

#145

9. prosinca 2025.

OSVRTI

Instituta za javne financije

Nejednakosti u uključenosti u rani i predškolski odgoj i obrazovanje

Sara Čulo

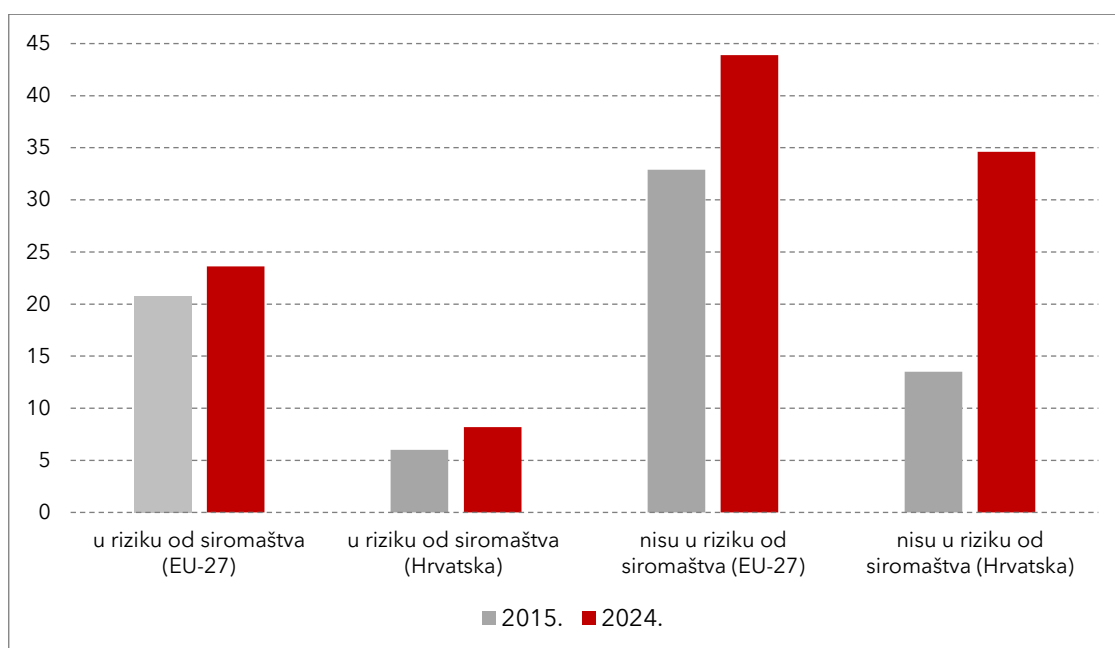
U razdoblju 2015. – 2024. uključenost djece u rani i predškolski odgoj i obrazovanje (RPOO) raste u EU-u, no i dalje postoje izražene razlike prema socioekonomskome statusu i regiji. Jaz uključenosti povećava se kod djece mlađe od tri godine, dok se kod starije djece postupno smanjuje, pri čemu Hrvatska i dalje zaostaje za prosjekom EU-a, osobito u slabije razvijenim područjima. Budući da je daleko od ostvarenja ciljeva iz Barcelone, Hrvatskoj su potrebne politike koje povećavaju dostupnost i priuštivost RPOO-a, a pritom je posebnu pozornost potrebno posvetiti uključivanju djece iz ranjivih skupina.

Uključenost djece u RPOO ključna je za njihov kognitivni, socijalni i emocionalni razvoj. U najranijoj dobi djeca razvijaju temeljne kapacitete za učenje koji određuju njihov kasniji razvoj i životne uvjete. Mogućnosti za učenje i razvoj predodređene su okruženjem u kojemu je dijete rođeno, primarno **socioekonomskim statusom** obitelji, koje utječe na vjerojatnost uključenosti djeteta u RPOO, a posljedično i na obrazovne ishode toga djeteta. Učinci pohađanja **RPOO-a** najizraženiji su kod djece slabijega socioekonomskog statusa, koja rjeđe pohađaju rane obrazovne programe ili su pak uključena u programe lošije kvalitete. Dostupnost kvalitetnih programa RPOO-a troškovno je **najučinkovitiji** način smanjenja nejednakosti prije nego što postanu društveno ukorijenjene i time znatno skuplje za rješavanje.

Nejednakosti u uključenosti djece prema socioekonomskome statusu

Važnost pohađanja ranih obrazovnih programa potvrđuje i **Europska komisija**, koja je utvrdila ciljne razine uključenosti djece poznate kao ciljevi iz Barcelone. Oni su 2022. revidirani te sada predviđaju da se do 2030. uključenost djece mlađe od tri godine poveća s 33% na 45%, a uključenost djece od treće godine do polaska u školu s 90% na 96%. U skladu s tim ciljevima, a na temelju podataka **Eurostata**, prati se uključenost djece u dvije dobne skupine: onu do tri godine i onu od treće godine do polaska u školu. Također je potrebno razlikovati skupine djece s obzirom na njihov socioekonomski status, koji je definiran pokazateljem **AROPE**¹ (engl. *at risk of poverty or social exclusion*), standardnom mjerom rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti u EU-u.

Grafikon 1. Uključenost djece mlađe od tri godine u RPOO prema socioekonomskome statusu (%)



Izvor: **Eurostat**.

Za djecu mlađu od tri godine ciljna razina uključenosti u RPOO iznosi 45%. Taj cilj, međutim, nije postignut ni na razini EU-a ni u Hrvatskoj, za obje socioekonomske skupine djece. Ipak, napredak je vidljiv, s obzirom na to da je uključenost djece u RPOO u prosjeku EU-a viša u 2024. (39,3%) nego u 2015. (30%). No razlike u razinama uključenosti djece različitoga socioekonomskog statusa i dalje su izražene

¹ **Pokazatelj AROPE** prikazuje udio osoba u ukupnoj populaciji izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti. Obuhvaća tri dimenzije: financijsko siromaštvo, materijalnu oskudicu i nizak intenzitet rada u kućanstvu kao pokazatelj isključenosti s tržišta rada.

(grafikon 1). Uključenost mladih od tri godine u EU-u se 2024. približila cilju kada je riječ o djeci koja nisu u riziku od siromaštva i iznosila je 43,9%. S druge strane, djeca iz obitelji lošijega socioekonomskog statusa znatno su rjeđe uključena u programe RPOO-a. Tako je 2024. uključenost djece koja nisu u riziku od siromaštva bila veća za čak 20,3 postotna boda u odnosu na djecu koja jesu u riziku. Unatoč pozitivnomu trendu ukupne uključenosti zabrinjava činjenica da se jaz između djece različitoga socioekonomskog statusa produbio. Dok je 2015. razlika u uključenosti iznosila 12,1 postotni bod, 2024. ona je veća za 8,2 postotna boda te iznosi visoka 20,3 postotna boda.

Sličan trend vidljiv je i u Hrvatskoj, no uza znatno niže ukupne razine uključenosti za obje skupine djece (grafikon 1). Hrvatska je i dalje daleko od ciljne razine od 45%: u 2024. programe RPOO-a pohađalo je 34,6% djece koja nisu u riziku od siromaštva, dok je među djecom u rizičnoj skupini uključenost iznosila samo 8,2%. Iako je u proteklome razdoblju zabilježen rast uključenosti, razlike između djece različitoga socioekonomskog statusa znatno su se produbile. U odnosu na 2015., u 2024. je u Hrvatskoj jaz u uključenosti djece mlađe od tri godine prema socioekonomskome statusu narastao za 18,9 postotnih bodova (sa 7,5 na 26,4), što je dvostruko više od rasta zabilježenoga u EU-u.² Dok je u Hrvatskoj jaz porastao, u susjednim zemljama poput Slovenije i Mađarske on se smanjio.

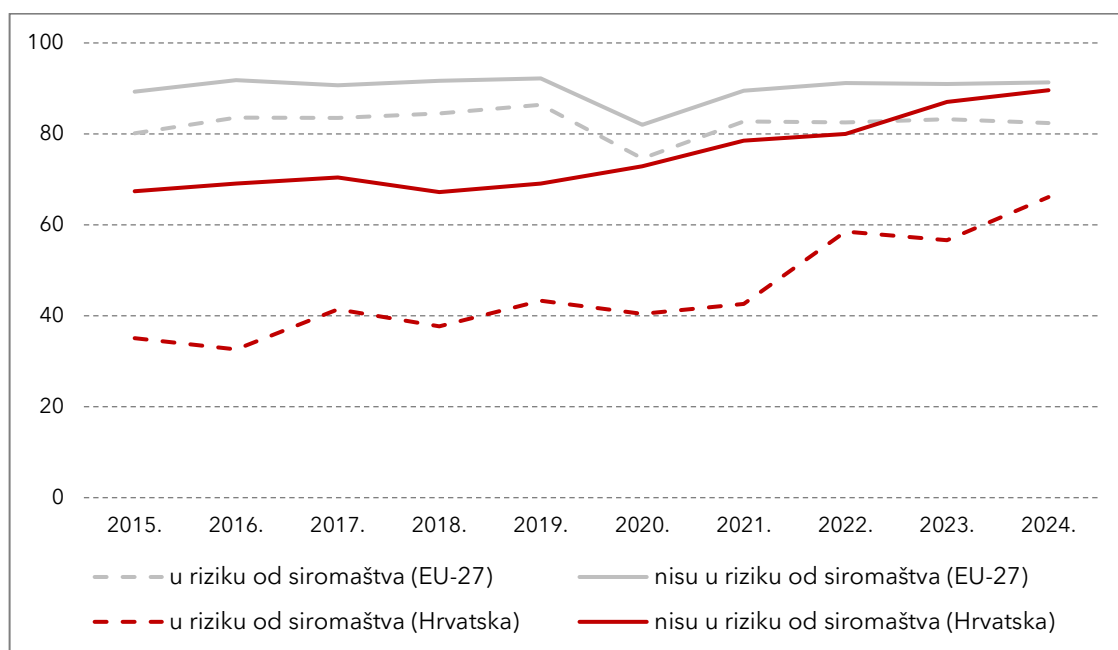
Promatraju li se obrasci u drugim zemljama članicama EU-a, posljednji dostupni podatci iz 2024. pokazuju da je uključenost djece mlađe od tri godine koja nisu u riziku od siromaštva najviša u Nizozemskoj (82%), a najniža u Slovačkoj (5%). U slučaju djece koja pripadaju rizičnoj skupini situacija je najbolja u Danskoj (67%), a najlošija u Poljskoj i Slovačkoj (4%). U pojedinim zemljama EU-a (primjerice, u Danskoj, Latviji i Rumunjskoj) iznenađuje viša uključenost djece lošijega socioekonomskog statusa. Moguća objašnjenja leže u činjenici da u **Danskoj** djeca već od šest mjeseci imaju zakonski zajamčeno mjesto u vrtiću uz najmanje 75% subvencije troškova, u **Latviji** sva djeca od 18 mjeseci ostvaruju pravo na besplatno mjesto u vrtiću, dok je u **Rumunjskoj** skrb u potpunosti besplatna, uz dodatnu financijsku podršku za djecu slabijega socioekonomskog statusa.

Za djecu u dobi od tri godine do polaska u školu (između šest i sedam godina) postavljena je viša ciljna razina uključenosti u programe RPOO-a od 96%. Napredak u uključenosti djece u ovoj dobnoj skupini puno je veći nego kod djece mlađe od tri

² Podatci Eurostata za Hrvatsku za razdoblje 2019. – 2023. (u skupini djece mlađe od tri godine) označeni su kao nepouzdana, pa ih u ovome osvrtu ne prikazujemo. Zbog toga dolazi do prekida u vremenskoj seriji te se analiza usmjerava na usporedbu početne (2015.) i završne godine promatranoga razdoblja (2024.).

godine, a razlike među socioekonomskim skupinama manje su izražene (grafikon 2). Na razini prosjeka EU-a postavljeni cilj od 96% još nije ostvaren ni za jednu socioekonomsku skupinu djece, ali napredak je vidljiv jer je ukupna uključenost djece porasla s 87% u 2015. na 89,2% u 2024. Uključenost je i dalje veća među djecom koja nisu u riziku od siromaštva, no u ovoj dobnoj skupini uočava se pozitivan trend smanjenja razlika. Dok je 2015. razlika u uključenosti iznosila 9,2 postotna boda, 2024. se ona smanjila na 8,9 postotnih bodova. Programe RPOO-a u 2024. pohađalo je 91,3% djece koja nisu u riziku od siromaštva te 89,6% djece koja jesu u riziku.

Grafikon 2. Uključenost djece od tri godine do polaska u školu u RPOO prema socioekonomskome statusu (%)



Izvor: Eurostat.

Razina uključenosti u Hrvatskoj i u dobnoj skupini od tri godine do polaska u školu ostaje ispod prosjeka EU-a. Iako je u Hrvatskoj zabilježen značajan porast uključenosti za obje socioekonomske skupine, s 82,4% djece koja nisu u riziku od siromaštva te 66,1% djece koja jesu, Hrvatska je i dalje daleko od ciljane razine od 96%. Jaz u uključenosti prema socioekonomskome statusu i dalje je veći nego u prosjeku EU-a te je 2024. iznosio 23,5 postotnih bodova. Unatoč velikomu jazu u ovoj dobnoj skupini on se u Hrvatskoj u odnosu na 2015. smanjio za oko 9 postotnih bodova, što ukazuje na pozitivan trend smanjenja nejednakosti te veći napredak nego, primjerice, u Sloveniji i Mađarskoj.

Velik broj zemalja članica u 2024. dosegnoo je ciljnih 96% uključenosti za djecu koja nisu u riziku od siromaštva, dok je ta razina i dalje nedostižna za djecu lošijega

socioekonomskog statusa. U razdoblju 2015. – 2024. većina zemalja bilježi smanjenje jaza između ovih dviju skupina djece, pri čemu je najveći napredak – čak 36 postotnih bodova – ostvaren u Litvi.

Razlike u uključenosti djece u obje dobne skupine među zemljama članicama EU-a rezultat su različitih javnih politika, razina ulaganja i dostupnosti usluga. Zemlje koje više ulažu u RPOO, osobito skandinavske, u pravilu bilježe i višu uključenost djece. U nekima od njih, poput Njemačke i Francuske, zakonom je zajamčeno mjesto u programima RPOO-a od određene dobi (najčešće tri godine), što dodatno povećava obuhvat. Cjenovna pristupačnost ustanova i visina državnih subvencija također utječu na razinu uključenosti djece. Naposljetku, važnu ulogu imaju i ekonomski čimbenici te regionalne razlike unutar pojedine države, koji utječu na dostupnost i priuštivost usluga.

Regionalne razlike u uključenosti djece u RPOO u Hrvatskoj

Osim razlika u uključenosti djece prema dobi i socioekonomskome statusu, velik izazov u Hrvatskoj predstavljaju i izražene regionalne razlike. Financiranje i provedba RPOO-a u Hrvatskoj u nadležnosti su gradova i općina, dok država određuje pedagoške standarde, regulira plaće zaposlenih i nadzire provedbu programa. Županije pritom imaju koordinacijsku ulogu.

Zbog velikoga broja lokalnih jedinica podatci su za potrebe ove analize prikazani na županijskoj razini.³ Koriste se podatci DZS-a o **broju djece uključene u RPOO** prema dobi u pedagoškoj godini 2023./2024. te podatci o **ukupnome broju djece** iste dobi po županijama u 2023.⁴ Na temelju tih podataka izračunata je uključenost djece u dobi od 0 do 3 godine (slika 1) te djece od 3 do 7 godina (slika 2).

Pogledom na kartu Hrvatske uočavaju se izrazite regionalne razlike: uključenost je viša u primorskoj Hrvatskoj i pojedinim razvijenijim⁵ županijama u unutrašnjosti, dok je uglavnom niža u slabije razvijenim područjima. Te su razlike posebno izražene kod djece mlađe od tri godine – u Virovitičko-podravskoj županiji programe RPOO-a pohađa samo 19,7% djece, odnosno tek svako peto dijete. Situacija je najbolja u Gradu Zagrebu (45,2%), a uključenost viša od 40% zabilježena je u još dvjema županijama – Istarskoj (41,8%) i Zagrebačkoj (40,7%). Kao i na razini EU-a, uključenost je viša među djecom u dobi od tri do sedam godina, no regionalne razlike i dalje su prisutne. Najniži

³ U analizu je uključen i Grad Zagreb, koji ima status grada i županije.

⁴ U trenutku pisanja ovoga osvrta nisu bili dostupni podatci o procjeni broja stanovnika po dobi u županijama za 2024.

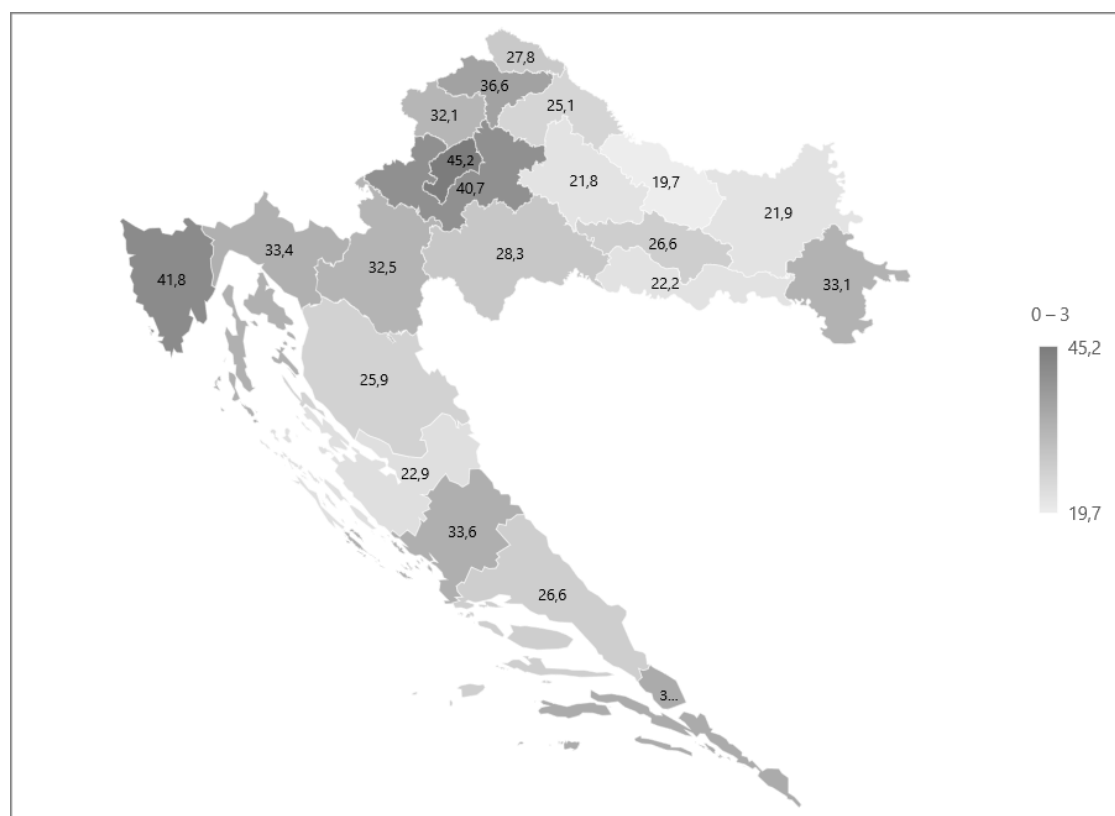
⁵ Prema **indeksu razvijenosti** koji se koristi kao mjera stupnja razvijenosti pojedine lokalne ili područne (regionalne) jedinice.

postotak uključenosti u toj dobnoj skupini ima Ličko-senjska županija (70,1%), dok najvišu uključenost ponovno ima Grad Zagreb (96,4%) te Varaždinska županija (95,1%).

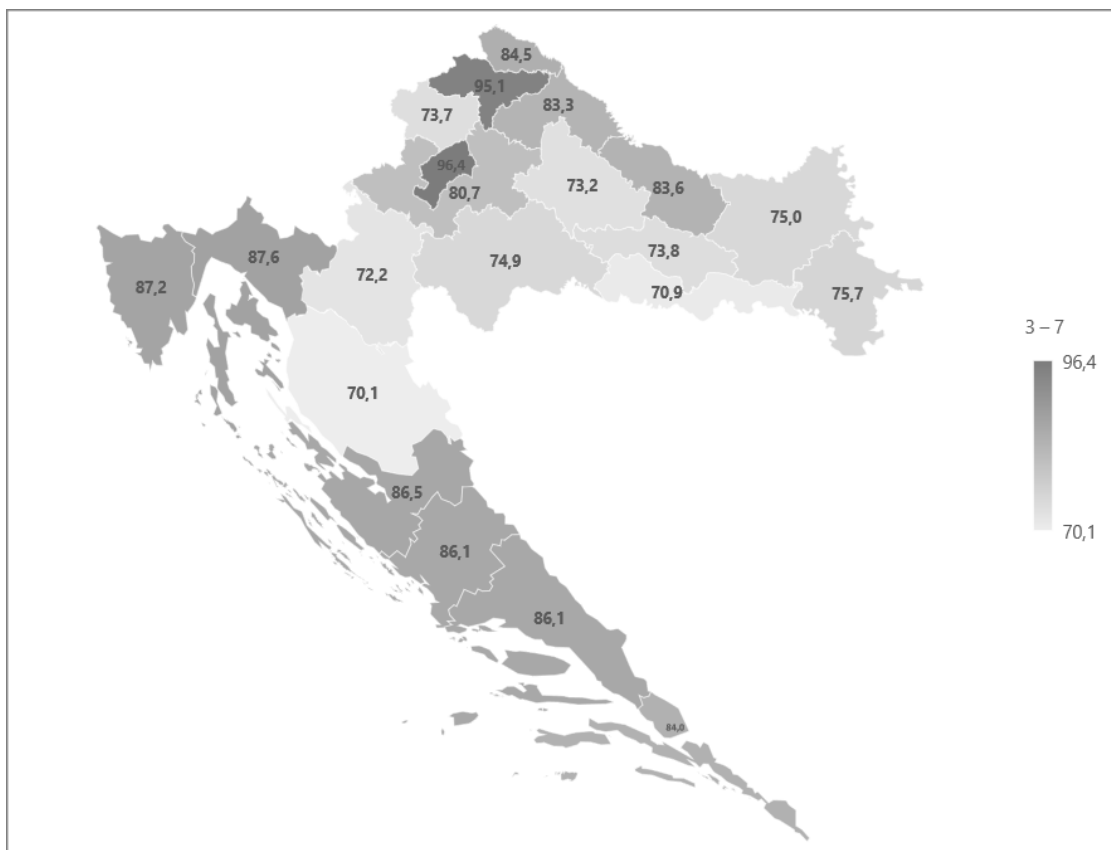
Iako je uključenost u pravilu viša u razvijenijim, a niža u slabije razvijenim županijama, postoje i iznimke od toga obrasca. Kod djece mlađe od tri godine uključenost je, primjerice, viša u Vukovarsko-srijemskoj (33,1%) nego u Zadarskoj županiji (22,9%). U dobnoj skupini od tri do sedam godina iznenađuje viša uključenost u Virovitičko-podravskoj (83,6%) i Koprivničko-križevačkoj (83,3%) nego u Zagrebačkoj županiji (80,7%).

Regionalne razlike rezultat su kombinacije čimbenika poput dostupnosti vrtića i razvijenosti pojedinoga područja, pri čemu slabije razvijena i ruralna područja u pravilu bilježe niže razine uključenosti djece u RPOO.

Slika 1. Uključenost djece (0 – 3 godine) u RPOO u Republici Hrvatskoj, 2023./2024. (%)



Izvor: Izrada autorice na temelju podataka DZS-a (uključenost djece u RPOO i broj djece u dobi 0 – 3 godine).

Slika 2. Uključenost djece (3 – 7 godina) u RPOO u Republici Hrvatskoj, 2023./2024. (%)

Izvor: Izrada autorice na temelju podataka DZS-a (uključenost djece u RPOO i broj djece u dobi 3 – 7 godina).

Zaključno

Tijekom promatranoga razdoblja (2015. – 2024.) raste uključenost djece u RPOO, ali problem preniske i nejednake uključenosti djece različitoga socioekonomskog statusa i mjesta stanovanja prisutan je diljem EU-a. Kod djece mlađe od tri godine jaz u uključenosti raste, dok je u slučaju djece u dobi od tri godine do polaska u školu vidljiv pozitivan trend smanjenja jaza iako Hrvatska i dalje zaostaje za EU-om. Pritom, najniže razine uključenosti zabilježene su u slabije razvijenim područjima. S obzirom na to da Hrvatska još nije blizu ostvarenja ciljeva iz Barcelone, nužno je djelovanje države i lokalnih jedinica usmjereno povećanju uključenosti djece. Kako bi se osigurao jednak pristup uslugama RPOO-a za svu djecu, posebno onu iz ranjivih skupina i slabije razvijenih područja, Hrvatska bi mogla razmotriti sljedeće mjere:

- *Uvođenje zakonskoga prava na mjesto u vrtiću.* Primjeri **Slovenije**, **Njemačke** i skandinavskih zemalja pokazuju da zakonska garancija mjesta značajno povećava obuhvat djece.

- *Uspostavu nacionalnoga fonda za RPOO.* Državni fond kojim bi se dodatno financijski poduprle slabije razvijene regije, dok bi razvijenije u fond doprinosile više, pomogao bi smanjiti regionalne razlike (primjeri: Danska i Portugal).
- *Određivanje maksimalne cijene vrtića.* Regulacija najviše dopuštene cijene mogla bi povećati pristupačnost i omogućiti smanjenje jaza u uključenosti djece različitoga socioekonomskog statusa.
- *Ciljane mjere za ranjive skupine djece.* Potrebno je osigurati dodatnu podršku djeci pripadnika nacionalnih manjina i migrantskih obitelji, djeci s teškoćama u razvoju te drugim ranjivim skupinama kako bi se smanjile prepreke za uključenost u RPOO.

Osvrt proizlazi iz projekta „**Socijalna zaštita, oporezivanje i društveno blagostanje u Hrvatskoj**“, koji financira Europska unija (*NextGenerationEU*), u okviru programske aktivnosti „Popularizacija znanosti i umjetnosti“. Europska unija i Europska komisija ne mogu se smatrati odgovornima za iznesene stavove i mišljenja autora.