Mijo Mirković, Pula, 2019., dostupno na: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:137:523941> (06.12.2022.)

-https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2020/05/HBSC_2018_HR.pdf (25.03.2023.)

- Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021., <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=44619> (23.02.2023.)
- Janta, B., van Belle, J. and Stewart, K., Quality and impact of Centre-based Early Childhood Education and Care. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2016., dostupno na: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1670.html. (05.12.2022.)
- Intervju s pravobraniteljicom za osobe s invaliditetom Ankom Slonjšak, IN-portal, objavljeno 02.07.2014., dostupno na: <https://www.in-portal.hr/in-portal-news/sport/5281/anka-slonjsak-i-vesna-muzina-problemi-djece-s-teskocama-u-razvoju-u-sustavu-predskolskog-odgoja> (26.11.2022.)
- Izvješće o radu Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom za 2021. godinu, dostupno na: <https://posi.hr/izvjesca-o-radu/> (27.02.2023.)
- Landsdown, G., Vidi me, čuj me-vodič za uporabu Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom i promicanje prava djece, UNICEF, Zagreb, 2011., dostupno na: https://www.unicef.hr/wp-content/uploads/2015/09/Vidi_me_cuj_me.pdf (26.11.2022.)
- Matković, T.; Lucić, M.; Ostojić, J.; Ivšić, I.; Jaklin, K., Raditi u dječjim vrtićima: Rezultati istraživanja uvjeta rada u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju, 2021., Sindikat obrazovanja medija i kulture, dostupno na: <http://idiprints.knjiznica.idi.hr/932/1/Raditi%20u%20dje%20C4%8Djim%20vrti%20C4%87ima.pdf> (14.12.2022.)
- Median bruto plaća odgojitelja u Njemačkoj, dostupno na: <https://lohntastik.de/s/salary-search/106850/3#> (12.12.2022.)
- Ministarstvo znanosti i obrazovanja, <https://mzo.gov.hr/istaknute-teme/odgoj-i-obrazovanje/djelatnost-odgoja-i-obrazovanja/124> (18.11.2022.)
- Nacionalna strategija za prava djece u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2014. do 2020., dostupno na <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Dokumenti/Nacionalni%20plan%20za%20prava%20djece%20u%20Republici%20Hrvatskoj%20za%20razdoblje%20od%202022.%20do%202026.%20godine.pdf> (20.11.2022.)
- Nacionalni plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, za razdoblje od 2021. do 2027. godine, prosinac 2021., dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Glavno%20tajni%20C5%A1tvo/Godi%20C5%A1nji%20planovi%20i%20strate%20C5%A1ka%20izvje%20C5%A1%20C4%87a/Nacionalni%20plan%20borbe%20protiv%20siroma%20C5%A1tva%20i%20socijalne%20isklju%20C4%8Denosti%20za%20razdoblje%20od%202021%20do%202027.pdf> (24.11.2022.)

- Nacionalni plan izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom za razdoblje od 2021. do 2027. godine, dostupno na:

<https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Glavno%20tajni%20C5%A1tvo/Godi%20C5%A1nji%20planovi%20i%20strate%20C5%A1ka%20izvje%20C5%A1%20C4%87a/Nacionalni%20plan%20izjedna%20C4%8Davanja%20mogu%20C4%87nosti%20za%20osobe%20s%20invaliditetom%20za%20razdoblje%20od%202021%20do%202027.%20godine.pdf> (24.11.2022.)

- Nacionalni plan za prava djece u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2022. do 2026. godine, Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, 2022., dostupno na:

<https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Dokumenti/Nacionalni%20plan%20za%20prava%20djece%20u%20Republici%20Hrvatskoj%20za%20razdoblje%20od%202022.%20do%202026.%20godine.pdf> (01.10.2022.)

- Nacionalni plan za uključivanje Roma od 2021. do 2027., Vlada Republike Hrvatske, lipanj 2021., dostupno na: <https://ljudskaprava.gov.hr/vijesti/vlada-republike-hrvatske-donijela-nacionalni-plan-za-ukljucivanje-roma-za-razdoblje-od-2021-do-2027-godine/1027> (27.11.2022.)

- Nacionalni plan razvoja sustava obrazovanja do 2027. i Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana razvoja sustava obrazovanja za razdoblje do 2027. godine, za razdoblje do 2024. godine, (Narodne novine 33/23), dostupno na:

<https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Obrazovanje/AkcijskiINacionalniPlan/Nacionalni-plan-razvoja-sustava-obrazovanja-za-razdoblje-do-2027.pdf> i <https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Obrazovanje/AkcijskiINacionalniPlan/Akcijski-plan-za-provedbu-Nacionalnog-plana-razvoja-sustava-obrazovanja-za-razdoblje-do-2024.pdf> (26.03.2023.)

- Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja, dostupno na: <https://www.ncvvo.hr/medunarodna-istrzivanja/pirls/> (25.02.2023.)

- Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja, dostupno na: <https://pisa.ncvvo.hr/sto-je-pisa/> (25.02.2023.)

- Odgoj i obrazovanje pripadnika romske nacionalne manjine, dostupno na: <https://gov.hr/hr/odgoj-i-obrazovanje-pripadnika-romske-nacionalne-manjine/1110> (27.11.2022.)

- Pećnik, N., Kako roditelji i zajednice brinu o djeci najmlađe dobi u Hrvatskoj, Unicef za Hrvatsku, travanj, 2013. godine, dostupno na: <https://www.unicef.hr/wp-content/uploads/2015/09/Kako-roditelji-i-zajednice-brinu-o-djeci-najmlade-dobi.pdf> (15.12.2022.)

- Presidency Conclusion of the Barcelona European Council, 15-16 March 2002., (Barcelonski ciljevi), dostupno na:

https://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf

(16.11.2022.)

-Šućur, Z.; Kletečki Radović, M.; Družić Ljubotina, O.; i Babić, Z., Siromaštvo i dobrobit djece predškolske dobi u Republici Hrvatskoj, UNICEF, Zagreb, 2015., dostupno na:

[https://www.unicef.hr/wp-](https://www.unicef.hr/wp-content/uploads/2015/09/Publikacija_Siromastvo_Unicef_2015_online.pdf)

[content/uploads/2015/09/Publikacija_Siromastvo_Unicef_2015_online.pdf](https://www.unicef.hr/wp-content/uploads/2015/09/Publikacija_Siromastvo_Unicef_2015_online.pdf) (25.11.2022.)

-Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe - 2020/2021, dostupno na:

[https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/teachers-and-school-heads-salaries-and-](https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/teachers-and-school-heads-salaries-and-allowances-europe-20202021)

[allowances-europe-20202021](https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/teachers-and-school-heads-salaries-and-allowances-europe-20202021) (11.12.2022.)

- Tomaševski, K., Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable Novum Grafiska AB, Gothenburg, 2001., dostupno na:

[https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-](https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf)

[attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf](https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf) (09.10.2022.)

-UNESCO, Institute for Statistics, 2012. International Standard Classification of Education.

ISCED 2011., dostupno na: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/isced-2011-en.pdf> (18.11.2022.)

-Vlada Republike Hrvatske, Najveće ulaganje u vrtiće, <https://vlada.gov.hr/vijesti/predstavljeno-najvece-ulaganje-u-vrtice-vrijedno-1-280-milijardi-kuna/36232> (26.02.2023.)

-Vijeće Europske Unije, Europski stup socijalnih prava, 13129/17, Brussels, 20.10.2017.,

dostupno na <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/en/pdf>

(10.10.2022.)

-Ženevska deklaracija o pravima djeteta, dostupno na: [http://www.un-](http://www.un-documents.net/gdrc1924.htm)

[documents.net/gdrc1924.htm](http://www.un-documents.net/gdrc1924.htm) (08.10.2022.)

8. Popis slika

Slika 1. Postotak djece izložene riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti u u državama članicama Europske unije u 2021.godini.....43

Slika 2. Grafikon, Broj djece pripadnika romske nacionalne manjine koja su obuhvaćena programima predškolskog odgoja u različitim pedagoškim godinama.....52

Slika 3. Okvir za kvalitetu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.....	54
Slika 4. Čimbenici integracije politika ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.....	58
Slika 5. Prosječna mjesečna naknada za rani i predškolski odgoj i obrazovanje za djecu mlađu od tri godine 2018./2019. godine.....	61
Slika 6. Grafikon, Djeca mlađa od tri godine, o kojima vode brigu isključivo njihovi roditelji, 2020.....	62
Slika 7. Minimalne razine potrebnih kvalifikacija u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju za odgojno-obrazovno osoblje u ustanovama ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja godine 2018./2019.....	63
Slika 8. Prikaz obuhvaća li vanjsko vrednovanje ustanova ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja ponajprije kvalitetu ustroja ili i kvalitetu procesa, s obzirom radi li se o ustanovama za djecu mlađu od tri godine odnosno ustanovama za djecu stariju od tri godine.....	72

9. Popis tablica

Tablica 1. Vrste sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u odabranim zemljama.....	59
Tablica 2. Pregled primanja u 2020./2021. odgojitelja u odabranim zemljama.....	64
Tablica 3. Maksimalan broj djece po skupini i po članu osoblja u ustanovama ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za djecu u dobi od dvije i četiri godine 2018./2019. godine.....	65