



KOMPARATIVNA ANALIZA FINANCIRANJA PREDŠKOLSKOG I OSNOVNOŠKOLSKOG OBRAZOVANJA: STUDIJA SLUČAJA HRVATSKIH GRADOVA

Marin BABIĆ

HEP-Plin d.o.o., Ulica cara Hadrijana 7, Osijek, Hrvatska

marin.babic88@gmail.com

<https://dx.doi.org/10.21857/mjrl3ur479>

Sažetak

Pristupačnost obrazovanja pomaže osigurati pismenost društva. Iako svaka zemlja ima vlastiti obrazac i model obrazovnog sustava, u izgradnji potražnje za kvalitetnijim obrazovanjem obično su relevantni slični čimbenici. Takvi čimbenici ujedno osiguravaju razumijevanje pritiska javnosti za veće financiranje obrazovanja. Interes za obrazovanje raste s eksplozijama stanovništva posebno kada su koncentrirani u urbanim područjima koja omogućavaju veću pristupnost internetu, medijima i drugim izvorima znanja. Uspostavljanje i provedba politika financiranja obrazovanja ima presudnu ulogu u dostupnosti svih obrazovnih usluga i programa. Suvremene fiskalne politike za obrazovanje zahtijevaju dugoročno planiranje te doprinose razvoju kvalitete sustava odgoja i obrazovanja. Predmet je rada usporedna analiza financiranja predškolskog i osnovnoškolskog obrazovanja u Republici Hrvatskoj. Analizom se ispituje uporaba sustava planiranja proračuna ili sustava upravljanja obrazovnim resursima na primjerima triju hrvatskih gradova: Osijeku, Vinkovcima i Zadru. Cilj je rada istražiti razinu ulaganja u prve dvije stube odgojnog i obrazovnog sustava koje u radu predstavljaju rani i predškolski odgoj te osnovnoškolsko obrazovanje. Dodatno, cilj je financiranje i analizi obrazovanja doprinijeti poboljšanju ekonomske i demografske slike lokalne zajednice kroz suradnju s obrazovnim institucijama. Primjena teorijskog okvira koji opisuje financiranje obrazovnog sustava na predškolskoj i osnovnoškolskoj razini za odabrane gradove i njihove financijske proračune doprinijet će sveobuhvatnoj analizi i uspješnijoj realizaciji ciljeva financiranja obrazovanja u budućnosti. Empirijsko istraživanje rada uključuje analizu financiranja predškolskog i osnovnoškolskog obrazovanja u tri velika grada. U namjeri testiranja postavljenih hipoteza provedena je analiza utemeljena na sekundarnim podatcima predstavljajući pojedine studije slučajeva, a prikupljeni podatci prikazani su metodama deskriptivne statistike. Sukladno postavljenim ciljevima rada njime se propituju dvije hipoteze rada: (i) sustavi predškolskog i osnovnoškolskog obrazovanja u Republici Hrvatskoj u značajnoj su mjeri decentralizirani te (ii) financiranje predškolskog odgoja neujednačeno je u gradovima Republike Hrvatske. Rezultati analize upućuju da

je organizacija osnovnoškolskog sustava u odnosu na predškolsko obrazovanje na višoj razini, a osnovnoškolsko obrazovanje dostupno je svakom djetetu te je svima osiguran osobni razvitak prema mogućnostima, interesima i potrebama. U državnom proračunu predviđena su sredstva za pokriće troškova poslovanja osnovnoškolskih ustanova, pri čemu mogu računati na sredstva za poravnanje do minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva. Rad donosi raspravu i zaključna razmatranja u kontekstu daljnjeg razvoja i implementacije strategija koje potiču razvoj obrazovanja na predškolskoj i osnovnoškolskoj razini na dobrobit pojedinaca i cijele zajednice.

Ključne riječi: predškolski odgoj, osnovnoškolsko obrazovanje, financiranje, proračun, studije slučaja

Ključna poruka rada: Financiranje obrazovanja predstavlja temeljnu okosnicu demografskih politika Republike Hrvatske.

1. Uvod

Europska unija u Lisabonskoj strategiji naglašava važnost ulaganja u ljudski kapital za razvoj modernog društva i snažnog gospodarstva s posebnim fokusom na obrazovanje kao ključan čimbenik ekonomskog rasta. Brzi tehnološki napredak potiče stvaranje novih poslova što zahtijeva cjeloživotno učenje i kvalitetne radnike na europskom tržištu. Prema Cerović, Rubinić i Matić (2019), stopa obrazovanosti radnog stanovništva neke može se mjeriti brojem završenih godina školovanja, a podatci od 1961. do 2011. pokazuju značajno poboljšanje obrazovne strukture u Hrvatskoj sukladno objavljenim podacima Državnog zavoda za statistiku (2016). Financiranje obrazovnog sustava prati opće principe financiranja javnih potrebi pri čemu se u svijetu bilježi stalno povećanje ulaganja u obrazovni sektor uz razlike među državama zbog socijalnog i gospodarskog razvoja (UNESCO, 2020). Dok je obrazovanje općenito javno dostupno, u razvijenim zemljama prisutno je i privatno obrazovanje, koje podliježe tržišnim zakonima.

U 2017. godini, Hrvatska je u Europskoj uniji zauzimala 20. mjesto po ulaganjima u obrazovanje s 4,7% BDP-a, odnosno 494 EUR po stanovniku (Global Economy, 2021) što je znatno ispod prosjeka EU od 2.500 EUR po stanovniku (Europska komisija, 2019). Istovremeno, podatci Ministarstva znanosti i obrazovanja do 2019. godine ukazuju kako je proračun za znanost povećan s 1,84 na 2,30 milijardi eura (Vlada Republike Hrvatske, 2020), no izdvajanja za školstvo i dalje čine tek nešto više od petine europskog prosjeka. U Hrvatskoj postoji neravnoteža između potreba obrazovnog sustava i dostupnih financijskih sredstava što stvara potrebu za reformama. Reforme su uključivale uvođenje tržišnih mehanizama i decentralizaciju financiranja kao nužna posljedica raspada SFRJ. Proces decentralizacije započeo je 1. srpnja 2001. godine, a prethodno su se sustavi osnovnog i



predškolskog obrazovanja djelomično financirali iz lokalnih proračuna (izgradnja škola, održavanje objekata, stipendije).

Suvremeno financiranje obrazovanja u Hrvatskoj podijeljeno je prema razinama i obvezama koje se vežu za lokalne jedinice vlasti. Gradovi i općine financiraju predškolsko obrazovanje, dok je osnovnoškolsko obrazovanje financirano iz gradskih, županijskih i državnih sredstava, uz nadzor provođenja na nacionalnoj razini. Prema Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17, 138/20, 151/22, 114/23) Vlada Republike Hrvatske utvrđuje minimalne financijske standarde za osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb, zdravstvo i vatrogastvo, određujući iznose potrebne za pokrivanje rashoda. U slučaju nedostatka sredstava iz decentraliziranih funkcija, lokalne jedinice imaju pravo na dodatne državne pomoći kako bi dosegle minimalne financijske standarde. Takve pomoći osiguravaju se kroz državni proračun putem resornih ministarstava. Ovakav sustav osigurava decentralizaciju financiranja prilagođavajući se lokalnim potrebama, ali i osigurava izravnanje u financiranju kako bi se dostigla jednaka razina obrazovnih usluga diljem zemlje.

Obrazovni sustav Republike Hrvatske financira se javnim sredstvima omogućujući besplatno osnovnoškolsko osmogodišnje obrazovanje. Privatne obrazovne ustanove, s druge strane, financiraju svoje troškove uglavnom kroz školarine učenika. Za djecu koja nisu pohađala vrtić prije početka osnovne škole obavezan je besplatni program predškole u trajanju od godinu dana. Ovaj program može se provoditi u dječjim vrtićima ili osnovnim školama koje nude predškolski program osiguravajući pripremu djece za školu bez dodatnih troškova za roditelje.

U razdoblju od 2004. do 2017., prosječna potrošnja na obrazovanje u Hrvatskoj iznosila je 4,1% BDP-a s najnižom vrijednošću od 3,82% u 2004. i najvišom od 4,70% u 2017. godini. Norveška, kao vodeći svjetski investitor u obrazovanje, u 2017. godini uložila je 6,7% BDP-a u svoj obrazovni sustav (Global Economy, 2021). Ohrabrujuće je da se udio potrošnje za obrazovanje 2018. godine u Hrvatskoj povećao na 5,3% BDP-a što je iznad prosjeka Europske unije od 4,6% BDP-a (Eurostat, 2020). Prema Hrvatskoj gospodarskoj komori (2020) i Eurostatu, udio potrošnje na obrazovanje u ukupnim rashodima opće države u Hrvatskoj iznosio je 11,5% što je više od prosjeka EU-27 od 9,9%. Javna potrošnja na obrazovanje od 2017. do 2018. narasla je za 1,5% uz najveće povećanje od 4,2% za predškolski i osnovnoškolski odgoj i obrazovanje što se pripisuje pilot-fazi *Cjelovite kurikularne reforme*. Državni proračun za obrazovanje za 2020. povećan je za 7,6% (2,47 milijardi eura) s fokusom na povećanje plaća učitelja i nastavnika. U podgrupi financiranja predškolskog i osnovnog obrazovanja, Hrvatska zauzima šesto mjesto u EU, dok je po ulaganjima u srednjoškolsko obrazovanje najniže rangirana s 2,1% proračunskih rashoda. U visoko obrazovanje Hrvatska ulaže 2,3% proračunskih sredstava što je svrstava na deveto mjesto među zemljama EU-28.

Rad započinje uvodom u kojem se definira problem istraživanja i postavljaju temeljni ciljevi studije. Sljedeći dio rada analizira niže odgojne i obrazovne skupine u Hrvatskoj

pružajući uvid u specifičnosti i izazove unutar ovog segmenta obrazovnog sustava. Metodološki dio rada opisuje pristup istraživanju s naglaskom na korištene metode i izvore podataka. Rezultati istraživanja nude usporednu analizu financijskih podataka i obrazovnih sustava promatranih gradova fokusirajući se na razlike i sličnosti među njima. Rasprava interpretira dobivene rezultate povezujući ih s postojećim teorijskim okvirom i analizirajući implikacije nalaza. Zaključak sažima ključne nalaze istraživanja, ističe ograničenja studije te pruža smjernice i preporuke za buduća istraživanja u ovom području.

2. Analiza nižih odgojnih i obrazovnih razina u Republici Hrvatskoj

2.1. Rani predškolski odgoj i obrazovanje

Rani i predškolski odgoj i obrazovanje obuhvaćaju usluge odgoja, obrazovanja i skrbi za djecu do obvezne školske dobi, koja varira među državama i kreće se od četvrte do sedme godine. Iako upis u predškolsko obrazovanje u većini zemalja nije obavezan, on je preporučljiv jer potiče kognitivni, fizički, društveni i emocionalni razvoj djeteta. Cilj je povećati udio djece u predškolskom obrazovanju, kako bi se osigurao kvalitetan emocionalni i intelektualni razvoj te lakša prilagodba na osnovnoškolsko obrazovanje (Šimunović, 2009).

Stopa participacije djece u predškolskim programima u Hrvatskoj u razdoblju od 2011. do 2016. ukazuje na zaostajanje u usporedbi s drugim državama članicama Europske unije. Podaci Europske komisije (2018) pokazuju da je u istom razdoblju obuhvaćenost predškolskim programima djece mlađe od tri godine u zemljama EU u porastu te je 2016. godine iznosila 32,9%, dok je u Hrvatskoj taj udio bio samo 15,7%. Republika Hrvatska se tako nalazi pri začelju po obuhvaćenosti djece programima ranoga odgoja i obrazovanja. Iako je u 2016. zabilježen mali porast u odnosu na 2011. godinu (s 13% na 15,7%), to je još uvijek nedovoljno u usporedbi s drugim zemljama, poput Malte, koja je u istom razdoblju zabilježila rast s 11% na 31,3%. Ovaj zaostatak ukazuje na mogućnost da veliki broj djece u Hrvatskoj teže podnosi prijelaz u osnovnoškolski sustav zbog nedostatka adekvatne pripreme u predškolskom odgoju. Prema podacima iz 2016., u zemljama EU 86,3% djece u dobi od tri godine do polaska u školu sudjeluje u nekim od programa predškolskog obrazovanja, što uključuje i kraće programe i programe predškole, a u tom razdoblju zabilježen je značajan rast. (Europska komisija, 2018). U Hrvatskoj je uključenost djece u istoj dobnoj skupini samo 51,3%, što Hrvatsku svrstava na dno ljestvice među zemljama članicama EU. Strateški okvir za europsku suradnju u obrazovanju i osposobljavanju (ET 2020), usvojen 2009. godine, donosi zaključak prema kojem bi barem 95% djece starije od četiri godine do polaska u školu trebalo biti uključeno u predškolske programe (Europska komisija, 2021). Kako bi Hrvatska ostvarila ovaj cilj, potrebno je značajno povećati uključenost djece u predškolske programe, čak dvostruko više nego što je predviđeno za prosjek EU (Matković, Dobroitić i Baran, 2019).



2.1.1. Sustav ranog i predškolskog odgoja u Republici Hrvatskoj

Rani i predškolski odgoj i obrazovanje u Republici Hrvatskoj regulirani su Zakonom o predškolskom odgoju i obrazovanju (NN 10/97, 107/07, 94/13, 98/19, 57/22, 101/23) te pripadajućim podzakonskim aktima. Izuzev programa predškole, pohađanje vrtića nije obvezno za djecu predškolske dobi. Zakon obuhvaća programe odgoja, obrazovanja, zdravstvene zaštite, prehrane i socijalne skrbi čineći rani i predškolski odgoj integralnim dijelom cjelokupnog sustava obrazovanja u Hrvatskoj. Programi ranog i predškolskog odgoja podijeljeni su u tri odgojno-obrazovna ciklusa: a) od šest mjeseci do navršene prve godine djetetova života, b) od navršene prve do navršene treće godine djetetova života te c) od navršene treće godine djetetova života do polaska u osnovnu školu. Prema Zakonu, dječji vrtići djeluju kao javne ustanove koje provode predškolski odgoj kao javnu službu, omogućujući osnivanje vrtića od strane Republike Hrvatske, jedinica lokalne samouprave, vjerskih zajednica te drugih pravnih i fizičkih osoba. Osnivač je dužan osigurati financijska sredstva za osnivanje i rad vrtića, čime se osigurava dostupnost i održivost predškolskog odgoja u različitim društvenim zajednicama.

Predškolski odgoj, uključujući vrtiće i jaslice, u nadležnosti je lokalnih jedinica koje upravljaju cijelim sustavom u okviru svojih ovlasti. Dječji vrtići kojima su osnivači jedinice lokalne samouprave najvećim dijelom financiraju se iz lokalnih proračuna. Državni proračun osigurava financiranje samo za određene programe, poput potpore za djecu s teškoćama u razvoju, darovitu djecu i djecu uključenu u dvojezične programe na jeziku nacionalnih manjina. Roditelji sufinanciraju troškove čuvanja i prehrane djece, a naknade su značajno niže od tržišnih cijena, određene odlukom predstavničkog tijela osnivača vrtića. Uplate se vrše u proračun lokalne ili regionalne samouprave koja je osnivač vrtića ili izravno na račun predškolske ustanove, ovisno o odluci osnivača. Državni proračun sudjeluje iznimno u financiranju pojedinih programa ili izgradnji vrtića. Program predškole je za roditelje besplatan. Privatni vrtići sredstva osiguravaju prodajom usluga ili iz drugih izvora u skladu sa Zakonom o proračunu (NN 144/21).

Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju propisuje da predstavničko tijelo jedinice lokalne ili regionalne samouprave, koja je osnivač vrtića, utvrđuje mjerila za osiguranje sredstava potrebnih za rad vrtića i zadovoljavanje javnih potreba u području predškolskog odgoja. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezne su izdvojiti najmanje onoliko sredstava koliko je tim mjerilima utvrđeno (Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, 2019). Svi vrtići, neovisno o tome jesu li osnovani od strane lokalnih jedinica ili drugih pravnih i fizičkih osoba, podliježu istim zakonskim odredbama i standardima. U razdoblju od 2004. do 2018. godine zabilježen je trend povećanja kapaciteta redovnih programa predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj, čime se nastoji zadovoljiti sve veće potrebe za predškolskim obrazovanjem i skrbi za djecu.

Tablica 1. Povećanje kapaciteta redovnih programa predškolskog odgoja i obrazovanja prema osnivačima i broju djece

Županija	Ukupan broj ustanova				Udio privatnih ili vjerskih ustanova				Udio djece u privatnim i vjerskim dječjim vrtićima			
	2005.	2016.	2021.	Δ (%)	2005. (%)	2016. (%)	2021. (%)	Δ	2015. (%)	2016. (%)	2021. (%)	Δ
Grad Zagreb	218	314	300	37,6	16,5	27,7	26,0	9,5	7	12,4	13,2	6,2
Istarska	118	142	131	11,0	17,8	26,1	23,7	5,9	11,9	19,3	17,6	5,7
Primorsko-goranska	102	121	124	21,6	16,7	21,5	23,4	6,7	11,4	13,8	15,7	4,3
Zagrebačka	53	94	101	90,6	15,1	31,9	37,6	22,5	8	19,8	22,8	14,8
Dubrovačko-neretvanska	42	51	50	19,0	9,5	15,7	16,0	6,5	4	7,7	8,0	4
Zadarska	45	84	84	86,7	15,6	34,5	32,1	16,5	8,8	29	27,2	18,4
Splitsko-dalmatinska	194	235	245	26,3	18	23,4	24,5	6,5	16,7	22,6	24,1	7,4
Varaždinska	30	49	58	93,3	46,7	59,2	51,7	5,0	36,3	54	49,8	13,5
Šibensko-kninska	41	51	50	22,0	26,8	29,4	34,0	7,2	20,1	27,8	30,8	10,7
Krapinsko-zagorska	19	23	24	26,3	5,3	13	20,8	15,5	5,4	7,9	10,9	5,5
Međimurska	45	53	53	17,8	42,2	49,1	47,2	5,0	30,6	38,7	37,8	7,2
Ličko-senjska	10	11	13	30,0	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0
Koprivničko-križevačka	27	35	36	33,3	14,8	17,1	19,4	4,6	14,5	26,8	23,2	8,7
Karlovačka	16	21	24	50,0	6,3	19	12,5	6,2	2,5	7,9	4,7	2,2
Osječko-baranjska	65	79	80	23,1	7,7	26,6	25,0	17,3	5,8	14,7	14,4	8,6
Sisačko-moslavačka	27	33	36	33,3	7,4	0	2,8	-4,6	4,5	0	1,8	-2,7
Požeško-slavonska	14	18	17	21,4	14,3	16,7	17,6	3,3	21,6	24	14,3	-7,3
Bjelovarsko-bilogorska	20	28	25	25,0	10	32,1	32,0	22,0	15,4	29,9	26,6	11,2
Vukovarsko-srijemska	29	42	41	41,4	13,8	26,2	24,4	10,6	13,3	24,4	20,1	6,8
Brodsko-posavska	18	20	23	27,8	11,1	15	13,0	1,9	6,7	12,9	10,9	4,2
Virovitičko-podravska	8	10	9	12,5	0	10	11,1	11,1	0	2,4	4,1	4,1
Ukupno RH	1141	1514	1524	33,6	17,1	26,6	26,5	9,4	11	17,9	18,5	7,5

Izvor: DZS (2021).

Iz prethodne tablice vidljivo je povećanje broja dječjih vrtića u posljednjim godinama, uključujući vrtiće osnovane od strane lokalne i područne samouprave te privatnih osnivača. Godine 2016. privatni osnivači činili su 26,6% ukupnog broja vrtića, dok su obuhvaćali 17,9% ukupnog broja polaznika. Udio djece u privatnim i vjerskim vrtićima u 2021. godini porastao je na 18,5%. Podatci Državnog zavoda za statistiku pokazuju da su privatni vrtići zastupljeniji u razvijenijim županijama. Najveći udio privatnih vrtića bilježi se u Varaždinskoj županiji (51,7%), slijedi Međimurska županija (47,2%) te Zagrebačka županija (37,6%). Broj djece polaznika vrtića detaljno je prikazan u Tablici 2 čime se dodatno ilustrira trend uključenosti i distribucija privatnih i javnih vrtića unutar različitih županija.

Tablica 2. Broj djece uključenih u predškolski odgoj u privatnim i vjerskim vrtićima

Godina	Ukupno	Osnivač dječjeg vrtića		
		RH/jedinica lokalne samouprave	Privatne pravne ili fizičke osobe	Vjerske zajednice
2012./2013.	128 046	108 804	15 965	3 277
2013./2014.	131 037	111 026	16 652	3 359
2014./2015.	133 764	112 957	17 463	3 344
2015./2016.	134 573	113 997	17 304	3 272
2016./2017.	143 878	116 148	24 174	3 556
2017./2018.	139 228	112 889	22 603	3 736
2018./2019.	139 378	112 623	23 057	3 698
2019./2020.	139 682	112 134	23 585	3 963
2020./2021.	137 452	112 035	21 767	3 650

Izvor: DZS (2021).

Podatci o broju djece polaznika vrtića potvrđuju porast broja djece uključenih u programe predškolskog obrazovanja. Prema Državnom zavodu za statistiku (2021), na početku pedagoške godine 2020./2021. u programe predškolskog odgoja bilo je uključeno 137 452 djece, a djelovalo je ukupno 1 697 dječjih vrtića i drugih pravnih osoba koje provode te programe. Od ukupnog broja vrtića, 1 120 (73,5%) su osnovani od strane Republike Hrvatske i jedinica lokalne samouprave, 345 (22,6%) su osnovale domaće pravne ili fizičke osobe, a 59 vrtića (3,9%) osnivale su vjerske zajednice. Također, program predškolskog odgoja provodi 173 druge pravne osobe, od čega je 139 jedinica pri osnovnim školama, 5 u igraonicama pri knjižnicama, a 29 u drugim ustanovama i udrugama, uključujući zdravstvene, socijalne, kulturne i sportske organizacije. U školskoj godini 2020./2021. predškolske ustanove zapošljavale su 22 536 djelatnika, uključujući 13 999 odgajatelja, 1 094 stručnih suradnika, 542 viših medicinskih sestara i 6 901 administrativnih i tehničkih djelatnika (DZS, 2021).

2.2. Osnovnoškolsko obrazovanje

Zakonska obveza osnovnog obrazovanja u Hrvatskoj uvedena je u drugoj polovici 19. stoljeća. Godine 1874. izglasan je Zakon o ustroju pučkih škola i preparandija za pučko učiteljstvo u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji, kojim je četverogodišnje osnovno obrazovanje postalo obvezno za svu djecu (Ured za strategiju, 2002). Danas se osnovnoškolsko obrazovanje u Hrvatskoj sastoji od osam godina i obvezno je za svu djecu od upisa u osnovnu školu do navršene 15. godine života, temeljeći se na načelu jednakosti bez obzira na sposobnosti učenika. Djeca kreću u školu sa šest ili sedam godina, ovisno o procjenama liječnika i psihologa. Osnovno obrazovanje podijeljeno je u dvije faze: a) razrednu nastavu (1. do 4. razred) podučava jedan učitelj koji predaje svaki predmet izuzev stranih jezika i religije, a učenici ostaju u istoj učionici te b) predmetnu nastavu (5. do 8. razred) podučavaju različiti učitelji specijalizirani za određeni predmet.

Otkako je osnovna škola postala obvezna tijekom razdoblja SFRJ, stopa pismenosti u Hrvatskoj značajno je porasla. Prema Popisu stanovništva iz 2011. godine, razina pismenosti iznosi visokih 98,1%, a većina djece uspijeva završiti osnovno obrazovanje. Osobe s dovršenim osnovnim obrazovanjem klasificiraju se kao nekvalificirani radnici (NKV). Javne osnovne škole su pod upravom lokalnih vlasti, gradova i općina, dok su privatne škole rijetke. U Hrvatskoj je, također, moguće osnovnoškolsko umjetničko obrazovanje, koje uključuje plesne i glazbene škole. Djeca se mogu upisati u ove škole sa sedam ili više godina, pod uvjetom da zadovoljavaju unaprijed postavljene kriterije utvrđene kurikulum za umjetničke škole. U 2019. godini u Hrvatskoj je djelovalo 876 osnovnih i 1 151 područna škola, dok je 25 škola nudilo nastavu na jeziku nacionalnih manjina koju je pohađalo 4 293 učenika. Slika 1 prikazuje broj učenika u državnim, vjerskim i privatnim školama na početku školske godine 2019./2020. (DZS, 2019).

Većina djece u Hrvatskoj pohađa državne škole, dok je udio privatnih škola izuzetno malen, iznosi svega 0,31%, a vjerskih škola 0,44%. Nizak udio privatnih škola može se objasniti činjenicom da one nemaju pravo na sufinanciranje iz državnog proračuna, što znači da roditelji snose punu cijenu školarine. S druge strane, vjerske škole su besplatne za polaznike jer se sredstva za plaće i materijalne troškove zaposlenika osiguravaju iz državnog proračuna. Iako privatne i vjerske škole imaju potpunu autonomiju u pogledu upravljanja, zapošljavanja, upisa učenika i unutarnjih pravila, obvezne su provoditi nastavu prema nacionalnom kurikulumu ili nastavnom planu i programu koje donosi Ministarstvo znanosti i obrazovanja. Ova autonomija omogućuje specifičan pristup obrazovanju, ali pod uvjetom poštivanja standarda propisanih na državnoj razini.

2.2.2. Sustav za osnovnoškolsko obrazovanje

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku, sustav osnovnoškolskog obrazovanja u Hrvatskoj bilježi kontinuirani pad broja učenika i osnovnih škola, što je prikazano u Tablici 3. Ovaj trend smanjenja broja osnovnih škola i njihovih područnih jedinica te broja učenika usklađen je s negativnim demografskim kretanjima u zemlji, kao i s rastućim

iseljavanjem stanovništva. Posljedice tih procesa uključuju starenje populacije i pad broja djece u školama, što predstavlja izazov za obrazovni sustav u održavanju mreže škola i osiguravanju dostupnosti obrazovanja na cijelom teritoriju Republike Hrvatske.

Tablica 3. Broj učenika i škola u sustavu osnovnoškolskog obrazovanja od 2011. do 2021.

Šk. god.	Broj osnovnoškolskih jedinica	Broj učenika
2011./2012.	2 072	339 383
2012./2013.	2 064	331 691
2013./2014.	2 060	325 295
2014./2015.	2 055	321 310
2015./2016.	2 049	317 312
2016./2017.	2 037	316 565
2017./2018.	2 036	315 306
2018./2019.	2 027	314 150
2019./2020.	2 013	313 461
2020./2021.	2 000	310 076

Izvor: DZS (2021).

Sredstva za financiranje osnovnoškolskog obrazovanja osiguravaju se iz proračuna, a proces jačanja lokalnih i regionalnih jedinica krajem 20. stoljeća doveo je do izmjena zakona i Ustava 2000. i 2001. godine, čime je započela decentralizacija javnih ovlasti u obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj skrbi i vatrogastvu. Cilj decentralizacije bio je omogućiti učinkovitije upravljanje sredstvima i jačanje uloge lokalnih i regionalnih samouprava, što je doprinijelo većoj efikasnosti središnje vlasti. Od 2001. godine, kada je započela decentralizacija obrazovnih funkcija, jedinice lokalne i regionalne samouprave preuzele su obvezu financiranja dijela javnih potreba u školstvu, a osnovne škole postale su proračunski korisnici lokalnih i regionalnih samouprava. Financiranje osnovnog obrazovanja regulirano je Zakonom o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, koji propisuje da se sredstva za financiranje osnovnih škola, čiji su osnivači Republika Hrvatska ili lokalne i regionalne samouprave, osiguravaju u državnom i lokalnim proračunima (NN 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 5/12, 16/12, 86/12, 126/12, 94/13, 152/14, 07/17, 68/18, 98/19, 64/20, 151/22, 155/23, 156/23).

Prema Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (NN 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 5/12, 16/12, 86/12, 126/12, 94/13, 152/14, 07/17, 68/18, 98/19, 64/20, 151/22, 155/23, 156/23), financiranje osnovnoškolskog obrazovanja osigurava se iz državnog proračuna, koji pokriva: plaće zaposlenika osnovnih škola, troškove njihovog prijevoza i naknade utvrđene kolektivnim ugovorom, stručno usavršavanje učitelja i stručnih suradnika, povećane troškove školovanja učenika na jeziku i pismu nacionalnih

manjina te troškove posebnih nastavnih sredstava i pomagala, sufinanciranje prehrane učenika s teškoćama u razvoju i programe za darovite učenike, informatizaciju osnovnih škola, opremanje školskih knjižnica te sufinanciranje privatnog školstva, kapitalne projekte izgradnje školskog prostora i opreme prema utvrđenim kriterijima kao i programe od zajedničkog interesa, poput sustava informiranja, stručnih časopisa, knjiga, manifestacija i izvannastavnih aktivnosti. Ovi segmenti financiranja pomažu osigurati osnovni financijski standard za djelatnost osnovnog školstva. Zakon obvezuje Vladu Republike Hrvatske da prilikom donošenja prijedloga državnog proračuna utvrdi kriterije i mjerila za osiguranje minimalnog financijskog standarda potrebnog za ostvarivanje javnih potreba u osnovnim i srednjim školama. Jedinice lokalne i područne samouprave, ukoliko imaju dodatna sredstva, mogu proširiti financiranje na šire javne potrebe u osnovnom školstvu, uključujući produženi boravak, sufinanciranje prehrane, pomoćnike u nastavi za djecu s teškoćama, te programe za rad s darovitim učenicima.

3. Metodologija istraživanja

Empirijsko istraživanje ovog rada temelji se na analizi sekundarnih podataka prikupljenih iz tri velika hrvatska grada—Osijeka, Vinkovaca i Zadra—koji su odabrani kao studije slučaja. Kriteriji za odabir gradova uključivali su geografski i prometni položaj, demografska obilježja te proračunske podatke, posebno prihode i rashode te usporedbe po proračunskim pozicijama. Istraživanje obuhvaća razdoblje od 2018. do 2021. godine i fokusira se na analizu sustava predškolskog i osnovnoškolskog obrazovanja uključujući broj djece polaznika i osnovnoškolaca. Podaci korišteni u analizi prikupljeni su iz službenih izvora poput Državnog zavoda za statistiku, godišnjih financijskih izvještaja gradova, proračunskih planova te izvješća Ministarstva znanosti i obrazovanja, UNICEF-a, Eurostata i drugih relevantnih institucija. Sekundarni podaci preuzeti su s njihovih službenih stranica. Ovaj rad temelji se na završnom radu izrađenom u sklopu završenog poslijediplomskog specijalističkog studija.

Cilj rada je analizirati i usporediti sustave financiranja predškolskog i osnovnoškolskog obrazovanja u velikim gradovima Republike Hrvatske s posebnim naglaskom na Osijek, Vinkovce i Zadar. Rad nastoji istražiti kako različiti modeli financiranja utječu na kvalitetu obrazovanja i dostupnost obrazovnih usluga u tim gradovima. Sukladno ciljevima istraživanja, postavljene su sljedeće hipoteze:

H1: Sustavi predškolskog i osnovnoškolskog obrazovanja u Republici Hrvatskoj su značajno decentralizirani.

Prva hipoteza sugerira da su sustavi predškolskog i osnovnoškolskog obrazovanja u Republici Hrvatskoj decentralizirani s organizacijom i financiranjem koje provode lokalne i regionalne vlasti što dovodi do različitih uvjeta u obrazovnim institucijama diljem zemlje.

H2: Financiranje predškolskog odgoja neujednačeno je među gradovima u Republici Hrvatskoj.



Druga hipoteza ukazuje na neujednačenost financiranja predškolskog odgoja među gradovima u Republici Hrvatskoj, pri čemu postoje značajne razlike u sredstvima koja se izdvajaju za predškolske ustanove, utječući na kvalitetu i dostupnost usluga za djecu i roditelje.

3.1. Opis i rezultati istraživanja

Gradovi analizirani u istraživanju nalaze se u županijama s različitim BDP-om po stanovniku što izravno utječe na njihove mogućnosti ulaganja u javne usluge uključujući predškolsko i osnovnoškolsko obrazovanje (DZS, 2020). Ovaj pokazatelj ekonomske snage regije odražava se i na kapacitet gradova da osiguraju sredstva za obrazovne potrebe svojih najmlađih stanovnika. U nastavku istraživanja detaljno se razmatra utjecaj gospodarske snage županija na financiranje obrazovanja te kako ta ulaganja variraju ovisno o lokalnim ekonomskim uvjetima. Prilikom preračunavanja korišten je fiksni tečaj konverzije od 7,53450 HRK. Ovaj tečaj primijenjuje se za dvojno iskazivanje cijena od 5. rujna 2022., dok mje od 1. siječnja 2023. službeno postao fiksni tečaj po kojem se hrvatska kuna zamjenjuje eurom.

3.1.1. Izvještajni dokumenti za Grad Osijek

Grad Osijek nalazi se u istočnom dijelu Hrvatske, u središtu Osječko-baranjske županije. Kao četvrti najveći grad u Hrvatskoj, s ukupno 108 048 stanovnika u pridruženim naseljima i 84 104 stanovnika u samom gradskom naselju, Osijek je industrijsko, akademsko, upravno i kulturno središte Slavonije i Baranje. Smješten na prometnom koridoru 5C, grad je strateški povezan s važnim europskim destinacijama poput Zagreba, Beograda i Budimpešte. Osijek je prepoznat kao najzeleniji grad Hrvatske i važno središte IT industrije, što dodatno potiče njegov razvoj i privlači mlade obitelji. Grad kontinuirano ulaže u poboljšanje kvalitete života, što se ogleda u proračunskim izdvajanjima za sportska i kulturna događanja. Rashodi Grada Osijeka planiraju se na godišnjoj razini i objavljuju kroz izvještaje o izvršenju proračuna, s projekcijama za nadolazeće godine, što omogućuje dugoročno planiranje i održavanje financijske stabilnosti (Grad Osijek, 2020).

Rashodi Grada Osijeka prikazani su u godišnjim izvještajima o izvršenju proračuna, a planiraju se kroz proračun za sljedeću godinu uz projekcije za naredne dvije godine. U razdoblju od 2018. do 2020. godine rashodi Grada Osijeka su se kontinuirano povećavali. Plan rashoda za 2021. pokazuje znatan porast u odnosu na izvršenje proračuna iz 2020. godine što se u bilješkama plana objašnjava očekivanim povećanjem prihoda iz poslovanja, fondova Europske unije, državnog proračuna te izvanproračunskih korisnika koji su uključeni u sufinanciranje različitih projekata. Sredstva namijenjena za predškolski odgoj, osnovno i srednje školstvo, visoko obrazovanje, sport i socijalnu skrb usmjeravaju se Upravnom odjelu za društvene djelatnosti. Grad Osijek iz svog proračuna izdvaja sredstva za plaće i materijalne troškove za javnu ustanovu Dječji vrtić Osijek, kao i sredstva za materijalne troškove za dvadeset osnovnih škola na području grada.

U razdoblju od 2018. do 2020. godine proračun Grada Osijeka je rastao, a udio sredstava namijenjenih za odgoj i obrazovanje u tom se razdoblju kretao između 14,01% i 19,31%. Grad Osijek je osnivač javne ustanove Dječji vrtić Osijek, u sklopu kojeg djeluje 26 organizacijskih cjelina financiranih iz gradskog proračuna. Osim toga, Grad je osnivač dvaju područnih dječjih vrtića koji funkcioniraju unutar prostora osnovnih škola, na temelju ugovora između Dječjeg vrtića Osijek i osnovnih škola o preuzimanju zaposlenika čije plaće financiraju općine. Grad Osijek izdvaja značajna sredstva za predškolski odgoj, uključujući financiranje programa za djecu s teškoćama u razvoju koja su integrirana u redovite programe, te posebne programe prilagođene njihovim potrebama. Kroz sve promatrane pedagoške godine, Grad je kontinuirano ulagao u osiguravanje visokokvalitetnog predškolskog obrazovanja za svu djecu u Osijeku.

U razdoblju od 2018. do 2020. godine, izdvajanja Grada Osijeka za predškolski odgoj iznosila su između 7,30% i 8,53% ukupnog gradskog proračuna, odnosno od 47,23 EUR do 59,95 EUR po stanovniku. Izdvajanja po djetetu upisanom u dječji vrtić, također, su se povećavala tijekom tog razdoblja. Osim financiranja javnih vrtića, Grad Osijek pomaže i privatnim vrtićima, izdvajajući proračunska sredstva za njihov rad. Tako je 2020. godine financirao privatni Dječji vrtić Regoč sa 37.162,39 EUR te vjerski Dječji vrtić "Marija Petković" s 11.613,25 EUR. Grad, također, financira plaće zaposlenika u Centru za autizam, koji obavljaju poslove predškolskog odgoja i obrazovanja za što je utrošeno 67.238,30 EUR. Analizom popunjenosti dječjih vrtića u istom razdoblju primijećeno je da su vrtići bili potpuno popunjeni uz rast broja upisane djece potvrđujući kontinuiranu potrebu za povećanjem kapaciteta i daljnjim ulaganjima.

Broj upisane djece u vrtiće u Osijeku kontinuirano raste, a prema planovima gradskog proračuna očekuje se znatno povećanje kapaciteta. Ekonomska cijena Dječjeg vrtića Osijek za 2020. godinu iznosila je 193,78 EUR, dok su roditelji sufinancirali s 84,94 EUR. Obitelji s više djece ostvaruju pravo na popuste za svako sljedeće dijete, a djeca iz obitelji s prihodima manjim od 132,72 EUR po članu obitelji oslobođena su plaćanja vrtića (DV Osijek, 2021). Grad Osijek, kao jedinica lokalne samouprave, osnivač je 19 osnovnih škola, od kojih je 18 općeobrazovnih i jedna za učenike s posebnim potrebama (Ivan Štark Centar za odgoj i obrazovanje). Iz decentraliziranih sredstava financira se i osnovna škola u Prosvjetno-kulturnom centru Mađara, čiji je osnivač Republika Hrvatska. Osnovne škole su opremljene školskim sportskim dvoranama, a produženi boravak organiziran je u 12 škola (OBZ, 2021). Financiranje minimalnog financijskog standarda osnovnog školstva u Osijeku osigurava se iz gradskog proračuna, prema Odluci Vlade RH o kriterijima za financiranje javnih potreba u osnovnom školstvu i Uredbi o izračunu pomoći za decentralizirane funkcije (Grad Osijek, 2020). Sredstva se koriste za pokrivanje materijalnih i financijskih rashoda, tekuće i investicijsko održavanje, nabavu dugotrajne imovine i dodatna ulaganja u školsku infrastrukturu.



Grad Osijek ulaže u iznadstandardne programe osnovnih škola s ciljem poboljšanja realizacije odgojno-obrazovnih programa, poticanja izvrsnosti i smanjenja troškova za učenike. Sredstva se izdvajaju za pomoćnike u nastavi, Centar izvrsnosti Osijek, produženi boravak, posebne školske programe, nabavu udžbenika, informatizaciju i druge aktivnosti koje unaprjeđuju obrazovni standard. Od siječnja 2018., Osječko-baranjska županija i Grad Osijek provode projekt besplatne prehrane za sve učenike osnovnih škola na području županije. U okviru projekta, Grad Osijek financira 50% troškova prehrane za učenike osnovnih škola na svom području, dok preostalih 50% osigurava Osječko-baranjska županija. Time je osiguran besplatan obrok za sve učenike u osnovnim školama čime se dodatno podiže standard obrazovanja i potiče jednakost među učenicima (Grad Osijek, 2020).

Osijek je prvi grad u Hrvatskoj koji je osnovao Centar za autizam, obrazovnu ustanovu koja se bavi terapijom, rehabilitacijom i edukacijom djece s poremećajima iz autističnog spektra. Od 2008. godine provodi se projekt osiguravanja asistenata u nastavi za djecu s poremećajem pažnje, s ciljem pružanja adekvatne podrške za pravilan psihosocijalni razvoj i postizanje boljih školskih rezultata. Asistenti u nastavi su uglavnom studenti Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti i Filozofskog fakulteta u Osijeku ili nezaposlene osobe s kojima Grad Osijek sklapa ugovore prema smjernicama Agencije za odgoj i obrazovanje (Grad Osijek, 2020). Grad redovito ulaže u infrastrukturu osnovnoškolskog obrazovanja i predškolskog odgoja. Kapitalna ulaganja Grada Osijeka u zgrade osnovnih škola u 2020. godini iznosila su 450.681,27 EUR. S obzirom na to da je u školskoj godini 2020./2021. osnovne škole u Osijeku pohađalo 7 298 učenika, izdvajanje za kapitalna ulaganja po učeniku iznosilo je 61,75 EUR.

Prema Proračunu Grada Osijeka za 2021. i Projekciji za razdoblje 2022.–2023., Grad Osijek planira završetak projekata izgradnje i rekonstrukcije školskih prostora Osnovne škole Mladost i Osnovne škole Cvjetno (Briješće) te započeti izgradnju Dječjeg vrtića u Tenji, procijenjene vrijednosti od 1,33 milijuna eura. Nastavlja se energetska obnova osnovnih škola i dječjih vrtića, pri čemu će 2021. godine započeti projekti obnove Osnovne škole Franje Krežme i Dječjeg vrtića Radost. Ukupna vrijednost ovih projekata iznosi 1,78 milijuna eura, a financirat će se bespovratnim sredstvima fondova EU-a namijenjenih energetskej obnovi škola i vrtića te kreditnim sredstvima. U nadolazećim godinama planirane su obnove i drugih osječkih škola i vrtića, uključujući Osnovnu školu Vladimira Becića, Dječji vrtić Bambi, Dječji vrtić Krijesnica, Dječji vrtić Nevičića i Dječji vrtić Jaglenac (Grad Osijek, 2020).

3.1.2. Izvještajni dokumenti za Grad Vinkovci

Vinkovci se nalaze u Vukovarsko-srijemskoj županiji i broje 35 312 stanovnika. Grad obuhvaća naselja Mirkovci i Vinkovci te je smješten uz rijeku Bosut, između rijeka Drave i Save. Vinkovci su grad s bogatom poviješću koja započinje prije gotovo 8 200 godina, što ga čini najstarijim kontinuirano naseljenim gradom u Europi. Danas grad nudi bogatu

turističku i ugostiteljsku ponudu, a posebno se ističe kulturna manifestacija Vinkovačke jeseni, koja doprinosi identitetu i turističkoj privlačnosti grada. Proračun Grada Vinkovaca prati se kroz godišnja izvješća o izvršenju proračuna, pružajući uvid u financijska kretanja i planove za daljnji razvoj grada.

Bilanca Grada Vinkovaca na dan 31. prosinca 2019. godine pokazuje rashode i izdatke u iznosu od 19.829.459,75 EUR te ostvarene prihode i primitke od 19.737.627,79 EUR. Prema izvornom Planu proračuna Grada Vinkovaca, planirani prihodi, primici, rashodi i izdaci za 2020. godinu iznose 37.908.077,38 EUR, dok je za 2021. godinu planirano 45.888.546,64 EUR. Ovi podaci pokazuju kako je Grad Vinkovci gotovo utrostručio svoj proračun. Značajno povećanje prihoda i rashoda u odnosu na 2019. temelji se na prijenosu sredstava iz fondova Europske unije te pomoći od međunarodnih organizacija i institucija EU. Ipak, realizacija proračuna nije tekla prema planu, pa je rebalansom proračun smanjen na stavci rashoda i izdataka na 25.731.645,25 EUR, što je ostvarenje od 94,23%. Sredstva za predškolski odgoj, osnovno i srednje školstvo, visoko obrazovanje, sport i socijalnu skrb usmjerena su Upravnom odjelu za društvene djelatnosti.

U razdoblju od 2018. do 2020. godine udio sredstava izdvojenih za odgoj i obrazovanje u proračunu Grada Vinkovaca kretao se od 19,19% do 31,79%. Grad Vinkovci organizira predškolski odgoj putem ustanove Dječji vrtić Vinkovci, čiji je osnivač. U sklopu Vrtića djeluje šest dječjih vrtića i jedne jaslice. Bitno je istaknuti da 2020. godine nije bilo liste čekanja za upis djece (DV Vinkovci, 2020). Vrtići nude razne programe, uključujući cjelodnevni 10-satni program, poludnevni 5-satni program, program predškole, sportske igraonice, rano učenje engleskog jezika te vjerski katolički odgoj. Financiranje vrtića od strane Grada Vinkovaca dokumentirano je u godišnjim financijskim izvješćima Grada (DV Vinkovci, 2020).

U promatranom razdoblju udio izdvajanja za predškolsko obrazovanje u Gradu Vinkovcima kretao se od 7,27% do 9,50%, dok se izdvajanje po stanovniku kretalo između 41,86 EUR i 53,27 EUR. Izdaci po djetetu upisanom u predškolske ustanove Grada Vinkovaca iznosili su između 1.364,86 EUR i 1.679,65 u razdoblju od 2018. do 2020. godine. Uz Dječji vrtić Vinkovci, u gradu djeluje i sedam privatnih vrtića. Kako bi zadovoljio javne potrebe u odgoju i obrazovanju djece predškolske dobi te osigurao dovoljno mjesta za kvalitetan smještaj i obrazovanje u skladu s Državnim pedagoškim standardom, Grad Vinkovci provodi sufinanciranje privatnih i vjerskih ustanova predškolskog odgoja. Prema Planu Proračuna Grada Vinkovaca za 2021. godinu, za sufinanciranje privatnih i vjerskih vrtića planiran je iznos od 594.598,18 EUR. U razdoblju od 2018. do 2020. godine Grad Vinkovci izdvojio je između 24,18% i 29,22% ukupnih sredstava za predškolsko obrazovanje kao potporu radu privatnih i vjerskih vrtića. Prema obrazloženjima godišnjih izvješća o izvršenju proračuna, u tom periodu nije bilo većih problema s kapacitetima, te su sva djeca čiji su roditelji iskazali interes bila upisana u vrtiće. Također, primjetno je da broj djece upisane u privatne vrtiće premašuje broj djece upisane u gradske vrtiće, što ukazuje na značajnu ulogu privatnih ustanova u zadovoljenju potreba za predškolskim odgojem u Vinkovcima.



Ekonomska cijena jasličkog programa u Dječjem vrtiću Vinkovci iznosi 172,54 EUR, dok cijena vrtićkog programa iznosi 165,90 EUR (DV Vinkovci, 2021). Roditelji plaćaju između 59,73 EUR i 86,27 EUR za prvo dijete, od 39,82 EUR do 59,73 EUR za drugo dijete, te između 6,64 EUR i 13,27 EUR za treće dijete. U slučaju da prihod po članu obitelji iznosi manje od 159,27 EUR, vrtić je besplatan (DV Vinkovci, 2021). Grad Vinkovci dodatno izdvaja 10% vlastitog proračuna za predškolsko obrazovanje, što je izvan zakonske obveze, čime olakšava roditeljima financiranje vrtića kroz subvencije i osigurava djeci kvalitetno obrazovanje. Grad financira i rad četiri pomoćnika za djecu s poteškoćama u razvoju (Grad Vinkovci, 2020). Osnovnoškolski odgoj i obrazovanje u Vinkovcima provodi se u sedam osnovnih škola (OŠ Ivana Gorana Kovačića, OŠ Nikole Tesle, OŠ Vladimira Nazora, OŠ Ivana Mažuranića, OŠ Antun Gustav Matoš, OŠ Josipa Kozarca i OŠ Bartola Kašića) te u Glazbenoj školi Josipa Runjanina, a sredstva su planirana unutar Upravnog odjela za društvene djelatnosti (Grad Vinkovci, 2020).

Republika Hrvatska kroz decentralizirana sredstva osigurava financiranje materijalnih troškova osnovnih škola, tekućeg i investicijskog održavanja te adaptacije i sanacije školskih zgrada. Grad Vinkovci dodatno izdvaja sredstva iz vlastitog proračuna kako bi unaprijedio standard osnovnoškolskog obrazovanja, uključujući financiranje produženog i cjelodnevnog boravka učenika od 1. do 4. razreda, pokrivanje troškova pomoćnika u nastavi, te različitih izvannastavnih programa. Grad pruža i financijsku podršku roditeljima kroz vaučere od 66,36 ili 132,72 EUR za školski pribor, olakšavajući početak školske godine. Dodatno, Vinkovci sufinanciraju prehranu za učenike iz socijalno ugroženih obitelji, čime se doprinosi većoj dostupnosti obrazovanja. Grad također podržava sportske programe i treninge za socijalno ugroženu djecu te djecu s invaliditetom, kao što je program „I ja sam sportaš“. Ulaganjem u školsku infrastrukturu, tehnologiju i školski pribor, Grad Vinkovci nastoji obrazovanje učiniti dostupnijim za sve obitelji, što pozitivno utječe na demografsku sliku grada (Grad Vinkovci, 2020).

U cilju poboljšanja uvjeta rada i toplinske izolacije školskih zgrada, Grad Vinkovci je tijekom 2020. godine uložio 2.296.692,81 EUR u energetska obnova Osnovne škole „Antuna Gustava Matoša“. Projekt je sufinanciran iz Kohezijskog fonda s gotovo 1,35 milijuna eura, dok je Županija uložila 53.089,12 EUR, a preostali iznos financiran je iz gradskog proračuna. Također, 2020. godine završeni su projekti energetske obnove Osnovne škole Vladimira Nazora, ukupne vrijednosti 1,55 milijuna eura, pri čemu je oko 663.614,04 EUR osigurano iz EU fondova. Energetska obnova ovih škola omogućit će značajno smanjenje potrošnje energije i emisije ugljičnog dioksida. Važno je istaknuti da su radove izvodile lokalne vinkovačke tvrtke, što je dodatno ojačalo lokalno gospodarstvo. Ukupna kapitalna ulaganja Grada Vinkovaca u školske zgrade tijekom 2020. godine iznosila su 1.020.888,41 EUR. Škole je te godine pohađalo 3 734 učenika, čime je ulaganje po učeniku iznosilo 273,40 EUR.

3.1.3. Izvještajni dokumenti za Grad Zadar

Zadar, smješten na obali Jadranskog mora, glavni je grad Zadarske županije. Po broju stanovnika, Zadar je peti najveći grad u Hrvatskoj i drugi najveći grad u Dalmaciji, nakon Splita. Središte grada ima 71 471 stanovnika, a s prigradskim naseljima taj broj doseže 75 062. Grad je prometno povezan autocestom s Likom i ostatkom kontinentalne Hrvatske, čime je osigurana dobra prometna povezanost. Gospodarstvo Zadra u velikoj se mjeri temelji na turizmu, no grad je i industrijski značajno razvijen. Zadar ima bogatu povijest obrazovanja; 1396. godine u Zadru je osnovano teološko-filozofsko veleučilište dominikanaca, što je ujedno bilo i prvo sveučilište na području današnje Hrvatske, naglašavajući važnost obrazovanja kao ključnog elementa razvoja grada kroz stoljeća.

Proračun Grada Zadra bilježi kontinuirani rast u promatranom razdoblju, što je omogućilo povećanje izdvajanja za odgoj i obrazovanje. Ipak, udio sredstava namijenjenih za odgoj i obrazovanje 2020. godine znatno je smanjen u usporedbi s prethodnim razdobljima. Grad Zadar osnivač je triju ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja: DV Sunce, DV Radost i DV Latica. Dječji vrtić Radost, osnovan 1972. godine, djeluje u devet područnih objekata. Dječji vrtić Sunce, osnovan 2006. godine izdvajanjem iz Dječjeg vrtića Radost, također ima devet područnih objekata. Dječji vrtić Latica specijaliziran je za rad s djecom s teškoćama u razvoju te pruža posebne programe za 134 djece. Osim ovih ustanova, rani i predškolski odgoj u Zadru provodi se i u 19 privatnih te tri vjerska vrtića, koji djeluju na temelju ugovora s Gradom Zadrom i organiziraju rad u 64 odgojne skupine.

Izdvajanje za odgoj i obrazovanje po stanovniku u Gradu Zadru tijekom promatranog razdoblja iznosilo je između 74,83 EUR i 86,00 EUR. Troškovi financiranja smještaja jednog djeteta godišnje kreću se od 2.066,47 EUR do 2.180,80 EUR. Osim dječjih vrtića čiji je osnivač Grad, značajan dio sredstava usmjeren je na sufinanciranje privatnih vrtića što čini 34,75% do 37,75% ukupnih izdvajanja za predškolsko obrazovanje. Grad Zadar se suočava s problemom nedostatka kapaciteta u javnim vrtićima zbog povećanja broja djece, a trenutačno rješenje nalazi se u smještaju djece u privatnim vrtićima, čime se pokušava zadovoljiti potrebe za predškolskim odgojem.

Program sufinanciranja gradskih, privatnih i vjerskih vrtića u Zadru započeo je 2009./2010. godine pri čemu je iznos sufinanciranja jednak za sve vrste vrtića. Grad Zadar značajno prednjači u iznosima sufinanciranja vrtića u odnosu na ostale gradove u Hrvatskoj. Zahvaljujući ovom programu, privatni vrtići naplaćuju jednake cijene kao i gradski, a Grad također osigurava dodatne potpore za odgojitelje u privatnim vrtićima omogućujući im jednake plaće kao zaposlenicima u gradskim vrtićima. Od 2017. godine visina participacije roditelja nije se mijenjala i iznosi 79,63 EUR za prvo dijete, 39,82 EUR za drugo, dok je vrtić besplatan za treće i svako sljedeće dijete te za obitelji s četvero i više djece (DV Radost, 2021). U Zadru je već nekoliko godina otvorena mreža inovativnih vrtića prilagođenih potrebama djece i roditelja, financiranih iz Europskog socijalnog fonda. Za 2020. godinu planirana su sredstva u iznosu od 897.517,55 EUR, dok je realizirano

889.721,93 EUR. Program financira sedam partnerskih vrtića u kojima je smješteno 362 djece. Posebna pozornost posvećuje se predškolskom odgoju djece s teškoćama u razvoju, za koju je boravak organiziran u DV Latica. Za funkcioniranje DV Latica u 2020. godini planiran je iznos od 774.590,62 EUR, dok je realizirano 629.871,50 EUR (81,32%), od čega je 504.474,04 EUR osigurano iz sredstava Grada Zadra. Grad provodi populacijske mjere i planira proširenje kapaciteta predškolskog odgoja, ali trenutno nema dovoljno mjesta za svu prijavljenu djecu. U sljedeće četiri godine planira se proširenje postojećih kapaciteta i izgradnja novih vrtića kako bi se zadovoljile potrebe zajednice.

Grad Zadar financira rad 11 osnovnih škola, od kojih je devet u vlasništvu Grada: OŠ Stanovi, OŠ Krune Krstića, OŠ Petra Preradovića, OŠ Šimuna Kožićića Benje, OŠ Šime Budinića, OŠ Smiljevac, OŠ Bartula Kašića, OŠ Zadarski otoci i OŠ Voštarnica. Osim ovih škola, Grad financira i Osnovnu glazbenu školu Sv. Benedikta te Katoličku osnovnu školu Ive Mašine na temelju ugovora sklopljenog između Vlade Republike Hrvatske i Katoličke crkve iz 2010. godine. U Zadru djeluje i Privatna osnovna škola Nova, koja pruža dodatne obrazovne mogućnosti u okviru privatnog sektora.

U proračunu gradova Republike Hrvatske, uključujući Grad Zadar, planiraju se i prate ukupni rashodi osnovnih škola uključujući i financiranje iz decentraliziranih sredstava. Prema Godišnjem izvještaju o izvršenju Proračuna Grada Zadra za 2020. godinu, rashodi za osnovnoškolsko obrazovanje dio su proračuna Grada Zadra, koji financira šire javne potrebe učenika kroz različite programe. Ovi programi obuhvaćaju izvanškolske i izvannastavne aktivnosti, školske časopise, ljetne škole, kampove, učeničke zadruge, stručne skupove iz područja odgoja i obrazovanja, nabavu knjiga i drugih medija za školske knjižnice, produženi boravak, sufinanciranje školskih udžbenika i prehrane učenika, te osobne pomoćnike u nastavi (Grad Zadar, 2020c). Takve aktivnosti omogućuju zadovoljenje potreba i interesa učenika, obogaćuju njihov kurikulum te im pomažu u predstavljanju škole i grada na različitim natjecanjima. Zadar je, u suradnji sa zadarskim Matematičkim društvom, otvorio Centar izvrsnosti za matematiku, informatiku i fiziku, koji se sufinancira od 2013. godine, a broj polaznika kontinuirano raste. U 2022. godini planirano je dodatno sufinanciranje kako bi se povećao broj učenika. Grad Zadar također podržava dodatne obrazovne programe, poput sufinanciranja učenja stranih jezika, koji trenutačno pohađa 410 učenika. Uz to, Grad redovito raspisuje programe stipendiranja za učenike svojih škola, čime dodatno podupire njihovo obrazovanje i razvoj (Grad Zadar, 2020c).

U Zadru su planirane izgradnje novih škola, uključujući školu za 500 učenika na Novom Bokanjcu i novu školu u gradskom predjelu Crvene kuće. Osim toga, planira se i izgradnja nove škole i vrtića namijenjenih djeci s posebnim potrebama. Prema podacima za 2020. godinu, Zadar je imao 6 908 učenika u osnovnim školama. Kapitalna ulaganja u zgrade osnovnih škola iznosila su 427.571,86 EUR, što predstavlja ulaganje od 61,89 EUR po učeniku.

3.1.4. Usporedna analiza odabranih velikih gradova prema proračunskim izdvajanjima za predškolske i osnovnoškolske ustanove

Veliki gradovi financiraju svoje samoupravne djelatnosti kroz vlastite proračune, a rashodi su usmjereni na poslove u nadležnosti lokalne i područne (regionalne) samouprave. Gradovi Osijek, Vinkovci i Zadar, kao županijska središta, imaju različite bruto društvene proizvode (BDP) po stanovniku što utječe na njihove proračunske mogućnosti i ograničenja. BDP po stanovniku Zadra 1,61 puta je veći nego u Vinkovcima i 1,25 puta veći nego u Osijeku, što se odražava na standard i kvalitetu života njihovih stanovnika. Ove razlike utječu na mogućnosti ulaganja u infrastrukturu, javne usluge i socijalne programe što dodatno povećava ekonomske i društvene razlike među gradovima. Rashodi po stanovniku u 2019. i 2020. godini, očekivano su najviši u Zadru, iako je omjer nešto niži od prethodnih godina. Grad Vinkovci je, zahvaljujući uspješnom korištenju sredstava iz fondova Europske unije, smanjio omjer na 1,48, čime je unatoč nižem BDP-u uspio značajno unaprijediti svoju rashodovnu učinkovitost. Osijek izdvaja najviše sredstava za odgoj i obrazovanje, no udio rashoda za obrazovanje viši je u gradovima s manjim ukupnim proračunom, kao što su Vinkovci i Zadar. Najveći udio izdvajanja za predškolsko obrazovanje bilježi Grad Zadar, slijede ga Vinkovci, dok Osijek raspodjeljuje veći dio sredstava na iznadstandardne programe u osnovnim školama.

Izdvajanje za predškolsko obrazovanje po stanovniku najviše je u Zadru, gdje Grad osigurava najveći iznos po djetetu upisanom u vrtić. U Zadru i Vinkovcima velik broj djece pohađa privatne i vjerske vrtiće, zbog nedovoljnih kapaciteta gradskih vrtića, što Gradovi sufinanciraju kako bi osigurali jednakost u cijeni vrtića bez obzira na osnivača. Ekonomska cijena vrtića najviša je u Zadru što je posljedica visokih troškova privatnih vrtića i gradske odluke o jedinstvenoj cijeni. Iako je udio roditelja u cijeni vrtića sličan u svim gradovima, Grad Zadar najviše participira u troškovima, preuzimajući veći dio financijskog tereta. Osijek prednjači u izdvajanju za iznadstandardne programe u osnovnim školama, dok su Vinkovci i Zadar veći dio svojih sredstava usmjerili na predškolski odgoj. Godine 2020., Osijek i Zadar su po stanovniku podjednako izdvojili za kapitalna ulaganja i modernizaciju škola, dok su Vinkovci, zahvaljujući značajnim proračunskim ulaganjima, prednjačili u toj kategoriji.

3.1.4.1. Predškolske i osnovnoškolske ustanove u gradu Osijeku

Grad Osijek se ističe značajnim ulaganjem u vlastite vrtiće, za razliku od Vinkovaca i Zadra, gdje je podjednak broj djece u gradskim i privatnim vrtićima. U Osijeku, čak 88% djece pohađa vrtiće čiji je osnivač Grad Osijek, što pokazuje posvećenost grada u osiguravanju kapaciteta za predškolski odgoj. U proteklih pet godina otvorena su dva nova suvremena vrtića, u Sarvašu i Višnjecvu. Vrtić u Sarvašu, s kapacitetom za 40 djece, izgrađen je 2017. godine uz ukupnu vrijednost od 663.614,04 EUR, od čega je Grad Osijek iz proračuna izdvojio 199.084,21 EUR. Suvremeni vrtić u Višnjecvu, koji prima 135 djece, vrijedan je 1,33 milijuna eura, a financiran je sredstvima Grada Osijeka uz sufinanciranje



od 199.084,21 EUR Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku. Trenutno se priprema izgradnja novog vrtića u Tenji. Zahvaljujući ovim ulaganjima, Osijek je među rijetkim gradovima u Hrvatskoj koji gotovo u potpunosti zadovoljava potrebe za predškolskim odgojem. Osijek, također, prednjači po izdvajanju sredstava za iznadstandardne programe u osnovnim školama, s najvećim ulaganjima u školske kuhinje, produženi boravak i asistente u nastavi za djecu s poremećajem pažnje, čime značajno doprinosi poboljšanju obrazovnog standarda i podrške učenicima s posebnim potrebama.

3.1.4.2. Predškolske i osnovnoškolske ustanove u gradu Vinkovcima

Grad Vinkovci, smješten u županiji s najnižim bruto društvenim proizvodom po stanovniku, pokazuje značajan udio izdvajanja za odgoj i obrazovanje, premašujući Osijek i Zadar. Međutim, zbog manjeg ukupnog proračuna, apsolutni iznos izdvojenih sredstava zaostaje za ostalim gradovima. Ekonomska cijena Dječjeg vrtića Vinkovci najniža je među uspoređenim gradovima, a isto vrijedi i za izdvajanje po polazniku vrtića. S obzirom na znatna sredstva koja se troše na sufinanciranje privatnih vrtića, preporuča se izgradnja novih vrtića u vlasništvu Grada, čime bi se smanjili troškovi i osigurala veća kontrola nad predškolskim obrazovanjem. Grad Vinkovci može poslužiti kao primjer uspješnog povlačenja sredstava iz fondova Europske unije, posebno u području obnove zgrada za odgoj i obrazovanje. Energetska obnova dviju osnovnih škola 2020. godine, u ukupnoj vrijednosti od 3,76 milijuna eura, financirana je s 2,02 milijuna eura sredstava EU-a, dok je značajan dio osiguran iz proračuna Grada. Ova ulaganja svrstavaju Vinkovce daleko ispred Osijeka i Zadra po kapitalnim ulaganjima u obrazovnu infrastrukturu.

3.1.4.3. Predškolske i osnovnoškolske ustanove u gradu Zadru

Grad Zadar, kao središte županije s najvišim bruto društvenim proizvodom po stanovniku među promatranim gradovima, izdvaja značajno više sredstava za odgoj i obrazovanje u usporedbi s Osijekom i Vinkovcima. Unutar tih izdvojenih sredstava, Zadar veći udio preusmjerava na predškolski odgoj, pri čemu po iznosu izdvajanja po djetetu u vrtiću nadmašuje oba grada. To je dijelom posljedica najviše ekonomske cijene vrtića u Zadru, koja je uvjetovana višim životnim standardom, ali i činjenicom da gotovo 50% djece pohađa privatne vrtiće. Grad Zadar značajno sufinancira privatne vrtiće kako bi omogućio roditeljima jednaku cijenu smještaja u gradskim i privatnim vrtićima, čime se ublažava problem nedovoljnih kapaciteta. Najavljena izgradnja novih vrtića trebala bi dodatno smanjiti te poteškoće. Unatoč većem ukupnom izdvajanju za odgoj i obrazovanje, Zadar izdvaja znatno manje za osnovne škole nego za predškolski odgoj, što rezultira nižim ulaganjima u kapitalne projekte i iznadstandardne programe osnovnih škola u usporedbi s Osijekom i Vinkovcima. Razlog tome vjerojatno leži u velikim izdvajanjima za rad privatnih vrtića, koja značajno opterećuju proračun za obrazovanje.

4. Rasprava

Rani odgoj i obrazovanje prisutni su u svim zemljama svijeta, a zemlje s visokim udjelom djece koja pohađaju predškolske programe bilježe bolje rezultate na svim obrazovnim razinama. Predškolski odgoj igra ključnu ulogu u smanjenju društvenih i ekonomskih nejednakosti, posebno za djecu iz obitelji različitih socioekonomskih statusa, jer im pruža jednak početak u obrazovanju. Cilj ovog rada bio je istražiti prisutnost i razinu ulaganja u predškolsko i osnovnoškolsko obrazovanje kao temeljne stupove odgojno-obrazovnog sustava. Unatoč preporukama Vijeća Europske unije, prema kojima bi najmanje 95% djece starije od četiri godine trebalo biti uključeno u predškolsko obrazovanje, Hrvatska još uvijek nije dosegla taj cilj. Provedeno istraživanje ukazuje na višestruke uzroke ovog problema među kojima su nejednake mogućnosti pružanja ranog odgoja i obrazovanja.

Iako je osnovnoškolsko obrazovanje u Hrvatskoj besplatno i dostupno svakom djetetu, isto se ne odnosi na vrtiće, što stvara značajnu nejednakost u pristupu ranom obrazovanju. Ova situacija zahtijeva društvene intervencije i prilagodbe kako bi se postigla preporučena uključenost djece u predškolsko obrazovanje i osigurala jednaka prilika za sve. Teorijski i empirijski pregled potvrdili su hipotezu rada (H1) da su sustavi predškolskog i osnovnoškolskog obrazovanja u Hrvatskoj značajno decentralizirani, ali uz različite načine financiranja. Dok se osnovnoškolsko obrazovanje većim dijelom financira tzv. decentraliziranim sredstvima i iz državnog proračuna, sustav predškolskog odgoja i obrazovanja najvećim je dijelom financiran iz lokalnog proračuna. Osnovu problema nalazimo u prebacivanju odgovornosti za organizaciju i financiranje predškolskog obrazovanja na lokalnu razinu. Podaci Državnog zavoda za statistiku pokazuju velike razlike u bruto društvenom proizvodu po stanovniku među županijama uzrokujući nejednake financijske mogućnosti za predškolske ustanove. Ovaj sustav rezultira neujednačenim uvjetima za korisnike predškolskog odgoja ovisno o njihovom mjestu stanovanja. Kako pristup obrazovanju ne bi trebao biti uvjetovan lokacijom veća uključenost središnje države u financiranje i otklanjanje ovih nejednakosti je nužna. U dječjim vrtićima kojima su osnivači istraživani gradovi, boravak je besplatan za djecu iz obitelji s najnižim primanjima. Međutim, prag prihoda za ostvarenje tog prava je vrlo nizak (132,72 EUR – 159,27 EUR), zbog čega značajan broj djece iz obitelji slabijeg imovinskog stanja ostaje bez ove pogodnosti. Ovo dodatno produbljuje nepravdu prema djeci iz socijalno osjetljivih skupina, jer su ona uskraćena za javna sredstva u većoj mjeri nego polaznici vrtića iz bolje stojećih obitelji. Stoga bi bilo nužno prilagoditi postojeće cenzuse realnim ekonomskim uvjetima. Kako bi se dodatno potaknulo roditelje na uključivanje djece u predškolsko obrazovanje, predlaže se zamjena poreznih olakšica izravnim subvencijama, što bi osiguralo financijsku potporu direktno roditeljima i omogućilo veću dostupnost vrtića za sve obitelji, bez obzira na njihov socioekonomski status.

Analiza sekundarnih podataka potvrdila je hipotezu H2, koja ističe neujednačeno financiranje predškolskog odgoja među istraživanim gradovima. Razlike se očituju



u iznosima izdvojenim po uključenom djetetu, ekonomskim cijenama smještaja te u participaciji roditelja. Rashodi za odgoj i obrazovanje čine značajan dio gradskih proračuna, pri čemu gradovi s manjim proračunima izdvajaju veći udio za ove potrebe. Također, postoje razlike u sufinanciranju privatnih ustanova, što dovodi do nejednakosti u dostupnosti i kvaliteti predškolskog odgoja. Odluke o financiranju su u nadležnosti lokalnih uprava, što rezultira značajnim razlikama u pristupu i standardima. Stoga je važno uskladiti financiranje predškolskog odgoja na nacionalnoj razini uvođenjem standardiziranih financijskih kriterija. Intervencija središnje države u obliku minimalnih standarda i usklađenih kriterija za sufinanciranje vrtića omogućila bi ravnopravniji pristup obrazovanju i smanjila postojeće nejednakosti među gradovima. Već godinama interes za upis u dječje vrtiće nadmašuje kapacitete. Povećanje broja upisane djece ograničeno je obvezom poštivanja pedagoških standarda koje propisuje Ministarstvo znanosti i obrazovanja na nacionalnoj razini. Ti standardi definiraju maksimalan broj od dvadeset djece po skupini, potrebnu razinu kvalificiranosti odgajatelja te materijalne uvjete koje vrtići moraju zadovoljiti. Svi veći gradovi u Republici Hrvatskoj, uključujući promatrane gradove, suočavaju se s problemima kapaciteta. Djelomično su te poteškoće riješene izgradnjom novih vrtića i sufinanciranjem privatnih vrtića, no mjesta za svu prijavljenu djecu još uvijek nedostaje. Značajan potencijal za povećanje postojećih kapaciteta i izgradnju novih leži u iskorištavanju sredstava Europske unije, stoga su potrebne detaljne analize stvarnih potreba i kvalitetni projekti. Uz to, povećanje smještajnih kapaciteta može se postići i dodatnim sufinanciranjem privatnog sektora, uz potporu iz državnog proračuna. Iako je uloga države u osnovnoškolskom obrazovanju smanjena decentralizacijom, pedagoški standardi osiguravaju određenu razinu ujednačenosti u organizaciji i financiranju osnovnoškolskih ustanova. Međutim, dodatna sredstva koja osigurava lokalna uprava ograničena su, što uzrokuje značajne varijacije među gradovima zbog različitih strategija javnog financiranja.

Republika Hrvatska, prema udjelu potrošnje za obrazovanje u BDP-u, dobro je rangirana među zemljama Europske unije. Međutim, zbog relativno niskog BDP-a, ukupni izdaci za školstvo dosežu tek petinu europskog prosjeka. Preporučuje se stoga središnjim vlastima usmjeravanje većeg dijela nacionalnih resursa prema odgoju i obrazovanju. Dodatno, trebalo bi preusmjeriti obrazovne proračune u programe ranog odgoja kako bi se omogućila barem jedna godina besplatnog predškolskog obrazovanja. Za buduća istraživanja, preporuča se usporedba Hrvatske sa zemljama Europske unije koje su iznad prosjeka prema analiziranim pokazateljima. Na primjer, Slovenija, sa stopom uključenosti djece od 3 godine u predškolski odgoj od 89,9%, iznad je europskog prosjeka od 86,3%. Kao susjedna zemlja, analiza slovenskog modela i strategija u postizanju visokih stopa uključenosti može pružiti korisne smjernice za unaprjeđenje sustava ranog odgoja u Hrvatskoj. Financijski troškovi obveznog predškolskog obrazovanja su značajni, kao i potrebe tog sustava, pa je nužno uložiti dodatne napore za učinkovitu primjenu tog oblika pripreme za osnovnu školu, s potencijalno visokim povratom ulaganja. Osijek, Vinkovci i Zadar pozitivni su primjeri gradova koji provode prodemografsku politiku

kroz sufinanciranje obrazovanja i dodatnih sadržaja za djecu i mlade. Centar za izvrsnost u Zadru je primjer uspješne institucije koja doprinosi kvaliteti obrazovanja, dok Osijek pokazuje inovativno razmišljanje kroz razvoj Centra za autizam, čime se osigurava zaštita ugroženih skupina djece. Grad nastavlja s dugoročnim planiranjem projekata koji unapređuju infrastrukturu školskih i predškolskih ustanova te podižu kvalitetu obrazovanja i života u gradu. Vinkovci se ističu kao vodeći grad u provedbi projekata energetske obnove zgrada vrtića i škola, učinkovito koristeći sredstva iz fondova EU-a za zadržavanje mladih i obitelji. Ulaganje u obrazovanje najmlađih pozitivno utječe na kvalitetu života u gradu, a smanjenje lokalnih problema može dugoročno doprinijeti ublažavanju nacionalnih izazova poput migracija i starenja stanovništva.

4.1. Ograničenja provedene analize

Ograničenja istraživanja uključuju nekoliko ključnih aspekata koji utječu na valjanost i općenitost dobivenih rezultata. Prvo, istraživanje se temelji na analizi proračuna i financijskih izvještaja samo triju gradova u Republici Hrvatskoj što ograničava mogućnost generalizacije rezultata na nacionalnu razinu ili na ostale gradove. Geografski, demografski i ekonomski uvjeti u istraživanim gradovima nisu reprezentativni za sve regije u Hrvatsko, što može utjecati na usporedivost podataka. Drugo ograničenje proizlazi iz dostupnosti i kvalitete sekundarnih podataka, koji mogu varirati u točnosti, ažurnosti i razini detalja. Nedostatak standardiziranih podataka o financiranju i potrošnji na predškolsko i osnovnoškolsko obrazovanje među različitim gradovima otežava izravnu usporedbu i može dovesti do različitih interpretacija rezultata. Treće, istraživanje obuhvaća ograničeno vremensko razdoblje od nekoliko godina čime se ne omogućuje uvid u dugoročne trendove i promjene u financiranju obrazovanja. Kratkoročni podaci ne mogu u potpunosti obuhvatiti utjecaje socioekonomskih promjena poput ekonomskih kriza ili reformi u obrazovnom sustavu na način financiranja i organizacije obrazovnih ustanova. Također, utjecaj lokalnih politika i odluka na razini gradova nije jednako sagledan i analiziran u svim aspektima što može stvoriti nedostatke u razumijevanju kako lokalne inicijative i upravljanje utječu na raspodjelu sredstava u obrazovanju. Na kraju, ograničenja u metodologiji i nedostatak detaljne kvalitativne analize dodatno suzbijaju mogućnost dubljeg razumijevanja utjecaja financiranja na kvalitetu obrazovanja u promatranim gradovima.

5. Zaključak

Razvoj suvremenog društva izravno ovisi o ljudskom kapitalu, koji je ključni pokretač i korisnik svih drugih resursa. Stoga su odgoj i obrazovanje u razvijenim društvima glavni razvojni čimbenici, a obrazovni sustavi se stalno unapređuju i prilagođavaju novim zahtjevima s ciljem osiguravanja jednakih mogućnosti obrazovanja za sve bez obzira na podrijetlo, spol, nacionalnost ili socioekonomski status. Sustavi predškolskog i osnovnoškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj suočeni su s ograničenim



resursima koji ne mogu u potpunosti zadovoljiti potrebe djece u ranim godinama. Ključno je otkloniti nepravdu prema najmlađima kojima nije osigurano pravo na pohađanje ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Decentralizacija predškolskog sustava dovela je do značajnih nejednakosti posebno u pogledu materijalnih uvjeta u predškolskim ustanovama. Kako bi se uvjeti u Hrvatskoj izjednačili, potrebna je intervencija središnje države ili relevantnih institucija koje upravljaju sustavom. Organizacija osnovnoškolskog sustava nalazi se na višoj razini u odnosu na predškolski sustav, jer osnovnoškolsko obrazovanje jamči svakom djetetu pravo na osobni razvoj prema njegovim mogućnostima, interesima i potrebama. U državnom proračunu osigurana su sredstva za pokriće troškova poslovanja osnovnoškolskih ustanova uključujući i sredstva za poravnanje do minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva čime se postiže veća ujednačenost i dostupnost obrazovanja.

Veliki gradovi u Republici Hrvatskoj nastoje na različite načine odgovoriti na izazove u organizaciji predškolske i osnovnoškolske nastave. S obzirom na to da su brojne škole infrastrukturno i tehnološki nedovoljno opremljene, značajan dio proračunskih sredstava usmjerava se u modernizaciju škola i poboljšanje energetske učinkovitosti zgrada. Rješavanjem ovih problema, gradovi poput Osijeka moći će prenamijeniti sredstva za unapređenje kvalitete obrazovanja i poticanje darovitih i uspješnih učenika. Zadar i Vinkovci velik dio svojih proračuna koriste za osiguranje kvalitetnih obrazovnih programa koji omogućuju napredovanje najdarovitijih učenika, a onima slabijeg imovinskog statusa nude podršku kroz subvencije školskih troškova, poput prijevoza, prehrane i obrazovnih materijala. Sva tri grada intenzivno ulažu u pomoć djeci s teškoćama u razvoju te financiraju programe koji osiguravaju pomoćnike u nastavi. Povećanjem dostupnosti i ravnopravnosti u obrazovnim prilikama doprinosi se stvaranju kvalitetnije radne snage i zadržavanju obitelji u lokalnim sredinama. Dugoročno gledano, unaprjeđenje kvalitete života u ovim gradovima pokazuje kako ulaganje u djecu i obrazovanje pozitivno utječe na kulturni, socijalni i ekonomski razvoj te pomaže u smanjenju nacionalnih problema poput gospodarske krize, migracije i starenja stanovništva na lokalnoj razini.

Preporuke za buduća istraživanja temelje se na identificiranim ograničenjima i uočenim trendovima u dosadašnjem istraživanju financiranja predškolskog i osnovnoškolskog obrazovanja u velikim gradovima Republike Hrvatske. Prva preporuka odnosi se na proširenje uzorka istraživanja. Buduća istraživanja trebala bi uključiti veći broj gradova i različite regije kako bi se dobio sveobuhvatniji uvid u sustav financiranja obrazovanja na nacionalnoj razini. Uključivanje gradova s različitim ekonomskim i demografskim profilima omogućilo bi bolje razumijevanje regionalnih razlika i specifičnih izazova u financiranju obrazovanja. Drugo, preporučuje se provođenje longitudinalnih istraživanja koja bi obuhvatila dulje vremensko razdoblje. Takav pristup omogućio bi praćenje dugoročnih trendova i promjena u financiranju obrazovanja kao i analizu utjecaja gospodarskih i političkih promjena na ulaganja u obrazovni sustav. Dugoročna analiza može pružiti bolji uvid u učinkovitost financijskih politika i prilagodbi na promjene u

društvu. Treće, preporuča se dodatno istraživanje kvalitativnih aspekata financiranja obrazovanja. Buduća istraživanja mogla bi uključiti analizu utjecaja financiranja na kvalitetu obrazovnih usluga uključujući zadovoljstvo roditelja i učitelja, razinu obrazovnih postignuća učenika te dostupnost dodatnih programa i podrške za djecu s posebnim potrebama. Kvalitativne metode poput intervjua, fokus grupa i studija slučaja mogle bi pružiti dublje razumijevanje stvarnih utjecaja financiranja na obrazovanje. Četvrta preporuka uključuje analizu utjecaja lokalnih politika i strategija na financiranje obrazovanja. Buduća istraživanja mogla bi ispitati kako različite lokalne odluke i upravljački pristupi utječu na raspodjelu sredstava i organizaciju obrazovnih ustanova. Ovakva analiza pomogla bi u prepoznavanju dobrih praksi koje se mogu primijeniti i u drugim sredinama. Peta preporuka odnosi se na usporedbu sustava financiranja obrazovanja s drugim europskim zemljama koje su po karakteristikama slične Hrvatskoj, ali postižu bolje rezultate u uključenosti djece u obrazovni sustav. Primjeri dobre prakse iz zemalja poput Slovenije, koja bilježi visoku stopu uključenosti djece u predškolski odgoj mogli bi poslužiti kao smjernice za prilagodbu i poboljšanje sustava u Hrvatskoj. Na kraju, preporučuje se razvoj standardiziranih pokazatelja i metodologija za prikupljanje i analizu podataka o financiranju obrazovanja što bi omogućilo lakšu usporedbu podataka među gradovima i regijama te doprinijelo stvaranju učinkovitijeg i pravednijeg sustava financiranja obrazovanja u Hrvatskoj.

Literatura

- Babić, M. (2022). Usporedna analiza sustava financiranja obrazovanja u velikim gradovima u Republici Hrvatskoj: Završni rad poslijediplomskog specijalističkog studija (Završni specijalistički). Osijek: Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku. Preuzeto s <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:145:768062>
- Cerović, L., Rubinić, I. i Matić, R. (2016). Povrat investicije u ljudski kapital: studija slučaja na primjeru redovitih studenata ekonomije u Republici Hrvatskoj. Poslovna izvrsnost: znanstveni časopis za promicanje kulture kvalitete i poslovne izvrsnosti, 10(2), 27-43.
- Čist račun – Osječki proračun (25. svibnja 2024). Proračun 2020-prihodi. Preuzeto s <https://cistracun.net/proracun-2020-prihodi/hr>
- Dječji vrtić Osijek (4. kolovoza 2024). Više o upisima. Preuzeto s <https://vrtciosijek.hr/vise-o-upisima/>
- Dječji vrtić Radost, Zadar (4. kolovoza 2024). Upisi. Preuzeto s <https://radost-zadar.hr/upisi/>
- Dobrotić, I., Matković, T. i Menger, V. (2018). Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj.



DV Vinkovci (4. kolovoza 2024). Cjenik. Preuzeto s <http://dv-vinkovci.hr/informacije/cijene-usluga-dv-vinkovci.html>

DV Vinkovci (4. kolovoza 2024). Projekti. Preuzeto s <http://dv-vinkovci.hr/obavijesti/projekti-energetske-obnove.html>

DZS (2020). (25. svibnja 2024). Bruto domaći proizvod po stanovniku. Preuzeto s https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/Pokazatelj/Bruto%20domaci%20proizvod.xls

DZS (2020). (25. svibnja 2024). Dječji vrtići i druge pravne osobe koje ostvaruju programe predškolskog odgoja. Preuzeto s https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2020/08-01-08_01_2020.htm

DZS.(2020.)(25.svibnja2024).Osnovneškolekrajšk.g.2018./2019.ipočetakšk.g.2019./2020. Preuzeto s https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2020/08-01-02_01_2020.htm

DZS(2021).(25.svibnja2024).Osnovneškolekrajšk.g.2019./2020.ipočetakšk.g.2020./2021. Preuzeto s https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2021/08-01-02_01_2021.htm

DZS (2005). (25. svibnja 2024). Statističko izvješće. Preuzeto s https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/ljetopis/2005/00-sadrzaj.pdf

DZS (2016). (25. svibnja 2024). Statističko izvješće. Preuzeto s https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2016/SI-1568.pdf

DZS (2018). (25. svibnja 2024). Statističko izvješće. Preuzeto s https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2018/SI-1619.pdf

DZS (2020). (25. svibnja 2024). Statističko izvješće 1663. Preuzeto s https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2020/SI-1663.pdf

EC Europa (2021). Financiranje predškolskog odgoja i obrazovanja. (25. kolovoza 2024). Preuzeto s https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-14_hr

Europska komisija (2018). Barcelona objectives. (25. kolovoza 2024). Preuzeto s https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/bcn_objectives-report2018_web_en.pdf

Europska komisija (2019). Pregled obrazovanja i osposobljavanja za 2019 – Hrvatska. (25. kolovoza 2024). Preuzeto s https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/et-monitor-report-2019-croatia_hr.pdf

Europska komisija (2020). Izvješće za Hrvatsku 2020. (26. kolovoza 2024). Preuzeto s https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european_semester_country-report-croatia_hr.pdf

Europska komisija (2021). Rani i predškolski odgoj i obrazovanje. (26. kolovoza 2024). Preuzeto s https://ec.europa.eu/education/policies/early-childhood-education-and-care_hr

Europska komisija (2021) Ustroj obrazovnog sustava. (26. kolovoza 2024). Preuzeto s https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/organisation-education-system-and-its-structure-14_hr

Eurostat. (2017). EU-SILC 2016. (27. kolovoza 2024). Preuzeto s https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/bcn_objectives-report2018_web_en.pdf

Global Economy (2021). Croatian Educational spending. (23. kolovoza 2024). Preuzeto s https://www.theglobaleconomy.com/Croatia/Education_spending/

Grad Osijek (2019). Odluka o donošenju Godišnjeg izvještaja o izvršenju Proračuna Grada Osijeka za 2018. (28. kolovoza 2024). Preuzeto s <https://www.osijek.hr/dokumenti/odluka-o-donosanju-godisnjeg-izvjestaja-o-izvršenju-proracuna-grada-osijeka-za-2018/>

Grad Osijek (2020). Odluka o donošenju Godišnjeg izvještaja o izvršenju Proračuna Grada Osijeka za 2019. (28. kolovoza 2024). Preuzeto s <https://www.osijek.hr/wp-content/uploads/2020/03/Bilje%C5%A1ke-uz-konsolidirani-financijski-izvje%C5%A1taj-Grada-Osijeka-za-2019..pdf>

Grad Osijek (2021). Prijedlog Godišnjeg izvještaja o izvršenju Proračuna Grada Osijeka za 2020. (27. kolovoza 2024). Preuzeto s <https://www.osijek.hr/gradska-uprava/gradski-uredi-odjeli-i-sluzbe/upravni-odjel-za-financije-i-nabavu/proracunski-dokumenti/>

Grad Osijek (2020). Proračun Grada Osijeka za 2021. i Projekcija za razdoblje 2022. - 2023. (24. kolovoza 2024). Preuzeto s <https://cistracun.files.wordpress.com/2020/11/proracun-grada-osijeka-za-2021.-i-projekcija-za-2022.-2023..pdf>

Grad Osijek. (2020). Projekti. (25. kolovoza 2024). Preuzeto s <https://www.osijek.hr/gradska-uprava/gradski-uredi-odjeli-i-sluzbe/upravni-odjel-za-drustvene-djelatnosti/odsjek-za-prosvjetu-tehnicku-kulturu-djecu-impladez/>

Grad Osijek (2020). Program javnih potreba u osnovnom školstvu na području Grada Osijeka za 2021. (25. kolovoza 2024). Preuzeto s <https://www.osijek.hr/wp-content/uploads/2021/10/795-osnovno-skolstvo-2021.pdf>

Grad Vinkovci (2019). Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna Grada Vinkovaca za 2018. godinu. (25. kolovoza 2024). Preuzeto s <https://www.grad-vinkovci.hr/storage/app/media/Proracun/2018/Tocka2.pdf>

Grad Vinkovci (2020.) Godišnji izvještaj o izvršenju Proračuna Grada Vinkovaca za 2019. (26. kolovoza 2024). Raspoloživo na. https://www.gradvinkovci.hr/storage/app/media/Proracun/2020/2019_Godisnje_Izvršenje/tocka1-tisak.pdf



Grad Vinkovci (2021). Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna Grada Vinkovaca za 2020. godinu. (26. kolovoza 2024). Preuzeto s <https://www.grad-vinkovci.hr/storage/app/media/Proracun/2021/2020-Godisnji/Tocka1.pdf>

Grad Vinkovci. (2020). Proračun u malom. (27. kolovoza 2024). Preuzeto s <https://grad-vinkovci.hr/storage/app/media/Proracun/2020/ProracunVodic2020.pdf>

Grad Vinkovci (2020). Prijedlog Proračuna Grada Vinkovaca za 2021. godinu i Projekciju Proračuna Grada Vinkovaca za razdoblje 2022.-2023. godine. (27. kolovoza 2024). Preuzeto s https://www.grad-vinkovci.hr/storage/app/media/Proracun/2021/PrijedlogProracuna_2020.pdf

Grad Zadar (2019). Godišnji izvještaj o izvršenju Proračuna Grada Zadra za 2018. godinu. (29. kolovoza 2024). Preuzeto s <https://www.grad-zadar.hr/repos/doc/izvjestaj%20o%20izvršenju%20proracuna.pdf>

Grad Zadar (2020). Godišnji izvještaj o izvršenju Proračuna Grada Zadra za 2019. godinu. (29. kolovoza 2024). Preuzeto s <https://www.grad-zadar.hr/repos/doc/godisnji%20izvj%202019.pdf>

Grad Zadar (2021). Godišnji izvještaj o izvršenju Proračuna Grada Zadra za 2020. godinu. (29. kolovoza 2024). Preuzeto s <https://krsevan.grad-zadar.hr/GradskoVijece/SAZIV%2021%20-%2025/GV%202%20-%2002.08.21/14%20-%20god%C5%A1nji%20izvj%C5%A1taj%20prora%C4%8Duna.pdf>

Grad Zadar (2020). Grad Zadar kontinuirano ulaže u unaprjeđenje odgoja i obrazovanja. (29. kolovoza 2024). Preuzeto s <https://www.grad-zadar.hr/vijest/opce-vijesti-28/grad-zadar-kontinuirano-ulaže-u-unaprjeđenje-odgoja-i-obrazovanja-4368.html>

Grad Zadar (2020). Kapitalno ulaganje u obrazovanje. (29. kolovoza 2024). Preuzeto s https://www.grad-zadar.hr/repos/doc/Plan_kapitalno_2020..pdf

Grad Zadar. (2021). Osnovne škole na području Grada Zadra. (29. kolovoza 2024). Preuzeto s <https://www.grad-zadar.hr/osnovne-skole-na-podrucju-grada-zadra-486/>

Grad Zadar (2020). Plan ulaganja u obrazovanje. (29. kolovoza 2024). Preuzeto s https://www.grad-zadar.hr/repos/doc/Plan_tekuce_2020..pdf

Grad Zadar. (2020). Proračun Grada Zadra za 2021. godinu i projekcija za 2022. i 2023. godinu. (29. kolovoza 2024). Preuzeto s <https://www.grad-zadar.hr/repos/doc/Proracun%20Grada%20Zadra%20za%202021.%20godinu%20.pdf>

Hrvatska gospodarska komora. (2019). Komparativna analiza strukture proračunskih rashoda po funkcijskoj klasifikaciji. (30. kolovoza 2024). Preuzeto s <https://www.hgk.hr/documents/analiza-funkcijske-strukture-proracunskih-rashodaweb5d79eeb17d9e0.pdf>

Matković, T., Dobrotić, I. i Baran, J. (2019) „Što vrtić ima s tim? Pristup ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju i reprodukcija društvenih nejednakosti u redovnom školovanju: analiza podataka PISA i TIMSS istraživanja“, *Revija za sociologiju*, 49(1), str. 7–35.

Ministarstvo financija (2020). Izvorni prihodi JLS u Republici Hrvatskoj 2016.-2020. (30. kolovoza 2024). Preuzeto s <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/prirodne-nepogode/izvorni-prihodi-jls-u-republici-hrvatskoj/486>

Ministarstvo financija (2019). Obrazloženje državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu i projekcija za 2020. i 2021. godinu. (30. kolovoza 2024). Preuzeto s <https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/proracun/drzavni2019/Obrazlozenje%20Drzavnog%20proracuna%20P19.pdf>

Šimunović, G. (2009). *Financiranje predškolskog odgoja u Republici Hrvatskoj*. Diplomski rad. Rijeka: Ekonomski fakultet.

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17, 138/20, 151/22, 114/23) . (1. lipnja 2024). Preuzeto s <https://www.zakon.hr>

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20). (1. lipnja 2024). Preuzeto s <https://www.zakon.hr>

Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (NN 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 5/12, 16/12, 86/12, 126/12, 94/13, 152/14, 07/17, 68/18, 98/19, 64/20, 151/22, 155/23, 156/23). (1. lipnja 2024). Preuzeto s <https://www.zakon.hr>

Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju (NN 10/97, 107/07, 94/13, 98/19, 57/22, 101/23). (1. lipnja 2024). Preuzeto s <https://www.zakon.hr>

Zakon o proračunu (NN 144/21). (1. lipnja 2024). Preuzeto s <https://www.zakon.hr>



COMPARATIVE ANALYSIS OF THE FINANCING OF PRE-SCHOOL AND PRIMARY EDUCATION: CASE STUDY IN CROATIAN CITIES

Marin BABIĆ

HEP-Plin d.o.o., Ulica cara Hadrijana 7, Osijek, Croatia

marin.babic88@gmail.com

Abstract

Access to education is an essential prerequisite for the literacy of society. Although each country has its own education model, similar factors often influence the demand for higher quality education. These factors are also the reason why the public is demanding more funding for education. As the population grows, especially in urban areas with better access to the internet, media and other sources of knowledge, the interest in education also increases. The definition and implementation of education funding policies plays a crucial role in the accessibility of education services, while modern financial policies require long-term planning to contribute to the quality development of the education system. This study focuses on a comparative analysis of the financing of pre-school and primary education in the Republic of Croatia and examines the use of budgeting systems and the management of educational resources in the cities of Osijek, Vinkovci and Zadar. The aim is to analyse the level of investment in early childhood education, pre-school and primary education, highlighting the contribution of these investments to improving the economic and demographic prospects of local communities. The study applies a theoretical framework for financing the education system in pre-school and primary education for the selected cities and analyses their budgets to determine the success and potential of future investments. The empirical part of the study is based on secondary data through case studies and descriptive statistics. The study examines two hypotheses: (i) that the pre-school and primary school systems in Croatia are highly decentralised and (ii) that the funding of pre-school education in the cities is uneven. The results suggest that the organisation of primary education is at a higher level compared to pre-primary education, with primary education being open to all children and ensuring their personal development according to their interests and needs. The state budget provides funds for primary institutions, including funds for adaptation to minimum financial standards. Finally, the study discusses strategies that could promote the further development and improvement of pre-primary and primary education, taking into account the benefits for the individual and the community in general.



Key words: pre-primary education, primary education, financing, budget, case studies

Key message of the paper: The financing of education is the fundamental backbone of the Republic of Croatia's population policy.