

# Razvoj institucionaliziranog predškolskog odgoja u Hrvatskoj: promjene paradigme ili ovisnost o prijedenom putu?<sup>1</sup>

UDK: 373.2(063)

373.2(497.13)

Pregledni članak

Primljeno: 14. 2. 2011.



**Jelena Baran<sup>2</sup>**

baranjelena@gmail.com



**Ivana Dobrotić<sup>3</sup>**

Pravni fakultet  
Sveučilišta u Zagrebu  
Studijski centar socijalnog rada  
ivana.dobrotic@pravo.hr



**Dr. sc. Teo Matković<sup>4</sup>**

Pravni fakultet  
Sveučilišta u Zagrebu  
Studijski centar socijalnog rada  
teo.matkovic@pravo.hr

---

<sup>1</sup> Ovaj rad nastao je u okviru rada na projektu Pokazatelji socijalne kohezije i razvoj hrvatskoga socijalnog modela (066-0661686-1432), provođenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske.

<sup>2</sup> Jelena Baran je diplomirana odgojiteljica predškolske djece i studentica 4. godine pri Studijskom centru socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Studentica je diplomskog studija javnih politika pri Central European University, Mađarska. Njezini interesi uključuju nejednakosti životnih šansi djece iz socijalno depriviranih obitelji, politike usmjerene suzbijanju siromaštva te psihosocijalni rad s korisnicima iz tih obitelji.

<sup>3</sup> Ivana Dobrotić je znanstvena novakinja pri Katedri za socijalnu politiku te doktorska kandidatkinja pri Fakultetu društvenih znanosti Sveučilišta u Ljubljani, Slovenija. Njezini istraživački interesi uključuju područja obiteljske politike i antidiskriminacijskih politika, posebice u kontekstu europeizacije te društvene transformacije postkomunističkih zemalja.

<sup>4</sup> Teo Matković je viši asistent pri Katedri za socijalnu politiku gdje pretežito istražuje socijalne politike i postojeće nejednakosti u područjima zaposlenosti, zapošljavanja i obrazovanja.

## Sažetak

Ovaj rad prikazuje razvoj sustava institucionaliziranog predškolskog odgoja u Hrvatskoj u kontekstu ideoloških, institucionalnih i zakonskih okvira unutar kojih je sustav sazrijevao. Ova se kretanja stavljaju u kontekst dvaju modela institucionalizacije predškolskog odgoja u europskim zemljama. Hrvatsku odlikuje relativno rana državna regulacija ovog područja i pluralizam proklamiranih funkcija. Međutim, na razini implementacije prevladava socijalna funkcija u odnosu na odgojno-obrazovnu te se predškolski programi primarno tretiraju kao servisi za djecu zaposlenih roditelja. Sustav je ostao ciljan i rezidualan, kako po značenju koje mu se u društvu pridaje, tako i po udjelu obuhvaćene populacije predškolske dobi programima. Tijekom tranzicijskog razdoblja vidljiv je kontinuitet u odnosu na prethodni ustroj. Uvedene su određene promjene koje se tiču pluralizma osnivača, načina financiranja te unapređenja pedagoških standarda kvalitete, no to možemo smatrati tek nužnim prilagodbama postojećih javnopolitičkih instrumenata novonastalim okolnostima, ali ne i promjenom razvojnog puta.

**Ključne riječi:** funkcije predškolskog odgoja, Hrvatska, organizacijski oblici, povijesni razvoj, predškolski odgoj

## Uvod

Posljednjeg desetljeća sustav predškolskog odgoja postaje značajnim javnopolitičkim pitanjem na europskoj razini, primarno u kontekstu rastuće zaposlenosti žena te potrebe da socijalne države reagiraju na novonastale okolnosti. Na važnost postojanja javno dostupne skrbi za djecu, posebice s aspekta usklađivanja obiteljskih obaveza i plaćenog rada, upozoravaju mnogi autori (npr. Daly, 2005.; Baker, 2006.), kao i na činjenicu da dostupnost, kvaliteta i priuštivost skrbi ostaju problem u mnogim zemljama.

Dok u zapadnoeuropskim društvima sustav predškolskog odgoja dobiva na važnosti, isto ne možemo reći za Hrvatsku. Naime, od samih je početka tranzicije dominantan diskurs koji upozorava na potrebu rasta fertiliteta, pri čemu se, osvrnemo li se na javnopolitičke instrumente, pažnja dominantno usmjerava na sustave roditeljskih/roditeljskih dopusta te dječjih doplataka, dok je sustav predškolskog odgoja ostavljan po strani (Puljiz i Zrinščak, 2002.; Zrinščak, 2008.). Tome je tako, unatoč činjenici što brojna istraživanja (npr. Del Boca, 2002.; Bjorklund, 2006.) upozoravaju na važ-

nost dostupnosti javne skrbi za ostvarivanje ciljeva pronatalističke politike; ali i na potrebe javnosti za dodatnim predškolskim kapacitetima (Milanović i sur., 2000.).

Za razumijevanje je današnjih tendencija u razvoju i organizaciji sustava predškolskog odgoja bitno ukazati na njegov razvoj, ponajprije na vodeće razloge koji su doprinijeli razvoju sustava. Prihvatljive javnopolitičke opcije često se temelje na prevladavajućim pretpostavkama i ideologijama o idealnoj strukturi obitelji, očekivanoj rodnoj podjeli poslova u kućanstvu te primjerenoj ulozi države u obiteljskom životu (Baker, 2006.). Te su pretpostavke često otporne na promjene, odnosno javne politike nakon što se jednom uspostave lako postaju ovisne o prijašnjem putu (Pierson, 2000.).

Scheiwe i Willekens (2009.) ukazuju kako i današnje tendencije u razvoju te organizaciji javne skrbi za djecu imaju korijene u nacionalnim tradicijama, pa tako jednom odabrani načini organiziranja predškolskog odgoja u prošlosti oblikuju njegov kasniji razvoj. Temeljem analiza sustava u europskim zemljama dolaze do zaključka kako su u Europi u temelju institucionalizacije skrbi za djecu izvorno stajala dva glavna politička motiva – obrazovanje djece s jedne strane te usklađivanje obiteljskih obaveza i plaćenog rada s druge strane, što je rezultiralo u danas različitim sustavima. Obrazovni model polazi od ideje da djeca trebaju društveni odgoj i obrazovanje, bilo da je primarni motiv socijalizacija, obrazovanje, jednakost šansi ili rano usklađivanje vrijednosti političkog sustava. Univerzalan je te često neprilagođen zahtjevima zaposlenih roditelja. Primjeri su ovog modela predškolski sustavi u Belgiji i Francuskoj, a kasnije Italiji te Španjolskoj. Model, koji polazi od potrebe usklađivanja obiteljskog života i plaćenog rada, karakterizira ciljani predškolski odgoj za djecu zaposlenih roditelja, posebice iz depriviranih obitelji<sup>5</sup>. Primjer su te tradicije sustavi predškolskog odgoja u Njemačkoj, nordijskim zemljama i Velikoj Britaniji. Važno je naglasiti, što i Schiwe i Willekens (2009) ističu, da se radi o idealnotipskoj podjeli i da politike smještene u jedan model mogu imati različite korijene te izvirati iz različitih ideologija. Isto tako, dolazi do određene konvergencije te se obrazovni model suočava s potrebom integracije sa ciljevima koji proizlaze iz drugih javnopolitičkih područja kao što su rodna ravnopravnost, usklađivanje obiteljskih obaveza i plaćenog rada, zapošljavanje, suzbijanje siromaštva i sl. S druge strane, model proizašao iz potrebe usklađivanja obiteljskih obaveza i plaćenog rada suočava se s potrebom kretanja ka univerzalizmu obuhvata i obrazovnom modelu.

---

<sup>5</sup> Varijacije drugog motiva su zaštita djece čija oba roditelja rade, oslobođenje žena od ekonomske ovisnosti o muškarcima (ili smanjenje rizika dječjeg siromaštva kroz zaposlenost majki) te oslobađanje ženske radne snage radi unapređenja ekonomske produktivnosti.

Slijedom navedenog konceptualnog okvira namjera je ovog rada pružiti prikaz razvoja institucionaliziranog predškolskog odgoja u Hrvatskoj u kontekstu ideoloških, institucionalnih i zakonskih okvira unutar kojih je sustav sazrijevao.

## Počeci razvoja sustava predškolskog odgoja

Gledamo li razvoj sustava predškolskog odgoja u Hrvatskoj, prve su institucije za djecu predškolske dobi bile socijalno-humanitarnog karaktera i počinju se otvarati početkom 15. stoljeća radi čuvanja nezbrinute djece (nahodišta, sirotišta i sabirališta)<sup>6</sup>. Tek širenjem zaposlenosti izvan kućanstva, sredinom 19. stoljeća, počinju se otvarati ustanove radi čuvanja djece zaposlenih roditelja od siromaštva i negativnih utjecaja ulice (pjestovališta za djecu jasličke dobi, hranilišta, domovi i skloništa za djecu predškolske i školske dobi te čuvališta) (Lipovac, 1985.). Propisivanje obveze osnivanja zabavišta 1874. godine<sup>7</sup> možemo smatrati početkom državne regulacije područja predškolskog odgoja (Cuvaj, 1910.).

Krajem 19. stoljeća djeluju četiri vrste zavoda za djecu koja čine tadašnji predškolski sustav: pjestovališta, čuvališta, zabavišta i kombinirani zavodi (Cvijić, 1895.). Čuvališta su prve ustanove namijenjene samo djeci predškolske dobi, usmjerene prvenstveno na tjelesni razvoj djeteta te čuvanje. Polaznje je bilo besplatno, a radno vrijeme, od 7 do 19 sati, prilagođeno zaposlenim roditeljima. Najveći je broj čuvališta djelovao krajem 1880tih. Tijekom se ovog razdoblja počinje naglašavati važnost odgoja u ranom djetinjstvu te se počinju otvarati zabavišta. Zabavišta djeluju na temelju Fröbelovih pedagoških načela (Basariček, 1870.a; Lipovac, 1985.). Naglasak je na kvaliteti odgoja, dok su primarni ciljevi nadopuna obiteljskog odgoja, priprema djece za školu te cjelokupan razvoj dječjih sposobnosti<sup>8</sup>. Zabavišta su u početku bila privatna te su uključivala samo djecu iz bogatijih obitelji (Lipovac, 1985.), no ubrzo postaju „zavodi u koje se primaju djeca sviju slojeva pućanstva“ te je pohađanje za siromašnu djecu besplatno (Cvijić, 1895., 15). Štoviše, u raspravama se ističe da je „...

---

<sup>6</sup> Prvom se institucijom smatra dubrovačko dječje nahodište osnovano 1432. godine s primarnim ciljem zbrinjavanja „nezakonite“ djece do šeste godine života. U Dubrovniku se osniva i prvo sirotište 1785. godine sa svrhom zbrinjavanja i zaštite djevojčica bez roditelja (Centar za predškolski odgoj, 1983.).

<sup>7</sup> Prije toga nalazimo rješenje cara Franje I. o uređenju institucija za odgoj male djece iz 1832. godine. Prema njemu se zabavišta financiraju dobrovoljnim prilozima te nemaju pravo na javni dohodak. Smatrana su privatnima, ali su bila pod oblasnom kontrolom te je za njihovo otvaranje bila potrebna oblasna dozvola koja se „u prvome redu imala davati crkvenim redovima“ (Cuvaj, 1910., 315).

<sup>8</sup> Autori (Bašiček, 1870.b; Cvijić, 1895.) navode brojne zadatke koji se odnose na dječji tjelesni, psihički, kognitivni, religijski, socijalni, estetski, moralni i domoljubni razvoj.

najpogibelnije praviti razliku među djecom poradi roditelja, koji su možda bogati...“ (Basariček, 1870.c, 44). Ipak, zabavišta su radila 3 do 4 sata dnevno ili dvokratno te nisu bila prilagođena potrebama zaposlenih roditelja. Stoga popularni postaju kombinirani zavodi,<sup>9</sup> odnosno pučka zabavišta. Riječ je o čuvalištima u koje dolaze zabaviše učiteljice te pet sati dnevno rade s djecom prema Fröbelovim načelima (Cvijić, 1895.). Ovi principi djelovanja dominiraju i u prvoj polovici 20. stoljeća.

Za vrijeme se I. svjetskog rata otvaraju skloništa za djecu žrtava rata, a između dva rata, na inicijativu karitativnih udruga, obdaništa za cjelodnevni boravak gradske radničke djece. Godine 1929. donesen je Zakon o osnovnim školama kojim se određuje da zabavišta djeluju u okviru i pod upravom osnovnih škola. Mreža institucija se širi u pojedinim gradovima i općinama, poglavito pod privatnom i crkvenom upravom. Za vrijeme II. svjetskog rata organiziraju se zbjegovi za djecu, a od 1943. godine dječji domovi za djecu žrtava rata isključivo predškolske dobi, čija je zadaća prvenstveno socijalna (Leksikografski zavod, 1988.).

Gledano komparativno, Hrvatska se značajno ne razlikuje od europskih kretanja. U većini su zemalja početkom 19. stoljeća postojale tek socijalne privatne/crkvene institucije za nezbrinutu djecu. Zatim se sredinom/krajem 19. stoljeća europskim kontinentom šire Fröbelove ideje te se počinju otvarati predškolske ustanove s odgojnom zadaćom. Tada većinom države i donose prve zakone o predškolskom odgoju (Schiewe i Willekens, 2009.). Kao u većini europskih država, i u Hrvatskoj je sustav predškolskog odgoja u početku bio dualan. Nailazimo na dvije zasebne skupine institucija, jedne sa zadaćom čuvanja djece koje ponajprije, kao što sam zakonodavac naglašava, omogućavaju roditeljima rad te doprinose smanjenju siromaštva i druge, često nedostupne siromašnoj djeci, s obrazovnom zadaćom, prvenstveno pripremanjem za školu i život u društvu. No, za razliku od primjerice Velike Britanije gdje su te institucije do danas ostale odvojene (Penn, 2009.), u Hrvatskoj one ubrzo počinju konvergirati u vidu kombiniranih zavoda. To prvenstveno znači da predškolski tretman djece iz manje imućnih i bogatijih obitelji postaje jednakim.

Osnovna je pokretačka ideja u razdoblju prije svjetskih ratova (Basariček 1870.a; Cvijić, 1895.) manjkavost obiteljskog odgoja kako u siromašnijim obiteljima gdje djeca boraveći samo s odraslima postaju „u držanju, u radu... mladi starci“, tako i u bogatijima koje prisilnim metodama „hoće da im dijete... bude čudo od talenta“ (Grad Zagreb, 1883., 25), što proizlazi iz siromaštva, odnosno pedagoške neprosvijećenosti roditelja. Zabavišta su trebala „popraviti“ i zamijeniti manjkav obiteljski odgoj uz

---

<sup>9</sup> Treba naglasiti da ovakvi kombinirani zavodi nisu isto što i kombinirane ustanove iz socijalističkog razdoblja, koje su bile jaslice i obdaništa u istoj ustanovi organizirane pri seljačkim radnim zadrugama i industrijskim poduzećima.

naglasak da ona ne umanjuju roditeljsku odgovornost čime Hrvatsku možemo svrstati uz zemlje koje su slijedile pretežno Fichteove svjetonazore poput Francuske<sup>10</sup>.

Iako su predškolske ustanove do sredine 20. stoljeća bile većinom privatne i crkvene te obuhvaćale vrlo mali dio djece, već se ovdje može na temelju pedagoških rasprava vidjeti buduća tendencija prema općem stajalištu o višestrukoj važnosti predškolskog odgoja za dijete, obitelj i društvo. To je dodatno osnaženo u vrijeme socijalizma.

## Sustav predškolskog odgoja u vrijeme socijalizma

### Djelovanje i funkcije predškolskih institucija

Tijekom socijalističkog razdoblja predškolske su ustanove bile gotovo isključivo javne, a sustav je od samih početaka izrazito decentraliziran. O osnivanju i financiranju predškolskih ustanova brinu općine, odnosno od 1974. godine samoupravne interesne zajednice (tzv. SIZ-ovi). U početku (1945., 1947.) su ustanove mogli osnivati općinski narodni odbori, sindikalne organizacije te poduzeća i ustanove (Iris, 1984.)<sup>11</sup>, da bi se kasnije mogućnost proširila na društveno-političke organizacije (NN28/81).

Ovisno o okolnostima, pohađanje je predškolskih ustanova bilo besplatno ili sufinancirano od strane roditelja. Uvijek se naglašavalo da sufinanciranje mora biti ovisno o socio-ekonomskoj situaciji obitelji (NN51/74) te ne smije narušiti standard korisnika. Tijekom se cijelog razdoblja, kao glavna prepreka bržem razvoju sustava ističu upravo financijske poteškoće osnivanja i vođenja predškolskih ustanova, a situacija postaje naročito teška nakon 1959. godine kada se prelazi s proračunskog na samostalno financiranje od općina i SIZ-ova (Iris, 1984.). Tek propisivanje obveze osnivanja zasebnih SIZ-ova za vrtiće 1974. godine (NN51/74) omogućuje podmirivanje troškova boravka većem broju djece što se očituje u ekspanziji sustava (slika 1) i povećanom udjelu polaznika predškolskih institucija s beneficiranom cijenom programa tijekom 1970tih (Iris, 1984.).

Zadatke i funkcije predškolskog odgoja možemo podijeliti na one koji se odnose na dijete, obitelj i društvo. Prvi zadaci i funkcije koji se odnose na dijete normiraju se već 1945. godine te uključuju njegovanje (zdravstvena zaštita), zbrinjavanje (so-

---

<sup>10</sup> S druge strane nalaze se Belgija, Španjolska, Italija te Njemačka gdje se smatralo da je majka najbolji odgojitelj, a vrtići su opravdani samo u slučaju nemogućnosti skrbi od strane majke (Schiewe i Willekens, 2009.), kako je to naučavao Pestalozzi (Grad Zagreb, 1883.).

<sup>11</sup> Poduzeća i ustanove su imali obvezu osnivanja predškolskih institucija ako su zapošljavala više od 100 radnica s djecom.

cijalna zaštita) i odgoj (pedagoška zaštita), da bi se 1947. godine proširili na fizički, psihički te emocionalni razvoj djece (tablica 1). Uz ove se ciljeve 1974. godine uvode zadaci vezani uz intelektualni razvoj, prije svega uz pružanje elementarnih znanja o prirodi i društvu te pripremu za školu, estetski razvoj i socijalizaciju (NN51/74). U literaturi (npr. Basariček, 1870.a; Ivić, 1978.) se najviše naglašavala funkcija ujednačavanja životnih šansi djece. Osvrnemo li se na roditelje, zadatak je predškolskog odgoja „omogućavanje majkama da sudjeluju u privrednom, kulturnom i društveno-političkom životu“ te unošenje zdravstveno-kulturnih navika vezanih uz odgoj djece u obitelj (Iris, 1984., 319). Nadalje, 1965. godine dodaje se pomaganje roditeljima u zbrinjavanju djece te primjeni suvremenih odgojnih metoda (NN24/56). Usmjerimo li se na zadatke i funkcije predškolskih institucija koji se tiču društva u cjelini može se izdvojiti pružanje pomoći drugim organizacijama pri razvijanju dodatnih oblika odgoja djece (NN54/65), doprinos planiranju obitelji i njenom „socijalističkom preobražaju“ (NN28/81) te usađivanje domoljubnih vrijednosti djeci (NN68/49).

Komparativno gledano, Hrvatsku karakterizira izrazit pluralizam funkcija i zadaća. Naime, zapadnoeuropske države su, s izuzetkom nordijskih zemalja i Danske, predškolski sustav u pravilu razvijale zbog jedne ili dviju funkcija<sup>12</sup> (Schiewe i Willekens, 2009.). No, mnogi autori (npr. Rudež, 1985., Milanović i sur., 2000., Gavrilović, 2001.) ističu da ono što je bilo proklamirano funkcijama i zadacima predškolskih ustanova nije bilo povezano sa stvarnom praksom. Lipovac (1985.) naglašava kako se zapravo nastojalo pomoći zaposlenim roditeljima te se u praksi nije bavilo djetetovim potrebama. Isto tako, unatoč tome što dokumenti predškolskom odgoju daju važno mjesto u sustavu odgoja i obrazovanja, zbog malog obuhvata on ne dobiva na važnosti u društvu (Gavrilović, 2001.).

## Organizacijski oblici predškolskih institucija

Nakon II. svjetskog rata za dnevni se smještaj djece organiziraju mreže jaslica, obdaništa, zabavišta te vrtića (tablica 1).

---

<sup>12</sup> Nakon 2. svjetskog rata kada su predškolski sustavi u europskim zemljama dobili svoj oblik, u Belgiji i Italiji je osnovna funkcija i pokretač razvoja priprema djece za školu, a u Francuskoj socijalizacija za život u društvu. Rana edukacija radi povećanja konkurentnosti budućih radnika, a time i države dominirala je u Italiji i Španjolskoj (nakon Franca), dok je u Njemačkoj zadatak predškolskog odgoja bio čuvanje djece, kao što je to bio i u Engleskoj za siromašnu djecu. Za bogatu djecu u Engleskoj naglasak je bio na pedagoškim ciljevima. U Danskoj su bili važni „socijalno-pedagoški ciljevi“, a pluralizam je zadataka naročito vidljiv u nordijskim zemljama: skrb, obrazovanje, ulazak u društvo, usklađivanje obiteljskih obaveza i plaćenog rada te rodna ravnopravnost (Schiewe i Willekens, 2009.).

**Tablica 1: Predškolske ustanove u vrijeme donošenja prvih zakona nakon rata**

	Jaslice (1947.)	Obdaništa (1945.)	Zabavišta (1945.)	Vrtići (1949.)
Status	socijalno-zdravstvene ustanove	socijalne ustanove narodne vlasti	pod sektorom narodne prosvjete	pod sektorom narodne prosvjete
Funkcije	smještaj, njega i društveni odgoj	njegovanje, zbrinjavanje i odgoj	socijalna, zdravstvena i pedagoška zaštita	omogućavanje sudjelovanja ženama u socijalističkoj izgradnji zemlje, odgoj i obrazovanje, pomoć roditeljima
Zadaci	olakšati život ženama; fizički, psihički i emocionalni razvoj djeteta, pomoć i osvještavanje obitelji i društva o odgoju	razvijati ljubav prema domovini, intelektualni i umjetnički razvoj	tjelesni i duševni razvoj, usađivanje domoljubnih vrijednosti, priprema za školu, pomoć roditeljima pri odgoju	zdravlje, fizički, intelektualni i umjetnički razvoj, socijalizacija, priprema za školu, pomoć roditeljima u odgoju
Osnivači	narodni odbori, državna privredna poduzeća i ustanove, zadružne narodne organizacije	općinski narodni odbori, poduzeća i ustanove s više od 100 radnica, zemaljsko Ministarstvo socijalne politike	autonomne oblasti, mjesni prosvjetni odbori	narodni odbori, poduzeća, privredne organizacije, ustanove
Financiranje	osnivač minimalno 60%, roditelji ovisno o materijalnoj situaciji, dobrovoljni prilozi	osnivač	narodne prosvjetne vlasti (pohađanje je besplatno)	osnivač
Uvjeti upisa	dob do 3 godine, liječnički pregled	dob od 3-12 godina, zaposlenost majke, zdravstveno stanje	dob od 4-7 godina, liječnički pregled	dob od 3 do polaska u školu, liječnički pregled
Radno vrijeme	8 do 10 sati dnevno	6 do 13 sati dnevno	3 do 4 sata dnevno, dopodne ili dvokratno	8 do 10 sati dnevno, noćna smjena
Broj ustanova	15–43 (1947.–1950. g.)	158–66 (1945.–1950. g.)	17–43 (1945.–1950. g.)	–

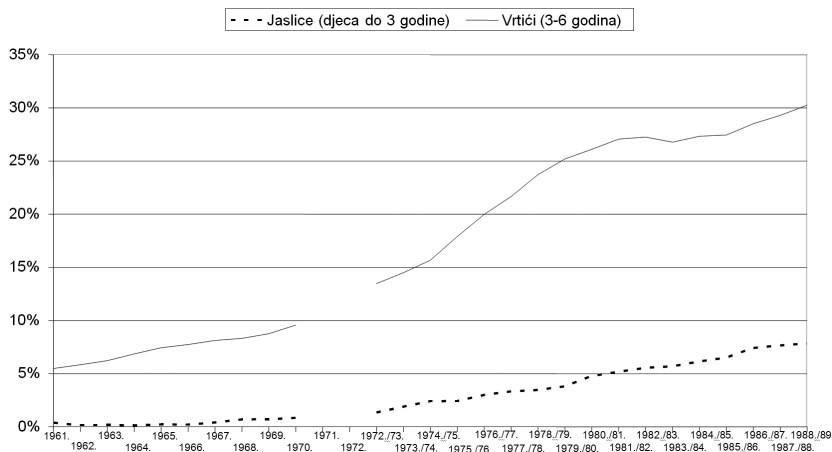
Izvor: Iris, 1984.; Lipovac, 1985.; Ivić, 1978.; NN7/45; NN68/49



Iako su početkom socijalističkog razdoblja obdaništa bila najbrojnije predškolske ustanove, njihova se mreža 1950tih znatno smanjuje čemu dodatno pogoduje Rješenje o financiranju đачkih domova i ostalih socijalnih ustanova (SLFNJRJ49/51) koje propisuje kako će država za socijalne ustanove snositi samo investicijske rashode te rashode osoblja. Također, slijedi donošenje dviju uredbi 1951. godine (slika 2.) čime se dio izdataka prenosi na teret roditelja. S druge strane, troškovi zabavišta su u cijelosti podmirivani iz društvenih sredstava te se ona ubrzano razvijaju. Donošenjem Zakona o dječjim vrtićima 1951. godine obdaništa prestaju djelovati. Dio se obdaništa reorganizira u zabavišta, a istovremeno dolazi do organizacijskih te pedagoških promjena i u zabavištima te ona počinju djelovati kao dječji vrtići s poludnevnom boravkom (Lipovac, 1985.). Valja napomenuti kako je tijekom formiranja sustava u prvom poslijeratnom desetljeću ukupan broj djece u predškolskim institucijama (uključujući vrtiće) iznosio tek 4-7000 djece, odnosno 2-3% tadašnje predškolske populacije (Zavod za statistiku NR Hrvatske, 1954.).

Dječji se vrtići od svog institucionalnog utemeljenja nalaze u sektoru obrazovanja, ali im je, u odnosu na broj obdaništa te zabavišta, broj u prvim godinama neznatan, a obuhvat djece skroman u odnosu na zahtjeve zaposlenih roditelja. Stoga se javljaju različita nastojanja kako bi se mreža vrtića proširila (Lipovac, 1985.). Ubrzava se školovanje odgojiteljica, 1960. godine donosi se Preporuka o rješavanju problema predškolskog odgoja i širenju mreže dječjih vrtića koja dodatno naglašava da su vrtići najbolja dopuna obiteljskom odgoju i priprema djece za školu, a 1967. godine osnivaju se stalni fondovi za financiranje djelatnosti vrtića i osnovnih škola (Iris, 1984.). Novo propisivanje obveze roditelja 1962. godine da u većem opsegu sufinanciraju boravak u vrtićima rezultira manjim brojem djece iz siromašnijih obitelji u predškolskim ustanovama (Lipovac, 1985.). Mreža vrtića ostaje slabo razvijena do uvođenja zasebnih SIZ-ova za vrtiće 1974. godine, kada općine počinju osiguravati veća sredstva (Iris, 1984.). U narednih desetak godina vidljiv je nagli porast polaznika predškolskih programa, da bi nakon toga opet zavladao stagnacija (slika 1). Također, 1970ih nastaju različiti kraći i povremeni programi poput igraonica, igroteka i programa predškole, s ciljem povećanja dostupnosti predškolskih programa što većem broju djece (Iris, 1984.; Leksikografski zavod, 1988.; Milanović i sur., 2000.). Kraći su programi besplatni za djecu koja nisu išla u vrtić, gdje se posebno istaknulo društvo „Naša djeca“, koje je provodilo i programe za edukaciju roditelja (Iris, 1984.). Predškola, odnosno tada „mala škola“ počinje s radom 1976. godine i predviđena je u godini prije polaska u školu za svu djecu koja nisu pohađala vrtić te je tu i najveći obuhvat. Iako od 1974. godine počinje dominirati diskurs da je „društvena briga o djeci sastavni dio cjelokupne obveze društva prema djeci“ (NN51/74), zbog nedostatka je mjesta u vrtićima zakonodavac bio oprezan te je svojoj djeci zajamčio

**Slika 1:** Kretanje obuhvata dječje populacije predškolske dobi uslugama vrtića i jaslica (1962.-1989.)



Napomena: podaci za 1971. i 1972. godinu nisu prikupljeni. Od 1972./73. vrijednosti se odnose na pedagoške a ne kalendarske godine.

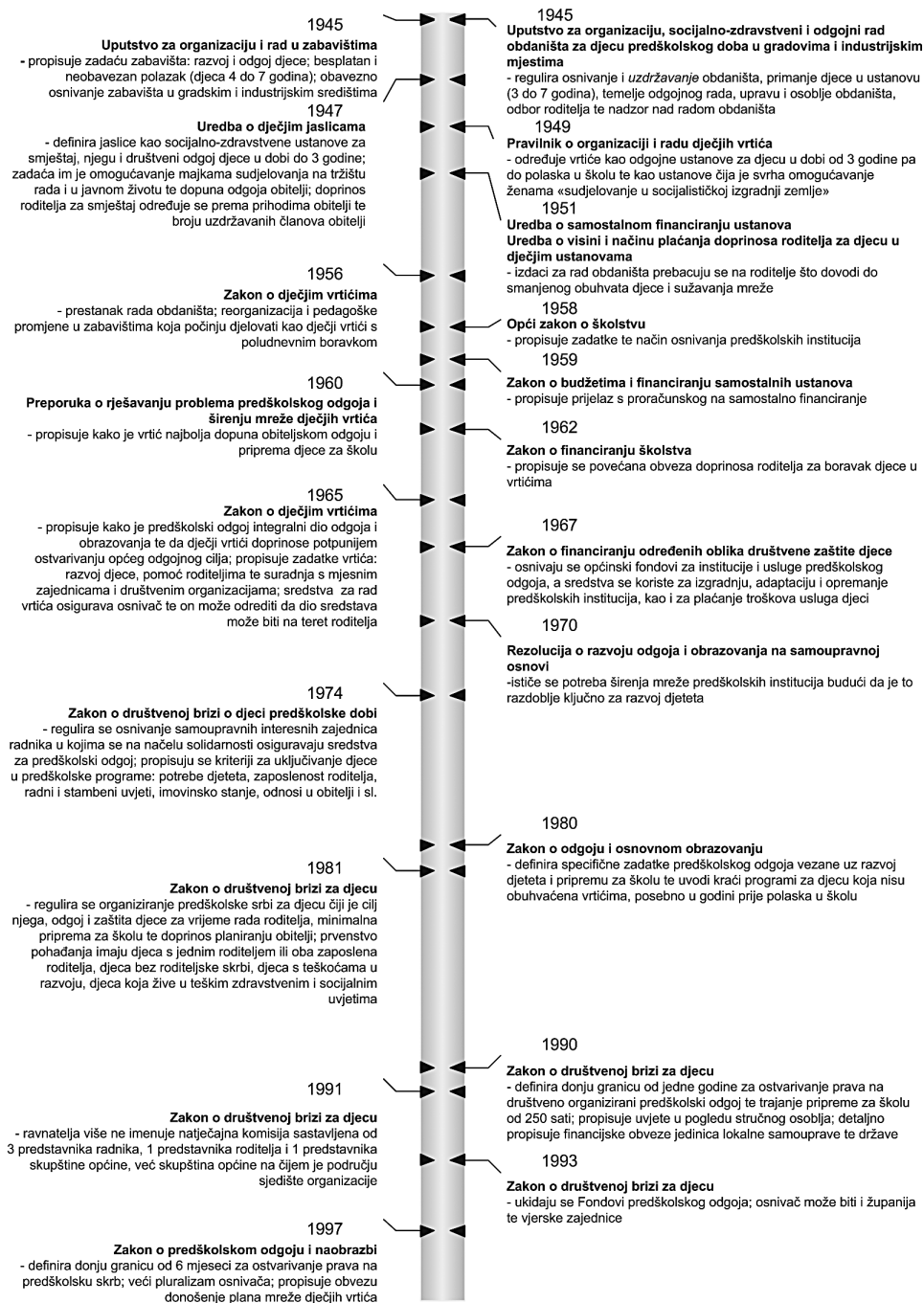
Izvori: Republički zavod za statistiku SRH (1974.-1989.)

pravo samo na „minimum predškolskog odgoja“ što je uključivalo kraće programe ili predškolu. Iz istog se razloga, krajem razdoblja propisuju prava pojedinih kategorija djece na prednost pri upisu u vrtiće. Prednost su imala djeca za koju roditelji nisu mogli skrbiti, prvenstveno zbog zaposlenosti te nesposobnosti i rada u inozemstvu, kao i djeca s teškoćama u razvoju (NN28/81). Isto tako, dok je u jaslicama prvotno naglasak bio na zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, 1970ih se počinje govoriti o ranom odgoju djece te se, pored zdravstvenih djelatnika, u rad jaslica uvode odgojitelji (Lipovac, 1985.).

Privatni vrtići kao eventualno rješenje nisu poticani. Štoviše, Zakonom o obdaništima iz 1945. godine propisano je da obdaništa ne mogu voditi privatne osobe i organizacije, jer su to ustanove od „državnog staranja“ (Iris, 1984.; Lipovac, 1985.). Postojali su pojedini predškolski programi vjerskih zajednica, ali im zbog tadašnjih okolnosti nije priznata javnost rada (Milanović, 2000.). Radi rješavanja problema nedovoljnog broja mjesta u jaslicama, po uzoru na zapadnoeuropske države<sup>13</sup>, pokušalo

<sup>13</sup> Primjerice, rješenja skrbi za djecu putem dadilja poticana su u Francuskoj, posebno 1980/90tih godina kada su se javni troškovi preusmjeravali u novčane potpore obiteljima koje koriste dadilje. Martin i Le Bihan (2009.) tvrde da to dovodi do zapostavljanja kvalitete skrbi, dječjeg razvoja i jednakosti te zaustavljanja rasta mreže vrtića i jaslica (jer su dadilje postale jeftinija opcija). Također, dadilje su bile preferiran oblik skrbi u Španjolskoj gdje prevladavaju imigrantice koje obavljaju i kućanske poslove (Valiente, 2009.).

## Slika 2: Razvoj sustava predškolskog odgoja od 1945.



Izvor: Iris, 1984.; Lipovac, 1985.; SLFNRJ49/51; NN24/56; NN54/65; NN51/74; NN28/81, 12/89, 20/90, 47/90, 9/91; NN18/91, 27/93; NN10/97, 107/07

se potaknuti pružanje skrbi od strane dadilja. „Dadilja-servisi“ bili su zamišljeni kao primarni oblik skrbi za djecu jasličke dobi (NN, 28/81), no polučeni su rezultati bili vrlo skromni zbog otpora predškolskih organizacija (Iris, 1984.).

Razvoj predškolskog sustava, posebice u drugoj polovici socijalističkog razdoblja, karakteriziraju određeni pozitivni aspekti kao što su napredak u pogledu obuhvata, izgradnje i adaptacije novih ustanova, sadržaja brige o djeci u vrtićima koji „doživljavaju svoj unutrašnji pedagoški preporod“, otvorenosti vrtića prema društvenoj sredini, suradnje samih vrtića te njihova značaja u društvu (Rosić, 1984., 13). Međutim, vidljivi su i nedostaci. Uz problem niske obuhvaćenosti djece predškolskim programima (slika 1), Lipovac (1985.) upozorava na neravnomjerno raspoređenu mrežu, nedostatak prostornih kapaciteta, prekapacitirane odgojne skupine, slabu opremljenost vrtića igračkama i didaktičkim sredstvima, neujednačen i neadekvatan način financiranja te različite uvjete rada. Takav razvoj Kunstek (1991.a) pripisuje načinu vođenja politike u ovom području odnosno činjenici da je socijalna funkcija uvijek imala dominantnu ulogu i davana joj je prednost u odnosu na odgojno-obrazovnu. Kao što ističu Schiewe i Willekens (2009.), upravo se dominantnom ulogom socijalne funkcije može objasniti ciljanost i rezidualnost sustava.

## Sustav predškolskog odgoja u tranzicijskoj Hrvatskoj

S osamostaljenjem je Hrvatska preuzela zakonodavstvo bivše države, no ubrzo slijede njegove prve izmjene. Izmjene se uglavnom odnose na način financiranja, ponajprije raspodjelu odgovornosti između države i lokalnih vlasti, te na osnivačka prava.

Osvrnemo li se na financiranje, u tu se svrhu osnivaju Republički fond na državnoj razini i fondovi predškolskog odgoja u općinama (NN20/90, NN18/91), koji se ubrzo ukidaju, a financiranje se, sukladno načelu supsidijarnosti, nastavilo iz gradskih i općinskih, županijskih te državnog proračuna (NN27/93). Sukladno Zakonu o predškolskom odgoju i naobrazbi iz 1997. godine, čije odredbe i danas vrijede, takva praksa prestaje te je sredstva dužan osigurati osnivač, a iz državnog se proračuna sufinanciraju programi tzv. javnih potreba za djecu s teškoćama u razvoju, darovitu djecu i pripadnike nacionalnih manjina te predškole. Za redovne se programe sredstva osiguravaju iz lokalnih/područnih proračuna. Glede osnivačkih prava, zakonodavnim se izmjenama 1993. godine uvodi mogućnost osnivanja privatnih ustanova, dok od 1997. godine predškolske ustanove može osnivati i RH.

Uzrokovano okolnostima, mijenja se lista prioriteta pri upisu. Tako uz djecu s teškoćama u razvoju, zaposlenih i onu samohranih roditelja, koja su i prije imala prednost, 1990tih prednost dobivaju i djeca roditelja žrtava i invalida rata, djeca iz obitelji s više djece, djeca u godini dana prije polaska u školu te primatelji dječjeg

doplatka. U odnosu na ranije, više se izrijeком ne navode teški životni uvjeti, a s liste prioriteta izostaju i djeca čiji roditelji rade u inozemstvu.

Tijekom je ovog razdoblja također primjetna tendencija ka unapređenju kvalitete predškolskih ustanova. Iako su i ranije bila definirana jedinstvena pedagoška načela, sukladno zakonskoj obavezi (NN47/90), tadašnje Ministarstvo prosvjete i kulture 1991. godine donosi Programsko usmjerenje odgoja i obrazovanja predškolske djece temeljem kojeg se iste godine izrađuje Prijedlog koncepcije ranog odgoja i obrazovanja u RH. Kunstek (1991.b) kao bitne odrednice Koncepcije izdvaja ideje slobode inicijativa, raznolikosti programa, demokratizacije i pluralizma, javne odgovornosti, kao i otvorenosti prema roditeljima i okruženju. Nadalje, kao što je to bio slučaj i tijekom socijalističkog razdoblja, Koncepcija naglašava pluralizaciju funkcija i zadataka predškolskih programa te ističe da je njihova funkcija, uz socijalnu i zdravstvenu, odgojno-obrazovna<sup>14</sup>, kao i da se treba zasnivati na individualiziranom pristupu svakom djetetu (Ministarstvo prosvjete i športa, 2001.). Međutim, ova koncepcija nije zaživjela. Milanović i sur. (2000.) neuspješno provođenje pripisuju nedostatku materijalnih sredstava i potpore drugih sustava te društvenih organizacija, kao i izostanku potrebnih pratećih dokumenata.

Iako predviđen još zakonskim izmjenama iz 1997. godine, novi je pedagoški standard donesen tek 2008. godine. Državnim pedagoškim standardom predškolskog odgoja i naobrazbe (NN63/08) specificiraju se standardi glede djece s teškoćama, nadarene djece, djece hrvatskih građana u inozemstvu te pripadnika nacionalnih manjina, ali ne i djece slabijeg materijalnog statusa. U odnosu na ranije važeću Odluku o elementima standarda društvene brige o djeci predškolske dobi (NN29/83) dolazi do opsežnijeg definiranja standarda, pri čemu je potrebno naglasiti povećanje normativa vezanih uz broj zaposlenih stručnjaka u predškolskim ustanovama<sup>15</sup> s kojima se potrebno uskladiti do 2011. godine. Neovisno o formalnim standardima, između 1985. i 2008. godine dolazi do gotovo dvostrukog poboljšanja omjera broja djece i odgojitelja (tablica 2), što ukazuje na poboljšanje kvalitete skrbi.

**Tablica 2:** Indikator pedagoškog standarda: broj djece po odgojitelju u vrtićima

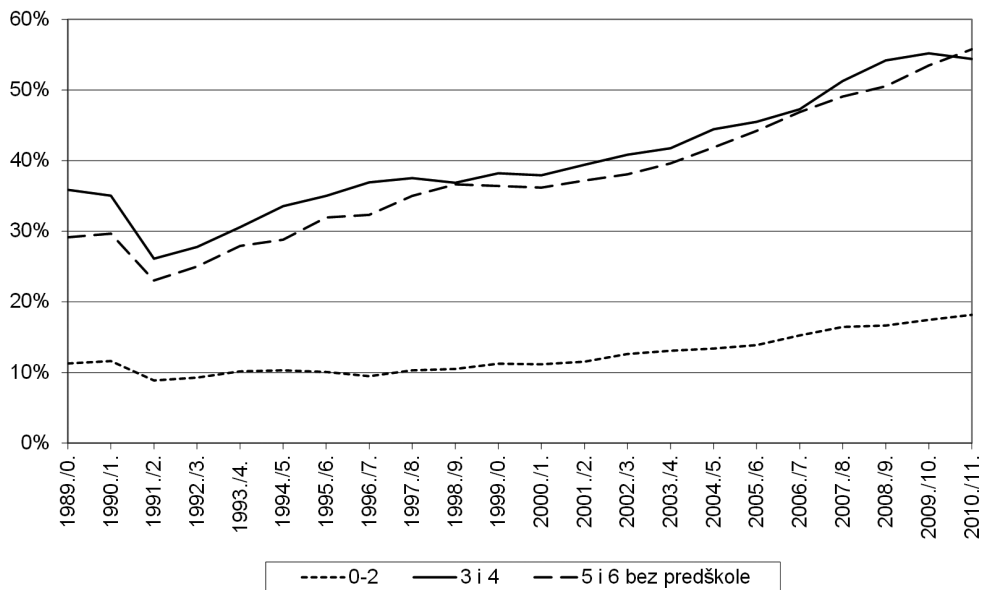
1965.	1985.	1998.	2008.
23,1	16,1	11,2	9,7

Izvor: Republički zavod za statistiku SRH (1974.-1989.) i DZS (1993.-2010.)

<sup>14</sup> Markočić (1992.) naglašava da se više ne govori o odgojno-obrazovnoj funkciji, već o područjima razvoja (tjelesnom i zdravlju, emocionalnom, kognitivnom...).

<sup>15</sup> Maksimalna veličina grupe smanjena je za oko 2-5 djece, ovisno o dobi.

**Slika 3:** Kretanje obuhvata dječje populacije predškolske dobi uslugama vrtića i jaslica u postsocijalističkom razdoblju (1990.-2009.)



Izvori: DZS (1993.-2010.)

Često nailazimo na kritike današnjeg sustava predškolskog odgoja, ponajprije zbog nedostatnih kapaciteta. Istraživanje Mirjane Milanović i suradnica (2000.) ukazuje na problem nedostatka kapaciteta te visine cijene vrtića, kao i nezadovoljstvo roditelja ponudom programa<sup>16</sup>. Isto, analiza Ministarstva prosvjete i športa (2001.) ističe problem velikih listi čekanja<sup>17</sup>, što pripisuje nedostatku sredstava te razumijevanja potrebe za takvim programima, ponajprije u manjim sredinama. Upozoravaju i na problem ispisivanja djece iz predškolskih programa od strane roditelja, uslijed njihove nepovoljne financijske situacije. Zrinščak (2008.) ističe kako je nasljeđe nedovoljno razvijenih javnih usluga za djecu prisutno tijekom cijelog tranzicijskog razdoblja te da sustav javnih usluga nije bio predmetom bitnih političkih odluka niti javnih rasprava. Na problem nedostatnih kapaciteta ukazuje i analiza Matkovića (2007.) kojom pokazuje kako se obuhvat djece predškolske dobi sustavom poveća-

<sup>16</sup> Zadovoljstvo je roditelja postojećom ponudom programa bilo najveće u Zagrebu (64,3%), dok je u ostalim županijskim i općinskim centrima te seoskim sredinama više od 50% nezadovoljnih roditelja. Najnezadovoljniji su roditelji iz malih sredina u kojima je objektivno ponuda takvih programa najsiromašnija.

<sup>17</sup> U drugoj polovici 1990tih svake godine pet do sedam tisuća djece nije primljeno u vrtić zbog nedostatka mjesta (Matković, 2007.)

va većinom kao posljedica značajnog smanjivanja broja djece rođene u zemlji. Broj djece u vrtićima 1990ih i početkom 2000ih gotovo stagnira, da bi se tek recentnije počeo nešto značajnije povećavati (slika 3).

Unatoč promijenjenim društvenim i političkim okolnostima proteklih je dvadeset godina sustav predškolskog odgoja u Hrvatskoj doživio tek „podešavanja“ javnopolitičkih instrumenata, odnosno tek nužnu minimalnu prilagodbu na nove okolnosti te ne možemo govoriti o prekretnici njegova razvojna puta, kao niti o promjeni paradigme.

## Zaključak

Svrstamo li ovdje prikazan razvoj hrvatskog modela u okvire koje zadaju Scheiwe i Willekens (2009.), možemo vidjeti da se u zakonodavstvu gotovo od samih početaka razvoja sustava zapravo isprepliću obje tendencije i sustav se predškolskog odgoja nije primarno usmjerio ka jednoj tradiciji. Dualnost je ciljeva prisutna od kraja 19. stoljeća pa tako jednako dominira kako potreba za pružanjem usluga skrbi u odsustvu roditelja, tako i potreba za njihovom odgojno-obrazovnom zadaćom. No, gledano na razini implementacije, možemo reći da se radi više o instrumentalnoj ulozi gdje predškolske institucije češće služe rješavanju pojedinih izazova obiteljskog života, ponajprije zapošljavanja roditelja, dok potrebe djece često ostaju po strani. Tako djeca iz siromašnijih obitelji, na što upozoravaju i Rosić (1984.) te Ministarstvo prosvjete i športa (2001.), često ostaju izvan sustava, posebice ona nezaposlenih roditelja, budući da oni uslijed financijskih poteškoća ne mogu sufinancirati njihov boravak u predškolskim institucijama. To dodatno potvrđuje i činjenica da se, ne samo tijekom socijalizma, već i danas predškolski programi tretiraju primarno kao „servisi za djecu dvaju zaposlenih roditelja/samohranih zaposlenih roditelja“, budući da su prvotno namijenjeni njima te oni imaju i prednost pri upisu. Iako se odgojni moment javlja u vrlo ranoj fazi razvoja, već krajem 19. stoljeća, zakonodavac se nikada nije odlučio, osim u dijelu programa predškole, na univerzalizam pružanja predškolskog odgoja.

Ovakav put razvoja sustava u Hrvatskoj potvrđuje tezu ovisnosti o prijednom putu (Pierson, 2000.) budući da je, kao što je vidljivo iz opisa sustava, prvotno odabrani način organiziranja predškolskog odgoja prisutan i danas. Tako možemo vidjeti da unatoč značajnim društvenim i političkim promjenama nakon osamostaljenja, hrvatski sustav predškolskog odgoja ne mijenja niti javnopolitičke instrumente niti paradigme te možemo govoriti samo o promjenama prvog reda (Hall, 1993.), odnosno tek o nužnim prilagodbama postojećih instrumenata novonastalim okolnostima.

I danas možemo vidjeti da sustav karakteriziraju odlike ranijih razvojnih faza. Dok se komparativno gledano Hrvatska može pohvaliti ranom intervencijom države u sektor predškolskog odgoja, pluralizmom funkcija i ranim uvođenjem odgojne komponente u predškolske institucije te pozitivnom stavu prema predškolskom odgoju, isti još uvijek ne dobiva dovoljno pozornosti i još je uvijek nedovoljno razvijen u pogledu pokrivenosti djece predškolskim programima. To djelomično možemo objasniti decentralizacijom sustava te nepostojanjem jedinstvenih minimalnih zahtjeva glede kapaciteta na razini lokalne zajednice. Naime, kao što ističe Hohnerlein (2009.), predškolski se odgoj često mora „takmičiti“ s drugim potrebama u lokalnoj zajednici te dok država ne definira jedinstvene i minimalne standarde koji će biti zajamčeni svoj djeci u državi, isti će se uvijek suočavati s poteškoćama pristupa. Isto tako u Hrvatskoj je još uvijek slabo prisutan danas u zapadnoeuropskim društvima dominantan diskurs socijalnog ulaganja, gdje se kvalitetna rana skrb za djecu te obrazovanje djece smatraju ključnima za kasnije šanse u njihovom životu (Jenson, 2004.).

## Literatura

- Baker, M. (2006.), *Restructuring family policies: convergences and divergences*. Toronto: University of Toronto Press.
- Basariček, S. (1870.a), Zabavišta. *Napredak*, 11, 1, 3-4.
- Basariček, S. (1870.b), Zabavišta. *Napredak*, 11, 4, 29-30.
- Basariček, S. (1870.c), Zabavišta. *Napredak*, 11, 6, 43-44.
- Björklund, A. (2006.), Does family policy affect fertility? Lessons from Sweden. *Journal of Population Economy*, 19, 1, 3-24.
- Centar za predškolski odgoj (1983.), 80 godina predškolskog odgoja u Dubrovniku. Dubrovnik: Centar za predškolski odgoj „Anuška Radeljević“.
- Cuvaj, A. (1910.), *Građa za povijest školstva II*. Zagreb: Tisak Kr. Zemaljske tiskare.
- Cvijić, A. (1895.), *Rukovođ za zabavište*. Zagreb: Naklada Hrvatskog pedagoško- književnog zbora.
- Čudina-Obradović, M. (1995.), Psihološka utemeljenost institucionalnog predškolskog odgoja. *Napredak*, 136, 1, 64-76.
- Daly, M. (2005.), Changing family life in Europe: significance for state and society. *European Society*, 7, 3, 379-398.
- Del Boca, D. (2002.), The effect of child care and part time opportunities on participation and fertility decisions in Italy. *Journal of Population Economics*, 15, 3, 549-573.
- Državni pedagoški standard predškolskog odgoja i naobrazbe. *Narodne novine*, 63/2008.
- DZS (1993.-2004.), *Osnovne i srednje škole, predškolske ustanove i učenički domovi*. Statističko izvješće. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- DZS (2004.-2010.), *Osnovne škole i dječji vrtići i druge pravne osobe koje ostvaruju programe predškolskog odgoja*. Statističko izvješće. Zagreb: Državni zavod za statistiku.



- Grad Zagreb (1883.), *Izvjješće pučkih škola*. Zagreb: Tiskarski i litografički zavod C. Albrechta.
- Gavrilović, A. (2001.), *Predškolske ustanove u Srbiji: 1843.-2000*. Beograd: Službeni glasnik.
- Hall, P. A. (1993.), *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*. *Comparative Politics*, 25, 3, 275-296.
- Hohnerlein, E. M. (2009.), *The Paradox of Public Preschools in a Familist Welfare Regime: the Italian Case*. U: Schiewe, K. i Willekens, H. (ur.), *Child Care and Preschool Development in Europe*. UK: Palgrave Macmillan, str. 88-105.
- Iris, G. (1984.), *Društvena briga o djeci predškolskog uzrasta*. U: Škrbić, M., Letica, S., Popović, B., Butković, J. i Matutinović, A. (ur.), *Socijalna zaštita*. Zagreb: JUMENA, str. 318-325.
- Ivić, I. (1978.), *Društvena briga o deci u SR Srbiji*. *Predškolsko dete*, 8, 3, 165-177.
- Jenson, J. (2004.), *Changing the Paradigm: Family Responsibility or Investing in Children*. *Canadian Journal of Sociology*, 29, 2, 169-192.
- Kunstek, M. (1991.a), *Zakonske promjene u djelatnosti predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj*. *Život i škola*, 40, 1, 49-57.
- Kunstek, M. (1991.b), *Bitne odrednice koncepcije razvoja predškolskog odgoja u Republici Hrvatskoj*. *Život i škola*, 40, 2, 153-156.
- Leskikografski zavod Miroslav Krleža (1988.), *Hrvatska: odgoj i obrazovanje*. U: *Enciklopedija Jugoslavije*. Zagreb: Leskikografski zavod Miroslav Krleža, sv. 5, str. 380-397.
- Lipovac, M. (1985.), *Predškolski odgoj u Hrvatskoj – razvitak mreže predškolskih institucija u razdoblju od 1945. do 1980. godine*. Zagreb: NN i Pedagoški fakultet Osijek.
- Markočić, M. (1992.), *Razvojna djelatnost vrtića i novo programsko usmjerenje*. U: Vrgoč, H. (ur.), *Nova konceptijsko-programska usmjerenja – iskustva u primjeni i projekciji razvoja predškolskog odgoja u Hrvatskoj*. Zagreb: Hrvatsko pedagoško-književni zbor, str. 62-74.
- Martin, C. i Le Bihan, B. (2009.), *Public Child Care and Preschools in France: New Policy Paradigm and Path-dependency*. U: Schiewe, K. i Willekens, H. (ur.), *Child Care and Preschool Development in Europe*. UK: Palgrave Macmillan: 57-71.
- Matković, T. (2007.), *Obuhvat sustavom predškolske skrbi u Hrvatskoj 1989.-2005*. *Revija za socijalnu politiku*, 14, 1, 123-125.
- Milanović, M., Stričević, I., Maleš, D. i Sekulić-Majurec, A. (2000.), *Skrb za dijete i poticanje ranog razvoja djeteta u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Targa.
- Ministarstvo prosvjete i športa (2001.), *Prijedlog koncepcije ranog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj*. *Školske novine*, 12, 1-9.
- Odluka o elementima standarda društvene brige o djeci predškolskog uzrasta. *Narodne novine*, 29/1983.
- Penn, H. (2009.), *Public and Private: the History of Early Education and Care Institution in the United Kingdom*. U: Schiewe, K. i Willekens, H. (ur.), *Child Care and Preschool Development in Europe*. UK: Palgrave Macmillan, 105-126.
- Pierson, P. (2000.), *Increasing returns, path dependence, and the study of politics*. *American Political Science Review*, 94, 2, 251-267.
- Pravilnik o organizaciji i radu dječjih vrtića. *Narodne novine*, 68/1949.
- Puljiz, V. i Zrinščak, S. (2002.), *Hrvatska obiteljska politika u europskom kontekstu*. *Revija za socijalnu politiku*, 9, 2, 117-137.

- Republički zavod za statistiku SRH (1974.-1989.), Statistički godišnjak SR Hrvatske. Zagreb: Republički zavod za statistiku SRH.
- Rješenje o načinu plaćanja doprinosa u đačkim domovima i ostalim socijalnim ustanovama. Službeni list FNRJ, 49/1951.
- Rješenje o financiranju đačkih domova i ostalih socijalnih ustanova. Službeni list FNRJ, 49/1951.
- Rosić, V. (1984.), Predškolski odgoj i društvo. Rijeka: Pedagoški fakultet, OOUR nastavne djelatnosti Pula.
- Rudež, A. (1985.), O ulozi i zadacima zajednice predškolskih ustanova. Predškolsko dete, 15, 9-10, 193-200.
- Schiewe, K. i Willekens, H. (2009.), Child Care and Preschool Development in Europe. UK: Palgrave Macmillan.
- Uputstvo za organizaciju i rad u zabavištima (dječjim vrtićima). Narodne novine, 7/1945.
- Valiente, C. (2009.), Child Care in Spain after 1975: the Educational Rationale, the Catholic Church, and Women in Civil Society. U: Schiewe, K. i Willekens, H. (ur.), Child Care and Preschool Development in Europe. UK: Palgrave Macmillan, str. 72-87.
- Zakon o dječjim vrtićima. Narodne novine, 24/1956.
- Zakon o dječjim vrtićima. Narodne novine, 54/1965.
- Zakon o društvenoj brizi o djeci predškolskog uzrasta. Narodne novine, 51/1974.
- Zakon o društvenoj brizi o djeci predškolskog uzrasta. Narodne novine, 28/1981, 12/1989, 20/1990, 47/1990, 9/1991.
- Zakon o društvenoj brizi za djecu predškolske dobi. Narodne novine, 18/1991, 27/1993.
- Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi. Narodne novine, 10/1997, 107/2007.
- Zavod za statistiku NR Hrvatske (1954.), Statistički godišnjak NR Hrvatske. Zagreb: Zavod za statistiku NR Hrvatske.
- Zrinščak, S. (2008.), Obiteljska politika. U: Puljiz, V., Bežovan, G., Matković, T., Šućur, Z. i Zrinščak, S., Socijalna politika Hrvatske. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, str. 279-336.

## The development of the early childhood education and care in Croatia: paradigm change or path dependence?

### Summary

This paper presents the development of the institutionalized preschool education system in Croatia in the context of the ideological, institutional and legal framework within which the system was maturing. This development has been put into the context of two models of the institutionalization of preschool education in European countries. Croatia is characterized by relatively early state regulation in this domain and pluralism of the proclaimed functions. However, in practise social function prevails over the educational one and preschool programmes are treated as services for children of employed parents. The system has remained goal-oriented and residual, as for the significance the society attributes to it, so too in the proportion of the preschool age population encompassed by the programmes. During the transition period continuity compared to the previous organization is visible. Certain changes concerning the pluralism of the founders, funding and improving of the educational standards of quality have been introduced, but they may be considered only as necessary adjustments of the existing public political instruments to new circumstances, but not as changes of the developmental course.

**Key words:** functions of preschool education, Croatia, organizational forms, historical development, preschool education