

Andreja Hočevar in Mojca Kovač Šebart

Pravičnost in dostopnost predšolske vzgoje v državah nekdanje Jugoslavije: skupna zgodovina, različne možnosti¹

Povzetek: Avtorici analizirata vključenost otrok v predšolsko vzgojo z vidika zagotavljanja enakih možnosti v Bosni in Hercegovini, Črni gori, na Hrvaškem, v Sloveniji in Srbiji. Pri tem posredno odgovarjata na vprašanja o mreži ustanov predšolske vzgoje, njeni razvejenosti in dostopnosti kakovostnih programov predšolske vzgoje v obravnavanih državah. Analizo opreta na podatke iz mednarodnih baz in besedil, objavljenih v tej številki Sodobne pedagogike: v večini obravnavanih držav so razmere na tem področju daleč od zadovoljivih, kaj šele optimalnih. Upoštevajoč, da so pozitivni učinki predšolske vzgoje zlasti pomembni za otroke, ki prihajajo iz manj spodbudnih okolij ali iz prikrajšanih družbenih skupin, so izsledki analize še toliko bolj skrb zbujujoči. Ne le, da je mogoče družbeno neenakost zaznati skozi podatke o dostopnosti in dosegljivosti predšolske vzgoje (npr. skozi velike razlike v njeni dostopnosti v urbanih in ruralnih okoljih), utemeljeno lahko sklepamo, da prav (ne)dostopnost predšolske vzgoje to neenakost tudi dolgoročno vzdržuje in povečuje. Slovenija je glede razvitosti javne mreže predšolskih ustanov in glede deležev vanje vključenih otrok v ugodnejšem položaju od ostalih obravnavanih držav, a se vendarle sooča s problemi, ki zadevajo pravičnost in dostopnost predšolske vzgoje: razlike med prikrajšanimi in privilegiranimi skupinami otrok, med tistimi, ki prebivajo v ekonomsko in socialno razvitejših, in tistimi, ki prebivajo v manj razvitih, zlasti vzhodnih slovenskih regijah, so preprosto prevelike.

Ključne besede: predšolska vzgoja, dostopnost predšolske vzgoje, mreža ustanov predšolske vzgoje, sistemske rešitve, enake možnosti

UDK: 373.2

Znanstveni prispevek

Dr. Andreja Hočevar, docentka, Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za pedagogiko in andragogiko, Aškerčeva 2, SI-1000 Ljubljana, Slovenija;

e-naslov: andreja.hocevar1@guest.arnes.si

Dr. Mojca Kovač Šebart, redna profesorica, Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za pedagogiko in andragogiko, Aškerčeva 2, SI-1000 Ljubljana, Slovenija;

e-naslov: mojca.kovac-sebart@guest.arnes.si

¹ Članek je nastal v okviru raziskovalnega programa št. P5–0171 Pedagoško-andragoške raziskave učenja in izobraževanja za kakovostno življenje v skupnosti, ki ga je sofinancirala Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije iz državnega proračuna.

Uvod

V zadnjih 20 letih je politika Evropske unije (v nadaljevanju: EU) na področju predšolske vzgoje usmerjena v spodbujanje vključevanja otrok v kakovostne in učinkovite programe predšolske vzgoje.

V dokumentu z naslovom Sporočilo Evropske komisije Evropskemu parlamentu, Svetu Evrope, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij Razvoj šol in odlično poučevanje za dober začetek v življenju (Evropska komisija ... 2017) je poudarjeno, da morata biti vlaganje v mlade ljudi ter večja učinkovitost sistema vzgoje in izobraževanja glavni prednostni nalogi Evrope (prim. prav tam, str. 2). To naj bi spodbudilo razvoj EU in omogočilo doseganje zastavljenih gospodarskih in socialnih ciljev ter njeno konkurenčnost (prav tam), saj sta kakovostna vzgoja in izobraževanje ter kakovostna izobrazba osnova za uspešno poklicno pot mladih in tudi najboljše varovalo pred brezposelnostjo in revščino (prim. prav tam).

Opravljen je tudi razmislek o pomenu vlaganj v kakovostno predšolsko vzgojo, ki je, kot zapišejo v dokumentu, temelj učinkovitega in pravičnega vzgojno-izobraževalnega sistema; otroke pripravlja na šolo in pozitivno vpliva na šolsko uspešnost, še posebno na uspešnost otrok, ki prihajajo iz manj spodbudnega okolja, tudi tistih z migrantskim ozadjem, in to na vseh ravneh šolanja (prav tam, str. 7).

Evropska komisija sporoča, da bi implementacija smernic za predšolsko vzgojo, ki so jih pripravili v sodelovanju s strokovnjaki članic EU² in vključujejo načela ter pet ključnih področij za ukrepanje,³ znatno prispevala k boljšim učnim rezultatom otrok v zgodnjem obdobju šolanja in v izhodišču izenačila možnosti za njihovo šolsko uspešnost na vseh ravneh šolanja (prim. prav tam).

Predstavljeni razmislek o kakovosti predšolske vzgoje je izrazito vezan na doseganje učnih rezultatov in na šolsko uspešnost otrok, razmislek o učinkovitosti

² V tematski delovni skupini za predšolsko vzgojo (ang. Thematic Working Group on Early Childhood Education and Care), ki jo je leta 2012 za obdobje dveh let imenovala Evropska komisija, so med drugim oblikovali predlog evropskega okvira za ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti predšolske vzgoje (European Commission ... 2017).

³ To so: dostopnost, delovna sila, kurikulum, vrednotenje in spremljanje, upravljanje ter način financiranja (Evropska komisija ... 2017).

pa predvsem na zmanjševanje finančnih sredstev na tej in višjih ravneh šolanja, ko so stroški za odpravljanje razlik v rezultatih med bolj in manj uspešnimi učenci višji (prav tam). Zato lahko učinkovitost predšolske vzgoje v tem kontekstu razumemo kot odvisnost učnih rezultatov (pogosto na mednarodnih preverjanjih znanja) na začetni in višjih stopnjah šolanja od izdatkov oziroma sredstev, porabljenih za predšolsko vzgojo (prim. Bole idr. 2017, str. 7), pri čemer je opravljena primerjava rezultatov učencev, ki so oz. niso bili vključeni vanjo (prim. prav tam, str. 10).

Zdi se, da te primerjave temeljijo tudi na ugotovitvah Jamesa J. Heckmana, nanje pa se, kot kaže, opira tudi Evropska komisija. Heckman (2017) je pokazal, da prinaša vključenost v programe predšolske vzgoje koristi vsem otrokom, še posebej pa tistim iz prikrajšanih družbenih skupin, pri katerih vključenost v predšolsko vzgojo močno vpliva na kasnejše šolske dosežke. Pri tej populaciji vključenost v predšolsko vzgojo državi letno povrne 13 % investicije v predšolsko vzgojo (prav tam). Poudarja (2006, Heckman idr. 2007, str. 487–488, Heckman idr. 2010, str. 6, str. 9, str. 10–12) tudi druge dolgoročne učinke predšolske vzgoje na vse posameznike, ki so bili vključeni vanjo, kot so denimo lažja zaposljivost, večji povprečni dohodek, manjša potreba po storitvah socialnih služb, piše pa tudi o preventivnem učinku na področjih zdravja in kriminalitete ipd. Te in druge dolgoročne koristi naj bi bile povezane z večjo šolsko uspešnostjo in višjo formalno izobrazbo posameznikov in posameznic, na katero pozitivno vpliva vključenost otrok v programe predšolske vzgoje (Heckman idr. 2007, str. 4–5).

Tudi v dokumentih OECD (npr. 2012) poudarjajo, da so cilji, ki jih države skušajo doseči s sistemsko krepitvijo predšolske vzgoje, »zmanjšanje razlik v učenju in razvoju med različnimi skupinami otrok (pri čemer bi še posebne skrbi morali biti deležni otroci priseljenci in tisti iz drugih prikrajšanih skupin); boj proti revščini; izboljšanje učnih in drugih dosežkov otrok; podpora ženskam pri participaciji na trgu dela; vzpostavljanje ravnovesja med delovnim in prostim časom in dvig rodnosti« (prav tam, str. 297–298). V opisanem duhu skušajo različne države v svojih vzgojno-izobraževalnih politikah poiskati najbolj produktivna vlaganja v predšolsko vzgojo, in to (pogosto) z namenom povečanja njene učinkovitosti, ki zadeva šolsko uspešnost, s čimer bi se investiranje vanjo povrnilo. V tem kontekstu razumemo tudi opozorila, da ni zadosti podatkov o tem, v kolikšni meri politike predšolske vzgoje dosegajo naštetje cilje, zato OECD ugotavlja, da bi morali okrepite raziskovanje, ki bo odgovarjalo na vprašanja o učinkih in stroškovni učinkovitosti različnih politik in programov predšolske vzgoje (prav tam, str. 298). Zdi se, da politike na ravni EU in na globalni ravni sledijo modelu ekonomske učinkovitosti, kot opozarja denimo John Bennett (2006, str. 10). Ta proizvaja neke vrste »ekonomsko-politično ortodoksno«, ki vodi celo k zmanjševanju sredstev za predšolsko vzgojo⁴ (prav tam, str. 27–32).

Mnogi avtorji (Woodhead 2012, str. 35–36; White 2009, str. 9; Mahon 2010, str. 180) (tudi) zato opozarjajo, da je predšolska vzgoja v globalnem kontekstu in kontekstu EU razumljena predvsem kot dejavnik formiranja bodoče delovne sile. Če

⁴ Npr. z večanjem števila otrok v oddelku, vztrajanjem nekaterih držav (Češka, Poljska, Slovaška, Velika Britanija ...), da je skrb za otroke, mlajše od treh let, v domeni staršev, zato država ne namenja javnih finančnih sredstev za predšolsko vzgojo otrok, mlajših od treh let, ipd.) (Bennett 2011).

je vlaganje v vzgojo in izobraževanje otrok »investicija v človeški kapital« (Pressoir 2008, str. 58), potem postajajo ustanove predšolske vzgoje predvsem ustanove, ki so namenjene njegovemu upravljanju. Rianne Mahon (2010) tako ugotavlja, da je ideja o predšolski vzgoji kot »investiciji v človeški kapital« »povezana s širitvijo idej in praks, ki podpirajo neoliberalno globalizacijo« (prav tam, str. 172). Temu pritrjujejo npr. izsledki Marie Herczog (2012), ki je z analizo dokumentov Evropske komisije ugotovila, da je predšolska vzgoja v njih razumljena zlasti kot naložba v otrokovo prihodnost (angl. *well-becoming*), ne pa priložnost za zagotavljanje otrokove trenutne blaginje (angl. *well-being*) (prav tam, str. 552). Tudi Verity Campbell Barr in Mikael Nygård (2014), ki sta opravila primerjalno analizo sprememb na področju predšolske vzgoje v dveh državah članicah EU (Finska in Anglija), ugotavljata podobno: sledenje logiki trga zanemarja dejstvo, da je dostopnost programov predšolske vzgoje potrebna zaradi otrokove »pravice do optimalnega razvoja« (UN Committee on the Rights of the Child 2003, str. 13) vseh potencialov, ki zadevajo njegovo »osebnost, nadarjenosti, spoznavne in gibalne zmožnosti« (prav tam), ne pa le zaradi boljše pripravljenosti otrok na vstop v šolo in (dolgoročne) ekonomske učinkovitosti vlaganj vanjo. Zadnji dve razsežnosti, ugotavljata omenjena avtorica in avtor, sta namreč v Angliji postali osrednji temi politične razprave in podstat oblikovanja ukrepov politike na področju predšolske vzgoje (Campbell Barr in Nygård 2014, str. 354). Na podlagi izsledkov raziskave opozarjata, da moramo pri konceptualizaciji predšolske vzgoje v središče razmisleka o njenih ciljnih postaviti otroka in zahtevo po optimalnem razvoju vseh njegovih potencialov (še posebej višjih psihičnih procesov, tj. govora, mišljenja in spomina ter socialnih zmožnosti), njegovo dobro počutje ter izražanje v igri, risbi itd. V mislih pa je treba imeti tudi socialno občutljivost in odzivnost strokovnih delavk in delavcev nanj (Marjanovič Umek idr. 2005; Marjanovič Umek 2010). Ko govorimo o kakovosti predšolske vzgoje, te torej ne kaže preverjati prvenstveno skozi njen neposredni vpliv na šolsko uspešnost otrok.

Iz opisanega sledi, da smo pravzaprav lahko celo zaskrbljeni, ker Evropska komisija napoveduje pripravo skupnega poročila o učinkovitosti in smotrnosti odhodkov na vseh ravneh sistema intencionalne vzgoje in izobraževanja v državah članicah EU, kar bi lahko v sodelovanju z zainteresiranimi državami in drugimi deležniki vodilo k pripravi smernic politike vlaganj vanj (Evropska komisija ... 2017, str. 10).

Ob opozorilih, ki smo jih zapisali uvodoma, v nadaljevanju nedvoumno izpostavljamo: vsak razmislek o kakovostnih programih predšolske vzgoje in njihovi strokovni izvedbi je nezadosten, če ne vsebuje jasne zahteve, da morajo biti ti od končanega starševskega dopusta dostopni vsem otrokom, ne glede na njihove socialne in druge osebne okoliščine. Šele dostopnost in možnost zgodnje vključitve v enako kakovostne programe predšolske vzgoje za vse otroke, in to ob optimalnih strukturnih pogojih, ki pomembno vplivajo na kakovost (npr. število otrok in odraslih v oddelku), dopuščata, da skozi vzgojno prakso spodbujamo optimalen razvoj vsakega otroka. To so nujni pogoji za dejansko zmanjševanje razlik med otroki, ki so posledica njihovega različnega socialnega in ekonomskega statusa ter drugih osebnih okoliščin, s čimer dobi razmislek o pravicah otrok, vključenih v predšolsko vzgojo, zadosten smisel in težo.

Tudi ko socialno pravično intencionalno vzgojo in izobraževanje razumemo kot družbeno, politično in pedagoško prakso ter proces, v katerem vsi udeleženci skozi emancipacijo in participacijo poglobljajo razumevanje sebe in svojega sveta (Cannella 2008; MacNaughton 2003 v Krnjaja in Pavlović Breneselović 2017, str. 117), ostaja dejstvo, da te predpostavke vzdržijo samo v primeru, če imajo realno možnost udeležbe v tem vzgojno-izobraževalnem procesu vsi otroci. Če ni tako, preprosto ni mogoče prisluhniti glasovom vseh (!) otrok v njihovem vsakdanjem življenju ter se odzvati nanje (prim. prav tam). Ni pa mogoče spreminjati niti odnosov moči ter kritično reflektirati kulturno in vsako drugo dominacijo (prim. prav tam), če sistem sam po sebi proizvaja razlike.

V besedilih, ki so vključena v to tematsko številko Sodobne pedagogike (v nadaljevanju: SP), smo obravnavali vključenost otrok v predšolsko vzgojo, njeno prostorsko dostopnost in cenovno dosegljivost za starše,⁵ ki želijo otroka vključiti v ustanovo predšolske vzgoje, v Bosni in Hercegovini, Črni gori, Hrvaški, Sloveniji in Srbiji (v nadaljevanju: obravnavane države). Zanimalo nas je predvsem, ali sistem predšolske vzgoje v teh državah zagotavlja enake možnosti vsem otrokom predšolske starosti. S prispevki smo posredno odgovarjali na vprašanja o mreži ustanov predšolske vzgoje, o njeni razvejenosti in dostopnosti kakovostnih programov predšolske vzgoje na tem območju. Natančneje pa sta v besedilih obravnavana še dva strukturna kazalnika kakovosti: število otrok v oddelku ter razmerje med številom otrok in odraslih v programih predšolske vzgoje.

Vključenost otrok v predšolsko vzgojo v državah na območju nekdanje Jugoslavije

Delež otrok, vključenih v predšolsko vzgojo v določeni državi, je najsplošnejši podatek, ki ga lahko poiščemo tudi v mednarodnih statistikah. Te omogočajo primerjavo deležev otrok, ki so v posameznih državah vključeni v programe in ustanove sistema predšolske vzgoje, čeprav velja ob tem upoštevati, da so systemske rešitve različne in da v sistem predšolske vzgoje posamezna država uvršča različne vrste programov in ustanov (prim. Bela knjiga ... 2011, str. 67), ki so (vsaj kar zadeva vsebino, kakovost, trajanje in organizacijo) praktično neprimerljivi.

Poleg tega so interpretacije zagotavljanja enakih možnosti dostopa do predšolske vzgoje ter s tem povezane pravičnosti posameznih sistemov vzgoje in izobraževanja odvisne ne le od podatka o samem deležu vključenih otrok, pomembno je tudi vedeti, ali so vanj zajeti otroci vpisani v različne programe predšolske vzgoje (denimo tudi krajše in občasne programe), ki se izvajajo v različnih ustanovah, ali pa so v sistem in posledično v statistiko o deležu vključenosti v predšolsko vzgojo v posamezni državi vključene le ustanove, ki izvajajo programe, podobne našemu Kurikulu za vrtce (1999). Za slednje avtorice besedil iz Bosne in Hercegovine, Črne gore, Hrvaške in Srbije, uporabljajo poimenovanje ustanove predšolske vzgoje (te

⁵ V kontekstu EU je dostopnost predšolske vzgoje opredeljena kot »ponudba, ki je na voljo in cenovno dosegljiva vsem družinam in njihovim otrokom« (prav tam). Ne pomeni le razvite mreže ustanov, v katerih se izvajajo kakovostni programi predšolske vzgoje (v nadaljevanju: prostorska dostopnost), temveč tudi za starše cenovno dosegljivost vključevanja njihovih otrok v programe predšolske vzgoje.

so v vseh obravnavanih državah notranje organizacijsko strukturirane kot jaslični oddelki (otroci prvega starostnega obdobja) in vrtčevski oddelki (otroci drugega starostnega obdobja), avtorici in avtor analize predšolske vzgoje v Sloveniji pa v besedilu za te ustanove uporabljajo izraz vrtci.

Primerjavo podatkov o deležu vključenosti otrok v predšolsko vzgojo otežuje tudi razlika med državami glede starosti, pri kateri otroci vstopajo v programe prvega starostnega obdobja, in tudi kronološka meja, pri kateri otroci vstopajo v obvezno šolo.

Za celovito sliko, ki govori o pravičnosti in dostopnosti predšolske vzgoje v posamezni državi, pa je pomemben tudi delež vključenosti otrok iz prikrajsanih družbenih skupin. Do teh podatkov pogosto ni mogoče priti, saj jih (iz različnih razlogov) v državah ne zbirajo.

Besedila, ki govorijo o stanju predšolske vzgoje v nekaterih državah na območju nekdanje Jugoslavije, vključujejo v analizo razmisleke, ki zadevajo zgornja opozorila, zato opisujejo tudi probleme, s katerimi so se avtorice in avtor v posamezni državi srečevali, ko so skušali opraviti analizo stanja na tem področju in ga postaviti v mednarodni kontekst. Med drugim primerjavo podatkov, ki zadevajo obravnavane države, otežuje dejstvo, da v nekaterih od njih določenih podatkov o populaciji predšolskih otrok ali o njihovi vključenosti v predšolsko vzgojo ne zbirajo.⁶

Vključenost otrok prvega starostnega obdobja v predšolsko vzgojo

Izsledki raziskav (Glass 2004; Belsky idr. 2007; Watson 2009; Burger 2010; Marjanovič Umek idr. 2010; Welsh 2010; Cabell idr. 2015) opozarjajo, da je zgodnje vključevanje otrok v kakovostno predšolsko vzgojo pomembno za otrokov optimalen in celovit razvoj. Potrjujejo tezo, da zgodnja vključitev otrok v predšolsko vzgojo in njihova daljša vključenost vanjo pomembno vplivata na razvoj govora ter spoznavni, socialni in čustveni razvoj otrok. Pozitivni učinki zgodnje vključenosti v kakovostno predšolsko vzgojo se kažejo v otrokovem aktualnem in kasnejšem razvoju ter njegovi vključenosti v družbo in razvitosti njegovih socialnih in emocionalnih veščin (Sylvia idr. 2004; Mashburn 2008; Guerin 2013).

V mnogih državah članicah EU so politike že prepoznale pomen, ki ga ima za otrokov razvoj zgodnja vključenost v predšolsko vzgojo, zato si prizadevajo, da bi vanjo zajeli čim več otrok prvega starostnega obdobja (od končanega starševskega dopusta do tretjega leta starosti). Po podatkih, ki jih je zbrala Evropska komisija in objavila v publikaciji *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe* (European Commission ... 2014, str. 65, v nadaljevanju: *Key Data*), je bilo leta 2011 na Danskem v predšolsko vzgojo vključenih 74 % otrok prvega starostnega obdobja,

⁶ Denimo v Bosni in Hercegovini vodijo statistiko o številu otrok, vključenih v ustanove predšolske vzgoje, nimajo pa podatkov o celotni populaciji otrok od rojstva do vstopa v šolo na območju države, zato ni mogoče ugotoviti, kolikšen delež otrok predšolske starosti je sploh vključen vanje (Camović in Hodžić 2017, str. 31). V Črni gori ni podatkov o številu otrok prvega starostnega obdobja, ki niso vključeni v predšolsko vzgojo (Novović 2017, str. 53). V Srbiji nimajo enotne baze podatkov o predšolski vzgoji in številu otrok predšolske starosti. Dosegljivi so le delni podatki zavoda za statistiko in podatki, pridobljeni s posamičnimi raziskavami (Krnjaja in Pavlović Breneselović 2017, str. 109).

na Nizozemskem 52 %, na Švedskem 51 %, v Franciji 44 %, na Islandiji 39 %, v Luksemburgu 44 %, v Belgiji in Španiji 39 %, v Sloveniji⁷ 37 %, na Portugalskem 35 %, v Veliki Britaniji 30 %, na Finskem in Italiji 26 %, v Nemčiji 24 %, na Cipru 23 %, na Irskem 21 %, v Estoniji in Grčiji 19 %, v Latviji in na Hrvaškem 15 %, v Avstriji 14 %, na Malti 11 %, na Madžarskem 8 %, v Bolgariji in Litvi 7 %, na Češkem 5 %, na Slovaškem 4 %, na Poljskem 3 % in v Romuniji 2 % otrok prvega starostnega obdobja (prav tam).

Podatki opozarjajo, da politika predšolske vzgoje in družinska politika v nekaterih državah EU bržkone še nista v zadostni meri prepoznali pozitivnih učinkov predšolske vzgoje na otrokov razvoj in učenje ter pomena, ki ga ima vključenost otroka v predšolsko vzgojo za družinsko življenje in za možnosti staršev, da se dejavno poklicno udeležujejo. (Ne)vključenost otrok v predšolsko vzgojo je seveda odvisna od različnih dejavnikov, med drugim od stopnje zaposlenosti žensk/mater in od možnosti vključitve otroka v dnevni program predšolske vzgoje (Mills idr. 2014, str. 13). Odvisna je tudi od družbenih in kulturnih predstav o starševstvu in materinstvu, ki lahko temeljijo na prepričanju, da za otroka v tem obdobju lahko najbolj ustrezno skrbijo starši oz. mati, zato vključitev otroka v institucionalno predšolsko vzgojo odklanjajo (Taht in Mills v Mills 2014, str. 42). Ženske tako pogosto ostajajo doma, če se po porodu zaposlijo, pa otroka prepustijo starim staršem ali drugim sorodnikom oz. sosedom (Jappens in van Bavel v Mills idr. 2014, str. 42). V nekaterih državah je lahko manjša vključenost otrok prvega starostnega obdobja povezana tudi z dolgim starševskim dopustom (npr. tri leta v Nemčiji in na Madžarskem), v drugih z možnostjo izbire staršev, da se odločijo bodisi za vključitev otrok v program, ki ga izvaja ustanova predšolske vzgoje ali varuhi na domu, bodisi da bodo sami varovali otroka in za to prejeli finančno nadomestilo (npr. Finska; več o tem Heinämäk 2008). Bennett (2006) pa opozarja, da je v nekaterih državah vključitev otroka v predšolsko vzgojo (tudi v t. i. nursery, child care centre ipd.) zelo draga, tako da si starši z nižjimi dohodki tega ne morejo privoščiti. Zato zaposleni starši poiščejo druge oblike varovanja (npr. varuške).

Prizadevanja za povečanje vključenosti otrok prvega starostnega obdobja v predšolsko vzgojo so lahko uspešna le, če jih spremljajo različni ukrepi družinske, socialne in davčne politike v posamezni državi (Mills idr. 2014, str. 40–41). Na področju vzgoje in izobraževanja je pomembno, da obstaja razvita mreža ustanov predšolske vzgoje, ki izvajajo kakovostne programe, da so ti cenovno dostopni in da so vzpostavljene različne oblike izobraževanja staršev o učinkih zgodnjega vključevanja otrok v predšolsko vzgojo na njihov optimalni razvoj in učenje.

Deleži otrok prvega starostnega obdobja, ki so vključeni v predšolsko vzgojo, se za obravnavane države v šolskem letu 2015/16 gibljejo med 15,0 in 57,3 % (glej Preglednico 1).

⁷ V podatkovni bazi SURS je zapisano, da je bilo tega leta v Sloveniji v vrtnice vključenih 55,6 % otrok prvega starostnega obdobja. Podatka se razlikujeta, razloga za razmeroma veliko odstopanje pa ne poznamo.

Država	Delež vključenosti
BiH	ni podatkov za otroke prvega starostnega obdobja
Črna gora ⁸	15,0 %
Hrvaška ⁹	17,5 %
Slovenija	57,3 %
Srbija	27,0 %

Preglednica 1: Vključenost otrok prvega starostnega obdobja v predšolsko vzgojo v š. l. 2015/16 (vsa besedila v tej številki SP)

V vseh obravnavanih državah, z izjemo Bosne in Hercegovine, za katero avtorici zapišeta, da podatki niso zbrani, in Slovenije, v kateri je vključenost 57,3 %, so deleži otrok prvega starostnega obdobja, ki so bili v š. l. 2015/16 vključeni v predšolsko vzgojo, manjši od povprečja držav članic EU iz leta 2011. Po podatkih iz leta 2011, zbranih v publikaciji Key Data (European Commission ... 2015, str. 67), je izračunano povprečje 30 %. Iz podatkov pa je prav tako razvidno, da so deleži otrok prvega starostnega obdobja, v š. l. 2014/15 vključenih v predšolsko vzgojo, v Črni gori, na Hrvaškem in v Srbiji bistveno večji od deležev posameznih držav članic EU (Češka, Slovaška, Litva, Poljska, Bolgarija, Romunija in Madžarska), ki jih navajajo statistike za leto 2011 in ki znašajo manj kot 10 % otrok prvega starostnega obdobja.

Na skromne ali še ne zadostne deleže vključenosti otrok prvega starostnega obdobja v obravnavanih državah opozarjajo tudi avtorice in avtor besedil, objavljenih v tej številki SP:

Dženeta Camović in Lejla Hodžić (2017, str. 42) opozarjata, da vzgojno-izobraževalna politika v Bosni in Hercegovini to populacijo otrok popolnoma zane-marja. Posledično so zmogljivosti za otroke prvega starostnega obdobja nerazvite, statističnih podatkov za to populacijo otrok pa ni. Avtorici poudarjata, da bi glede na to, da je otrokov razvoj odvisen od ustreznih razvojnih spodbud, država morala sprejeti aktivne strateške ukrepe za vključevanje otrok prvega starostnega obdobja v predšolsko vzgojo, ki bi vodili tudi k odpiranju oddelkov za te otroke. Tanja Novović (2017, str. 52) poudarja, da v Črni gori predšolska vzgoja za otroke prvega starostnega obdobja počasi pridobiva opaznejše mesto v vzgojno-izobraževalni politiki. Na to kažejo podporni politični dokumenti ter skupni odzivi in prizadevanja strokovne, politične in družbene javnosti. Avtorica pa opozarja, da prizadevanja še vedno niso zadostna, saj se delež otrok prvega starostnega obdobja, vključenih v predšolsko vzgojo, povečuje zelo počasi in je še vedno majhen. Jasminka Zloković in Diana Nenadić-Bilan (2017, str. 81) menita, da je potrebna rekonceptualizacija socialne in vzgojno-izobraževalne politike na Hrvaškem, kar zadeva predšolsko vzgojo in pravico otrok do optimalnega razvoja. Poudarjata premajhen delež otrok prvega starostnega obdobja, vključenih v predšolsko vzgojo, saj se zavedata, da kljub

⁸ Podatek velja za leto 2014 (Novović 2017, str. 52).

⁹ Po podatkih OECD (2016) je leta 2013 Hrvaška imela okoli 12-odstotno vključenost otrok prvega starostnega obdobja v predšolsko vzgojo, kar pomeni, da je v zadnjih letih delež narasel.

pozitivnim trendom na področju predšolske vzgoje Hrvaška ne dosega zelene ravni vključenosti otrok prvega starostnega obdobja. Tudi v Sloveniji z deležem otrok prvega starostnega obdobja, ki so vključeni v vrtec, ne moremo biti zadovoljni. Analiza namreč kaže, da obstajajo regionalne razlike v deležih vključenosti. Pri tem bi bili potrebni dodatni strateški razmisleki na ravni države in lokalnih skupnosti, na podlagi katerih bi sprejeli sistemske ukrepe, saj najmanjšo vključenost dosegajo prav regije, za katere lahko rečemo, da se že sicer soočajo z večjo socialno in ekonomsko prikrajšanostjo (Kovač Šebart, Hočevar in Štefanc 2017, str. 98–99).

Tudi Živka Krnjaja in Dragana Pavlović Breneselović (2017, str. 110) opozarjata na majhen delež otrok prvega starostnega obdobja, vključenih v predšolsko vzgojo v Srbiji. Poudarjata, da je tak delež mogoče samo delno razložiti po eni strani s plačanim starševskim dopustom do dopolnjenega prvega leta otrokove starosti in po drugi strani z nezadostnimi zmogljivostmi v ustanovah predšolske vzgoje. Ugotavljata, da strateški in zakonski dokumenti vzgojno-izobraževalne politike v Srbiji poudarjajo pomembnost predšolske vzgoje tudi v prvem starostnem obdobju, a razvoj sistema v praksi ne sledi zapisom v dokumentih, v katerih so opredeljeni cilji in strategija razvoja predšolske vzgoje v Srbiji. Sklenemo lahko, da vključenost otrok prvega starostnega obdobja v predšolsko vzgojo v obravnavanih državah ni zadostna in zahteva celovite ukrepe, ki bodo zagotavljali dostop do predšolske vzgoje za to starostno skupino.

Kljub nezadostnemu deležu otrok prvega starostnega obdobja, v obravnavanih državah vključenih v predšolsko vzgojo, pa ne moremo mimo ugotovitve, da so tisti, ki so vendarle vključeni vanjo, deležni večinoma kakovostnih dnevni programov v ustanovah predšolske vzgoje. To pa ne drži za vse članice EU, saj je v mnogih v povprečju kar polovica otrok prvega starostnega obdobja vključena v poldnevne programe predšolske vzgoje (prim. European Commission ... 2014, str. 65).

Vključenost otrok v starosti od štirih let do vstopa v šolo v predšolsko vzgojo

EU si je zastavila cilj, da bo v državah članicah do leta 2020 v predšolsko vzgojo vključenih 95 % otrok, starih od štiri leta do vstopa v šolo (European Commission ... 2011, str. 2). V Preglednici 2 smo zbrali dostopne podatke o deležih otrok, starih štiri leta oz. od štirih let do vstopa v šolo: v drugem in tretjem stolpcu so zbrani podatki iz baze Eurostat, v zadnjem stolpcu pa iz publikacije *Early Childhood Education and Care System in Europe* (European Commission ... 2015).

Kot je razvidno iz Preglednice 2, je bil leta 2012 po podatkih Eurostata največji delež vključenosti otrok v predšolsko vzgojo v tem starostnem obdobju zabeležen v Franciji in na Malti, kjer so bili vanjo vključeni vsi otroci od štirih let do vstopa v šolo. Pod povprečjem EU, ki je leta 2012 znašalo 93,9 %, ¹⁰ je bila med drugimi tudi Slovenija (90,9 %), a velja ob tem dodati, da je bila pri nas večina otrok vključena v dnevne programe vrtec in da je predšolska vzgoja v celoti neobvezna. Povprečnega deleža vključenosti v EU iz leta 2012 Slovenija ni dosegla niti v šolskem letu 2016/17, ko je bilo v predšolsko vzgojo vključenih 92 % otrok te starosti (SURS 2017b).

¹⁰ V ta delež je vključena tudi Hrvaška, čeprav leta 2012 še ni bila članica EU, je pa to že bila leta 2014, ko so se zajemali podatki.

	Delež otrok, vključenih v predšolsko vzgojo (v %)		
	Od starosti 4 let do vstopa v šolo (Eurostat, podatki za leto 2012)	Samo 4-letniki (Eurostat, podatki za leto 2015)	Samo 4-letniki (po podatkih Evropske komisije za leto 2012) ¹¹
Francija	100,0	100,0	100,0
Malta	100,0	100,0	100,0
Nizozemska	99,6	96,0	99,6
Italija	99,2	95,8	98,8
Irska	99,1	89,4	58,2 ¹¹
Belgija	98,0	98,1	96,4 (2013)
Danska	98,0	98,0	97,7
Luksemburg	97,8	94,8	97,9
Španija	97,4	97,4	97,0
Velika Britanija	97,3	100,0	60,4 ¹²
Islandija	97,2	96,8	/
Nemčija	96,5	96,7	95,7 (2014)
Švedska	95,9	93,0	97,5 (2013/14)
Portugalska	95,0	90,3	90,6 (2013/14)
Madžarska	94,5	95,1	93,1
EU (28 držav)	93,9	93,8	/
Avstrija	93,8	92,7	94,2 (2013/14)
Latvija	93,3	91,6	89,6 (2013/14)
Slovenija	90,9	89,3	89,3 (2014/15)
Estonija	90,0	90,6	91,4 (2014)
Bolgarija	87,1	80,8	79,5
Češka	86,1	85,3	87,4 (2013/14)
Romunija	85,5	86,3	82,4
Litva	84,8	85,7	84,5 (2014/15)
Poljska	84,3	65,5	79,5 (2014/15)
Ciper	83,8	84,7	72,0
Slovaška	77,1	75,6	75,1 (2014)
Grčija	75,2	72,8	54,5
Finska	75,1	74,5	73,9 (2013)
Hrvaška	71,7	59,6	58,1 (2011)
Srbija	/	/	49,7 (2013)
Črna gora	/	/	46,4 (2014)

Preglednica 2: Podatki o deležih otrok, starih štiri leta ter od štirih let do vstopa v šolo, ki so bili vključeni v predšolsko vzgojo (vira: podatkovna baza Eurostat ter European Commission ... 2015)

¹¹ K deležu Irske je treba prišteti še 38,6 % otrok, ki so pri tem letu starosti že vključeni v šolo.

¹² K deležu Velike Britanije je treba prišteti še 36,9 % otrok, ki so pri tem letu starosti že vključeni v šolo.

V besedilih, objavljenih v tej številki SP, ki so jih pripravile avtorice iz Bosne in Hercegovine, Črne gore, Hrvaške in Srbije, ne razpolagamo s podatki o vključenosti otrok, starih od štiri leta do vstopa v šolo, v predšolsko vzgojo: bodisi zato, ker jih v državi ne zbirajo, bodisi zato, ker jih ne zbirajo po metodologiji, ki je bila za zajem podatkov iz leta 2012 uporabljena v Eurostatu.¹³ Nekoliko več primerjave z obravnavanimi državami omogočajo podatki o deležu štiriletnikov, vključenih v predšolsko vzgojo: podatki, ki so za leto 2015 dostopni v bazi Eurostat, in podatki, objavljeni v poročilu Evropske komisije, ki se nanašajo večinoma na leto 2012 (European Commission ... 2015), kažejo, da je bil leta 2015 v Sloveniji delež štiriletnikov, vključenih v predšolsko vzgojo, manjši od povprečja EU, enako pa velja za Hrvaško, ki je imela med članicami EU najmanjši delež otrok te starosti, vključenih v predšolsko vzgojo. Glede na podatke iz poročila *Early Childhood Education and Care System in Europe* (European Commission ... 2015) tako Srbija kot Črna gora izkazujeta razmeroma majhen delež vključenosti otrok, starih štiri leta, v predšolsko vzgojo: ta je v obeh državah nekoliko pod 50 %.

V Preglednici 2 zbrani podatki o deležih v predšolsko vzgojo vključenih štiriletnikov v posameznih primerih odstopajo, kar je večinoma posledica generacijskih nihanj, s katerimi je mogoče pojasniti manjša odstopanja, ali pa različne metodologije zbiranja podatkov (ki lahko privede tudi do večjih odstopanj). Tudi zato je potrebna pazljivost pri interpretacijah statistik. Pogosto namreč ni mogoče zanesljivo vedeti, čemu gre pripisati razlike v deležih: na Švedskem naj bi bilo tako leta 2013 v predšolsko vzgojo vključenih 97,5 % štiriletnikov, leta 2015 pa 93 %; v Luksemburgu leta 2012 97,9 %, leta 2015 pa 94,8 %. Na Poljskem je bilo po podatkih, zbranih v eni od baz (2015), v predšolsko vzgojo vključenih 65,5 % štiriletnikov, v drugi bazi pa je podatek za leto 2014/15 skoraj 15 odstotnih točk boljši, to je 79,4 %. Podobno velja za Irsko, ki je imela leta 2012 58,2-odstotno vključenost štiriletnikov, leta 2015 pa kar 89,4-odstotno. Na to opozarjamo, ker je pri primerjavah treba poznati natančno stanje in rešitve v posamezni državi v določenem obdobju, da ugotovimo, kaj se dogaja s statistikami in deleži (npr. odvisno od tega, kaj štejejo države v posameznem obdobju v predšolsko vzgojo, so bili morda sprejeti ukrepi obveznega vključevanja v predšolsko vzgojo, se je premaknila starost vstopa v šolo ipd.). V tej luči je treba analizirati tudi statistiko držav, obravnavanih v tej številki SP. Ob vseh pomislekih in zadržkih pa ta vendarle opozarja, kar v besedilih, objavljenih v tej številki SP, poudarjajo tudi avtor in avtorice: namreč da je vključenost štiriletnikov v predšolsko vzgojo majhna, izjema je Slovenija, a tudi ta ne dosega poprečja držav članic EU.

Nekaj besed velja na tem mestu nameniti tudi pripravi na šolo: z izjemo Slovenije in Črne gore morajo otroci v drugih obravnavanih državah leto dni pred vstopom v šolo obvezno obiskovati program priprave na šolo. Jasminka Zloković in Diana Nenadić-Bilan (2017, str. 73) poudarjata, da je otrokom, ki niso vključeni v predšolsko vzgojo, z obveznim programom priprave na šolo omogočen vsaj delni dostop do vsebin, ki bi lahko pripomogle k njihovem uspešnejšemu začetku obveznega osnovnošolskega izobraževanja. Dodamo lahko, da je za te otroke vključenost

¹³ V Bosni in Hercegovini ni podatkov o deležih otrok, vključenih v predšolsko vzgojo (le ocene ali podatki o številu otrok), v Črni gori ni podatkov o deležih vključenih otrok po starostnih obdobjih, v Srbiji pa zbirajo podatke za otroke, stare tri do 5,5 leta.

v program priprave na šolo večinoma prvi stik z večjo skupino sovrstnikov, zlasti pa z institucijo in njenim delovanjem, ki se razlikuje od družinskega življenja.

V Bosni in Hercegovini je program priprave na šolo obvezen za otroke, stare pet do šest let, ki niso vključeni v dnevne ali poldnevne programe predšolske vzgoje. Program obsega najmanj 150 ur, vendar se kljub zakonski obvezi ne izvaja na celotnem ozemlju Bosne in Hercegovine. Podatkov, koliko otrok je vključenih vanj v celotni državi, ni. Podatki iz posameznih kantonov pa kažejo, da je vključenost otrok v ta program največja v Zeniško-dobojskem in Bosansko-podrinjskem kantonu (100 %) ter v Kantonu Sarajevo (80 %). Najmanjši delež vključenosti pa je zaslediti v Srednjobosanskem (5 %), Hercegovsko-neretvanskem (9,3 %) in Posavskem kantonu (11,61 %) (Camović in Hodžić 2017, str. 37). Avtorici besedila (prav tam, str. 42) opozarjata, da bi bilo treba v tej državi povečati vključenost otrok v programe priprave na šolo s krepitvijo infrastrukture, pa tudi tako, da bi otrokom, ki prebivajo daleč od ustanove predšolske vzgoje oz. od šole, v kateri poteka ta program, zagotovili prevoz.

Na Hrvaškem so od leta 2014 otroci, ki ne obiskujejo predšolske vzgoje, pri šestih letih obvezno vključeni v program priprave na šolo, ki traja 250 ur. Vanj je bilo v š. l. 2015/16 vključenih 99,6 % otrok te starosti (Zloković in Nenadić-Bilan 2017, str. 72). Kljub velikemu deležu otrok, vključenih v programe priprave na šolo, pa na Hrvaškem njihovo izvajanje ni brez težav. Avtorici (prav tam, str. 79) opozarjata, da varuh otrokovih pravic poroča o pritožbah staršev, ki se med drugim nanašajo na to, da otrok ponekod ni mogoče vpisati v ta program v jutranji izmeni, saj so zmogljivosti nekaterih ustanov, ki program izvajajo, premajhne. To pa zaposlenim staršem povzroča težave. Tovrstne težave imajo predvsem starši otrok na otokih in v manjših mestih.

V Srbiji obiskujejo otroci program priprave na šolo v starosti od 5,5 do 6,5 leta. Izvaja se devet mesecev po štiri ure na dan, kar na letni ravni pomeni približno 720 ur, in sicer kot poldnevni program, če otroci niso vključeni v dnevne programe ustanov predšolske vzgoje. V letu 2015 je bilo v program priprave na šolo vključenih 97 % otrok. Program priprave na šolo se za 10,89 % vključenih otrok izvaja v jeziku narodnostnih manjšin (v madžarskem, slovaškem, rusinskem, romunskem in hrvaškem jeziku), za 1 % otrok pa se program izvaja dvojezično (v srbščini in manjšinskem jeziku ali v srbščini in tujem jeziku – angleškem ali nemškem) (Krnjaja in Pavlović Breneselović 2017, str. 110). Kot poudarjata avtorici, podatki o vključenosti otrok v programe priprave na šolo kažejo, da je v razvitih regijah ta popolna (100 %), v manj razvitih regijah pa se giblje med 84 % (2012) in 95 % (2015). Ti podatki in podatek, da je bilo v letu 2015 v programe priprave na šolo vključenih 97 % otrok, kažejo, da del otrok zaradi neznanih razlogov programov priprave na šolo ne obiskuje.

V nasprotju z doslej omenjenimi državami v Črni gori program priprave na šolo ni obvezen, čeprav je otrokom na voljo in traja okoli 350 ur, praviloma pa se izvaja skozi vse šolsko leto, in sicer dve uri dnevno v popoldanskem času (od 17. do 19. ure). O številu vključenih otrok ni podatka.

Tudi v Sloveniji je bila ob pripravi nove šolske zakonodaje leta 1996 sprejeta odločitev, da se v vrtcih obvezni program priprave na šolo ne bo izvajal. Prevladala je strokovna rešitev, da priprava na šolo in preizkus pripravljenosti za vstop

v šolo nista potrebna, če šola bolj upošteva razvojne značilnosti otrok in če imajo učenci dovolj časa za ponotranjenje izkušenj in znanj, hkrati pa je zagotovljeno večje upoštevanje individualnih razlik v razvoju otrok. Sprejeta je bila odločitev, da je treba povečevati deleže otrok, ki so vključeni v predšolsko vzgojo skozi daljše obdobje, in upoštevati podmeno, »da mora biti ‚priprava na šolo‘ vpeta v celotno institucionalno predšolsko vzgojo« (Kovač Šebart 2002, str. 95). Ta odločitev je bila oprta tudi na interpretacije npr. Sue Bredekamp in Barbare Willer (1990), da bi moralo biti predšolsko obdobje kontinuirano povezano (v rasti, razvoju, učenju) z zgodnejšim šolskim obdobjem ter da te povezave ne more zagotavljati le koncept pripravljenosti za vstop v šolo (več o tem v prav tam).

Sklenemo lahko, da v Bosni in Hercegovini, Črni gori, na Hrvaškem in v Srbiji predšolska vzgoja velikemu deležu otrok od četrtega leta dalje ni dostopna. Tudi v Sloveniji vključenost otrok te starosti ne dosega povprečja držav članic EU.

Problem dostopnosti ustanov predšolske vzgoje

Opozorili smo že, da zagotavljanje enakih možnosti zahteva redistribucijo dostopa do kakovostne predšolske vzgoje, tako da so otrokom iz različnih družbenih skupin, različnih okolij in ne glede na različne individualne okoliščine dostopni programi predšolske vzgoje, ki so primerljivi tako po kakovosti kot po trajanju (Iverson v Hard idr. 2013, str. 325). Dostopnost predšolske vzgoje je zato pomembno odvisna tudi od razvejenosti mreže ustanov, v katerih potekajo programi, in njihove razporejenosti po celotnem območju države.

Pregled besedil v tej številki SP pokaže, da z izjemo Slovenije mreža ustanov predšolske vzgoje v obravnavanih državah ni zadostno razvita, kar še posebej velja za ruralna območja. V nekaterih predelih Bosne in Hercegovine ustanov predšolske vzgoje sploh ni, v drugih pa prostorske zmogljivosti ne omogočajo vpisa v predšolsko ustanovo vsem otrokom, katerih starši bi to želeli, zato so ti primorani otroke uvrstiti na čakalne sezname. V Črni gori se s pomanjkanjem prostorskih zmogljivosti soočajo zlasti v osrednji in južni regiji, kjer je delež otrok, ki so vključeni v predšolsko vzgojo, največji. V občinah severne regije pa na nekaterih območjih ustanov predšolske vzgoje sploh ni, oddaljenost od najbližjih obstoječih pa je pomemben razlog, da otroci niso vključeni v predšolsko vzgojo. Tudi na Hrvaškem se kažejo pomembne razlike v dostopnosti predšolske vzgoje, saj obstaja velik delež otrok, ki glede na teritorialno pripadnost in kraj bivanja nimajo zagotovljenih možnosti za vključitev vanjo. Na čakalnih seznamih za sprejem v ustanove predšolske vzgoje na Hrvaškem tako vsako leto ostaja okoli 5.000 otrok.

V Sloveniji je mreža javnih ustanov sicer dobro razvita in pokriva vso državo, kljub temu pa v nekaterih občinah prostorske možnosti ne dopuščajo vključenosti vseh otrok, ki bi jih starši želeli vpisati v vrtec, zato tudi v tej državi obstajajo *čakalne liste* – npr. v mestni občini Ljubljana (Centralni čakalni seznam 2017), občini Kamnik (Centralni čakalni seznam 2017a), občini Dragatuš (Čakalna lista 2017).

Čakalni seznamami za vključitev otrok v ustanovo predšolske vzgoje obstajajo tudi v nekaterih občinah v Srbiji, in sicer tam, kjer je razpoložljivost mreže teh ustanov z vidika potreb otrok nezadostna, problem z nedostopnostjo ustanov

pa je praviloma v najmanj razvitih regijah (Krnjaja in Pavlović Breneselović 2017, str. 116).

Po skoraj treh desetletjih od vzpostavljanja samostojnih držav na območju nekdanje Jugoslavije ugotavljamo, da imajo v njih precejšnje težave tako z mrežo kot z dostopnostjo (javnih) ustanov z enako kakovostnimi programi predšolske vzgoje in podobno cenovno dosegljivostjo za starše. V državah, ki ob osamosvojitvi niso imele zadostno razvite mreže javnih ustanov, je problem posebej pereč.

Kot smo pokazali v besedilu, politika EU državam članicam narekuje, da v predšolsko vzgojo vključijo čim več otrok. Države se pri tem srečujejo z izrazito različnimi okoliščinami. Obravnavane države, kot že rečeno, ob vzpostavitvi samostojnosti in neodvisnosti večinoma niso imele razvite mreže ustanov predšolske vzgoje. V mnogih od njih so divjale vojne in so se morale soočati s posledicami, ki so jih te prinesle, tudi z vidika finančnih bremen in proračunskih izdatkov. Razumljivo je, da so bile po vojni politične prioritete vezane zlasti na zagotavljanje temeljnih pogojev, pomembnih za preživetje prebivalstva. Praktično vse od obravnavanih držav pa so se ubadale tudi s slabimi ekonomskimi razmerami in težavami pri zagotavljanju proračunskih sredstev za delovanje države. Ob ekonomski krizi pred nekaj leti so te težave dosegle vrhunec. Državne politike so prvenstveno sprejemale ukrepe, s katerimi so skušale zagotavljati osnovne socialne, vzgojno-izobraževalne, zdravstvene in druge storitve, ob hkratnih težnjah po racionalizaciji porabe finančnih sredstev.

Predstavljene okoliščine zagotovo niso blagodejno vplivale na ukrepe in politike predšolske vzgoje: to področje niti znotraj sistema vzgoje in izobraževanja nima prioritetnega položaja. Bržkone je to tudi eden od razlogov, da so se v obravnavanih državah na težnje evropske (pred)šolske politike po večanju vključenosti otrok v predšolsko vzgojo in njeni večji učinkovitosti odzivali z rešitvami, ki so se v veliki meri opirale na iniciativo zasebnikov in na njihova vlaganja v ustanove predšolske vzgoje.

Ob tem so v novem režimu, ki je odpiral prostor politične svobode, na področju vzgoje in izobraževanja vstopala v ospredje načela raznolikosti, odprtosti in svobode oz. svobodne izbire. Na njih so konceptualno gradile politike vzgoje in izobraževanja, pri čemer so zanemarile (iz različnih razlogov, njihov skupni imenovalec pa so bile finance), da morajo ukrepi, če naj zagotovijo pravično in vsem dostopno predšolsko vzgojo, temeljiti na vzgoji in izobraževanju kot javnem dobrem.

Z drugimi besedami, načela svobodne izbire se niso uveljavljala ob hkratnih razmislekih in ukrepih, ki bi reflektirali načela dostopnosti in enakih možnosti za vključenost vseh otrok v predšolsko vzgojo in dosledno gradili na njih.

Zdi se, da je politika načelo svobodne izbire potrebovala in se nanj opirala tudi zato, da je lahko iniciativo vlaganj v predšolsko vzgojo prepustila zasebnikom. S tem je najlaže zakrila svojo lastno namero, da predšolske ustanove, ki so jih ustanovili zasebniki, zmanjšajo pritisk na zahteve po finančnih sredstvih, ki bi jih ob drugačni rešitvi (če bi bila ustanovitelj teh ustanov država ali lokalna skupnost) morali zagotoviti iz proračuna.

Sprva so bili z rešitvami zadovoljni mnogi (zelo verjetno še najmanj stroka): država in lokalne skupnosti zato, ker so z bistveno manjšimi proračunskimi vlaganji povečevale mrežo ustanov predšolske vzgoje in njene prostorske zmožnosti.

Zadovoljni so bili zasebniki, saj so praviloma lahko otrokom in staršem ponudili višji standard, saj so staršem zaračunavali »dodatne storitve«, česar v ustanovah, ki jih ustanavljajo država in lokalne skupnosti, niso mogli. Zadovoljni pa so bili tudi tisti starši, ki so v zasebni ustanovi predšolske vzgoje, ki je pogosto ustrezala tudi njihovim vzgojnim pogledom, dobili prostor za otroka in mu pogosto omogočili tudi višji standard, kot bi ga imel v ustanovi, katere ustanovitelj bi bila država ali lokalna skupnost.

A iz analiz, ki so predstavljene v tej številki SP, je že danes razvidno, da se v ustanove, ki so jih ustanovili zasebniki, praviloma vključujejo otroci iz privilegiranih okolij in da so se vlaganja v ustanove, katerih ustanovitelji so lokalne skupnosti, zmanjšala ali se vsaj niso povečevala. Prav tako ni mogoče prezreti, da se mreža ustanov, ki jih ustanavljajo lokalne skupnosti, ne širi enakomerno po vsej državi, da v proračunu ni zagotovljenih zadostnih sredstev za predšolsko vzgojo in da so ustanove, ki imajo različne ustanovitelje, pogosto različno kakovostne. Ob tem otroci iz prikrajšanih družbenih okolij praviloma ostajajo brez dostopne in finančno dosegljive – za otroke iz najrevnejših družin in drugih prikrajšanih družbenih skupin tudi brezplačne – predšolske vzgoje. Zlasti če država ne sprejema ukrepov, ki bi po potrebi omogočali tudi subvencioniranje vključitve otroka v ustanovo predšolske vzgoje, katere ustanovitelj je zasebnik.

Avtorice in avtor torej opozarjajo, da ustanove predšolske vzgoje, katerih ustanovitelji so zasebniki, sicer prispevajo k večjim prostorskim zmogljivostim predšolske vzgoje ter povečujejo izbiro in bogatijo ponudbo, a so pogosto dostopne le tistim otrokom, ki prihajajo iz ekonomsko, kulturno in socialno spodbudnejšega okolja. Najpogosteje ti živijo v večjih mestnih središčih, zato ustanove, katerih ustanovitelji so zasebniki, praviloma ne prispevajo k širitvi mreže v ruralna okolja, ki za zasebne ustanovitelje niso tako zanimiva (prim.: Camović in Hodžić 2017, str. 33; Zloković in Nenadić-Bilan 2017; str. 70, Krnjaja in Pavlović Breneselović 2017, str. 113; Kovač Šebart, Hočevar in Štefanc 2017, str. 98). Še več: analiza je pokazala, da smo tudi v Sloveniji, za katero je dolgo časa veljalo, da sprejema ukrepe, ki upoštevajo pomen dejanskih možnosti za dostopnost dnevnih vrtčevskih programov za vse otroke, začeli uveljavljati drugo, za državo in lokalne skupnost predvsem cenejšo in preprostejšo rešitev: med šolskima letoma 2010/11 in 2015/16 je namreč število zasebnih vrtcev, ki delujejo na podlagi pogodbe in za izvedbo programa pridobivajo 50 % ali več denarja iz javnih sredstev – naraslo z 18 na 51 (prim. SURS 2017). Ti vrtci pogosto ne zaprosijo za koncesijo, do katere bi bili sicer zakonsko upravičeni, ker izvajajo program po Kurikulu za vrtce (1999), saj lahko brez koncesije ob subvenciji lokalne skupnosti staršem zaračunavajo stroške po drugačni metodologiji, kot bi jo terjala koncesionirana vrtčevska dejavnost. Zato se vanje pogosto vpisujejo otroci, katerih starši imajo dovolj finančnih sredstev, da zmorejo praviloma višja plačila, kot so v javnih vrtcih (Kovač Šebart, Hočevar in Štefanc 2017, str. 98).

Sklep

Tokratna tematska številka, v kateri smo avtorice in avtor iz Bosne in Hercegovine, Črne gore, Hrvaške, Slovenije in Srbije opravili analizo stanja na področju predšolske vzgoje, prinaša nekaj sporočil, ki ne bi smela ostati prezrta: v večini držav so razmere na tem področju daleč od zadovoljivih, kaj šele optimalnih. Večina otrok v obravnavanih državah ni deležna pozitivnih učinkov, ki jih prinaša vključenost v programe kakovostne predšolske vzgoje. In če upoštevamo, da so pozitivni učinki predšolske vzgoje zlasti pomembni za otroke, ki prihajajo iz manj spodbudnih okolij ali iz prikrajšanih družbenih skupin, so podatki, ki so pred nami, še toliko bolj skrb zbujajoči. Ne le, da je mogoče družbeno neenakost zaznati skozi podatke o dostopnosti in dosegljivosti predšolske vzgoje (npr. skozi velike razlike v njeni dostopnosti v urbanih in ruralnih okoljih), utemeljeno lahko sklepamo, da prav (ne)dostopnost predšolske vzgoje to neenakost tudi dolgoročno vzdržuje in povečuje. Tako se praviloma vzpostavlja začarani krog, znotraj katerega po eni strani zasebni ponudniki izvajajo programe, ki so finančno dosegljivi manjšemu deležu premožnejših staršev, večini prebivalstva pa ostane na voljo nezadostno razvita in podhranjena mreža javnih ustanov, ki se soočajo z vse večjimi javnofinančnimi racionalizacijskimi pritiski. Četudi je, kot smo omenili, Slovenija tako glede razvitosti javne mreže predšolskih ustanov kot glede deležev vanje vključenih otrok v bistveno ugodnejšem položaju od ostalih sodelujočih držav, se kljub temu sooča z v temelju enakimi problemi, ki zadevajo pravičnost in dostopnost predšolske vzgoje: razlike med prikrajšanimi in privilegiranimi skupinami otrok, med tistimi, ki prebivajo v ekonomsko in socialno razvitejših regijah, in tistimi, ki prebivajo v manj razvitih, zlasti vzhodnih slovenskih regijah, so preprosto prevelike. Če ob tem upoštevamo nedavno objavljene podatke iz poročila OECD (2017), po katerih je Slovenija v obdobju od leta 2010 do 2014 med vsemi državami OECD doživela največji upad izdatkov za vzgojo in izobraževanje, se zdi podatek iz istega poročila, da »je Slovenija v svetovnem vrhu po vključenosti dvoletnikov v predšolsko vzgojo« (MIZŠ 2017), bolj slaba tolažba. Avtorice in avtor tokratne tematske številke SP zato sporočamo: o pomenu in temeljnih pogojih kakovostne in pravične predšolske vzgoje znotraj stroke že obstajajo dovolj jasna stališča in načela. Tudi zato, ker je implementacija premišljenih sistemskih rešitev pomembno odvisna od utemeljenih strokovnih podlag in empiričnih analiz, pa načrtujemo izdajo podobne publikacije, v kateri se bomo poglobljeno lotili obravnave procesne kakovosti predšolske vzgoje ter z njo povezanih možnosti optimalnega razvoja otrok, vključenih v njene programe.

Literatura in viri

- Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji.* (2011). Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Belsky, J. D., Vandell, M., Burchinal, K. A., Clarke-Stewart, K., McCartney, M. T., Owen, M. T. in The NICHD Early Child Care Research Network. (2007). Are There Long-term Effects of Early Child Care? *Child Development*, 78, št. 2, str. 681–701.

- Bennett, J. (2006). ECEC Financing in Ireland. V: N. Hayes in S. Bradley (ur.). *Care and early childhood care and education seminar series I*. Dublin: Centre for Social and Educational Research, str. 10–43.
- Bennett, J. (2011). Early Childhood Education and Care Systems: Issue of Tradition and Governance. V: *Encyclopedia on Early Childhood Development*. Centre of Excellence for Early Childhood Development. Dostopno na: https://www.oise.utoronto.ca/atkinson/UserFiles/File/Resources_Topics/Resources_Topics_SeamlessDay/EncyclopediaECD_Benet.pdf (pridobljeno 25. 5. 2012).
- Blitz. (2016). *Roditeljima na raspolaganju 82 privatna vrtiča: Mesta za više od 2.000 dece*. Dostopno na: <http://www.blic.rs/vesti/beograd/roditeljima-na-raspolaganju-82-privatna-vrtica-mesta-za-vise-od-2000-dece/4p430t5> (pridobljeno 27. 8. 2017).
- Bole, V. in Rebec, P. (2017). *Učinkovitost sistema izobraževanja v Sloveniji: osvežitev z rezultati najnovejših mednarodnih preizkusov znanja*. Ljubljana: EIPF, Ekonomski inštitut, d. o. o.
- Bredenkamp, S. in Willer, B. (1990). Public Policy Report: Redefining Readiness: As Essential Requisite for Educational Reform. *Joung Children*, št. 45, str. 22–24.
- Burger, K. (2010). How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds. *Early Childhood Research Quarterly*, 25, št. 2, str. 140–165.
- Cabell, S. Q., Justice, L. M., McGinty, A. S., DeCoster, Lindsay, J., Forston, D. (2015). Teacher-child conversations in preschool classrooms: Contributions to children's vocabulary development. *Early Childhood Research Quarterly*, 30, str. 80–92.
- Camović, Dž. in Hodžić, L. (2017). Analiza stanja na področju predšolske vzgoje v Bosni in Hercegovini z vidika pravičnosti in enakih možnosti za vse otroke = An analysis of preschool education in Bosnia and Herzegovina: Fairness and equal opportunities for all children. *Sodobna pedagogika/Journal of Contemporary Educational Studies*, 68, št. 3, str. 28–45; 154–170.
- Campbell Barr, V. in Nygård, M. (2014). Losing Sight of the Child? Human Capital Theory and its Role for Early Childhood Education and Care Policies in Finland and England ... *Contemporary Issues in Early Childhood*, 15, št. 4, str. 163–178.
- Centralni čakalni seznam. (2017). Dostopno na: <https://www.ljubljana.si/sl/moja-ljubljana/otroci-v-ljubljani/vrtci-v-ljubljani-2/centralni-cakalni-seznam/> (pridobljeno 23. 8. 2017).
- Centralni čakalni seznam. (2017a). Dostopno na: <http://www.kamnik.si/obcina-kamnik/obcinska-uprava/organi-obcinske-uprave/Oddelek-za-druzbene-dejavnosti> (pridobljeno 23. 8. 2017).
- Cryer, D., Tietze, W., Burchinal, M., Leal, T. in Palacios, J. (1999). Predicting process quality from structural quality in preschool programs: A cross-country comparison. *Early Childhood Research Quarterly*, 14, št. 3, str. 339–361.
- Čakalna lista. (2017). Dostopno na: http://www.vrtec-dragatus.si/?page_id=58 (pridobljeno 23. 8. 2017).
- European Commission. (2011). *Early Childhood education and Care: Providing all our children with the best start for the world of tomorrow*. Communication from Commission. Brussels.
- European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat. (2014). *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. 2014 Edition*. Luxembourg. Publications Office of the European Union.

- European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat. (2015). *Childhood Education and Care System in Europe. National Information Sheets – 2014/15*. Eurydice Facts and Figures. Edition. Luxembourg. Publications Office of the European Union.
- Eurostat. (2017). *Pupils between the age of four and the starting age of compulsory education as a share of the corresponding age group, 2014 and 2015*. Dostopno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_uae_enra10&lang=en (pridobljeno 29. 8. 2017).
- Eurostat. (2017a). *Participation rates of selected age groups in education at regional level*. Dostopno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_uae_enra14&lang=en (pridobljeno 19. 8. 9. 2017).
- Evropska komisija. (2017). *Sporočilo Evropske komisije Evropskemu parlamentu, Svetu Evrope, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Razvoj šol in odlično poučevanje za dober začetek v življenju*. Dostopno na: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/SL/COM-2017-248-F1-SL-MAIN-PART-1.PDF> (pridobljeno 13. 6. 2017).
- Glass, G. (2004). More than Teacher Directed or Child Initiated: Preschool Curriculum Type, Parent Involvement, and Children's Outcomes in the Child-Parent Centres. *Education Policy Analyses Archives*, 12, št. 72, str. 1–38.
- Guerin, B. (2013). *Breaking the cycle of disadvantage*. RAND Europe.
- Hard, L., Press, F., Gibson, M. (2013). 'Doing' Social Justice in Early Childhood: the potential of leadership. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 14, št. 4, str. 325–334.
- Heckman, J. J. (2006). *Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*. Dostopno na: <http://science.sciencemag.org/content/312/5782/1900.full> (pridobljeno 13. 8. 2017).
- Heckman, J. J. (2017). *Research Summary: The Lifecycle Benefits of an Influential Early Childhood Program*. Dostopno na: <https://heckmanequation.org/resource/research-summary-lifecycle-benefits-influential-early-childhood-program/> (pridobljeno 3. 9. 2017).
- Heckman, J. J. in Masterov, D. V. (2007). The Productivity Argument for Investing in Young Children. *Review of Agricultural Economics*, 29, št. 3, str. 446–493. Dostopno na: http://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman_Masterov_RAE_2007_v29_n3.pdf (pridobljeno 13. 6. 2015).
- Heckman, J. J., Moon, S. H., Pinto, R., Savelyev, P. A., in Yavitz, A. (2010). *A new cost-benefit and rate of return analysis for the Perry preschool program: a summary*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Heinämäk, L. (2008). *Early Childhood Education in Finland*. National Research and Development Centre for Welfare and Health STAKES, Jyväskylä Satellite Office.
- Herczog, M. (2012). Rights of the Child and Early Childhood Education and Care in Europe. *European Journal of Education*, 47, št. 4, str. 542–555.
- Kovač Šebart, M. (2002). *Samopodobe šole*. Ljubljana: Zavod za šolstvo, Filozofska fakulteta.
- Kovač Šebart, M., Hočevar, A. in Štefanc, D. (2017). Analiza stanja na področju predšolske vzgoje z vidika zagotavljanja pravičnosti in enakih možnosti v vzgojno-izobraževalnem sistemu Republike Slovenije = An analysis of the state of affairs in preschool education from the aspect of ensuring equity and equal opportunities in the education system of the Republic of Slovenia. *Sodobna pedagogika/Journal of Contemporary Educational Studies*, 68, št. 3, str. 84–103; 212–230.

- Krnjaja, Ž. in Pavlović Breneselović, D. (2017). Pravičnost predšolske vzgoje v Srbiji: zagotavljanje enakih možnosti = The justness of preschool education in Serbia: Ensuring equal opportunities. *Sodobna pedagogika/Journal of Contemporary Educational Studies*, 68, št. 3, str. 104–120; 232–248.
- Kurikulum za vrtce*. (1999). Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport, Urad RS za šolstvo.
- Mahon, R. (2010). After Neo-Liberalism? The OECD, the World Bank and the Child. *Global Social Policy*, 10, št. 2, str. 172–192.
- Marjanovič Umek, L. (2010). Govorna kompetentnost malčkov in otrok kot napovednik zgodnje in kasnejše pismenosti = Toddlers' and children's language competence as a predictor of early and later literacy. *Sodobna pedagogika*, 61, št. 1, str. 28–45; 46–64.
- Marjanovič Umek, L., Fekonja, U. in Bajc, K. (ur.). (2005). *Pogled v vrtce*. Ljubljana: Državni izpitni center.
- Mashburn, A. J., Pianta, R. C., Hamre, B. K., Downer J. T., Barbarin, O. A., Burchinal, D., Early, M. (2008). Measures of Classroom Quality in Prekindergarten and Children's Development of Academic, Language, and Social Skills. *Child Development*, 79, št. 3, str. 732–749.
- Mills, M., Präg, P., Tsang, F., Begall, K., Derbyshire, J., Kohle, L., Miani, C. in Hoorens, S. (2014). *Use of childcare services in the EU Member States and progress towards the Barcelona targets*. Brussels: RAND.
- MIZŠ. (2017). *Pogled na izobraževanje 2017 – kazalniki OECD*. Dostopno na: http://www.mizs.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/55/10164/ (pridobljeno 15. 9. 2017)
- Novović, T. L. (2017). Sistem predšolske vzgoje v Črni gori: stanje in perspektive = The preschool system in Montenegro: Current state and prospects. *Sodobna pedagogika/Journal of Contemporary Educational Studies*, 68, št. 3, str. 46–63; 172–189.
- OECD. (2012). *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing.
- OECD. (2016). *Who uses childcare? Background brief on inequalities in the use of formal early childhood education and care (ECEC) among very young children*. OECD: Social Policy Division.
- OECD. (2017). *Education at a Glance 2017*. OECD Publishing. Dostopno na: <http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm> (pridobljeno 15. 9. 2017).
- Pressoir, E. (2008). Preconditions for young children's learning and practice for sustainable development. V: I. Pramling Samuelsson in Y. Kaga (ur.). *The contribution of early childhood education to sustainable society*. Paris: UNESCO, str. 57–62.
- SURS. (2016). *Predšolska vzgoja in izobraževanje v vrtcih, Slovenija, šolsko leto 2015/16*. Dostopno na: <http://www.stat.si/StatWeb/News/Index/5916> (pridobljeno 5. 7. 2017).
- SURS. (2017). *Zasebni vrtci po viru financiranja, številu otrok in strokovnih delavcev, Slovenija, letno*. Dostopno na: http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0952511S&ti=&path=../Database/Dem_soc/09_izobrazevanje/03_predsol_vzgoja/01_09525_otroci_vrtci/&lang=2 (pridobljeno 5. 7. 2017).
- SURS. (2017a). *Vrtci po vrstah programov, ki jih izvajajo, številu oddelkov in otrok, občine, Slovenija, letno*. Dostopno na: http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0952501S&ti=&path=../Database/Dem_soc/09_izobrazevanje/03_predsol_vzgoja/01_09525_otroci_vrtci/&lang=2 (pridobljeno 5. 7. 2017).
- SURS. (2017b). *Tudi v šolskem letu 2016/17 osnovnošolcev več, srednješolcev pa manj kot pretekla leta*. Dostopno na: <http://www.stat.si/StatWeb/PDF/PrikaziPDF.aspx?id=6893&lang=sl> (pridobljeno 5. 5. 2017).

- Sylva, K., Melhuish, E. C., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. in Taggart, B. (2004). *The effective provision of preschool education (EPPE) Project: Technical Paper 12. The Final Report: Effective Preschool Education*. London: DIES/Institute of Education, University of London.
- UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment no. 5 (2003): General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, 27 November 2003, CRC/GC/2003/5. Dostopno na: [//www.refworld.org/docid/4538834f11.html](http://www.refworld.org/docid/4538834f11.html) (pridobljeno 30. 8. 2017).
- Watson, L. (2009). *The challenge of social inclusion for Australian schooling*, Australian Social Policy Conference, 8–10 July 2009 – Children, Young People and Families. Dostopno na: https://www.aspc.unsw.edu.au/sites/www.aspc.unsw.edu.au/files/uploads/aspc_historical_conferences/2009/paper286.pdf (pridobljeno 3. 8. 2017).
- Welsh, J. A., Nix, R. L., Blair, C., Bierman, K. L., in Nelsson, K. E. (2010). The development of cognitive skills and gains in academic school readiness for children from low-income families. *Journal of Educational Psychology*, 102, št. 1, str. 43–53.
- White, L. A. (2009). *The Internationalization of Early Childhood Education and Care (ECEC). Issues: Implication for Gender Equality*. Toronto: University of Toronto.
- Woodhead, M. (2012). *Različite perspective u ranom detinstvu: teorije, istraživanja i politika*. Beograd: Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta u Beogradu, CIP – Centar za interaktivnu pedagogiju.
- Zloković, J. in Nenadić-Bilan, D. (2017). Sprememba paradigme o otroku in otroštvu ter sistem predšolske vzgoje v Republiki Hrvaški – stanje, potrebe in trendi = Paradigm shift about childhood and the early childhood and preschool educational system in Croatia – situation, needs and trends. *Sodobna pedagogika/Journal of Contemporary Educational Studies*, 68, št. 3, str. 64–82; 190–210.