

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

AVTORICA: BOŽENA DEVČIČ

VZGOJA IN VARSTVO PREDŠOLSKIH OTROK KOT PREDMET
JAVNIH POLITIK

MAGISTRSKO DELO

MENTORICA: DOC. DR. SRNA MANDIČ

LJUBLJANA, 2005

VSEBINA

1.	UVOD	4
1.1.	Tema naloge	4
1.2.	Vprašanja za današnji čas.....	5
1.3.	Opredelitev pojmov in predmeta raziskovanja.....	9
1.3.1.	Družbeni problemi in oblikovanje javnih politik	9
1.3.2.	Sporna vprašanja, družbeni problemi in politika v predšolski vzgoji.....	11
1.4.	Raziskovalni problem, metode in tehnike	13
2.	POMEN VZGOJE IN VARSTVA PREDŠOLSKIH OTROK V ZGODOVINI	15
2.1.	Sporna vprašanja in cilji ustanov za predšolske otroke.....	15
2.2.	Razvoj politik vzgoje in varstva predšolskih otrok.....	17
2.3.	Sklep	22
3.	JAVNE POLITIKE, KI SEGAJO NA PODROČJE VARSTVA IN VZGOJE PREDŠOLSKIH OTROK, NJIHOVI CILJI IN INSTRUMENTI.....	24
3.1.	Sorodne politike in delitev odgovornosti za varstvo in vzgojo predšolskih otrok ...	24
3.2.	Področje družinske politike s posebnim ozirom na usklajevanju dela in družine....	25
3.2.1.	Družinska politika v Evropski uniji in nekaterih drugih državah	28
3.2.2.	Družinska politika v Sloveniji	30
3.2.3.	Materinski, očetovski in starševski dopust kot instrument družinske (socialne) politike na področju usklajevanja starševstva in dela	35
3.3.	Institucionalno varstvo otrok od prvega leta starosti do vstopa v šolo	42
3.3.1.	Oblikovanje politike predšolske vzgoje	42
3.3.2.	Zasnove in cilji politike predšolske vzgoje	45
3.3.3.	Instrumenti države v politiki predšolske vzgoje	47
3.3.4.	Politika predšolske vzgoje v Evropski uniji in nekaterih drugih državah.....	49
3.3.5.	Predšolska vzgoja v Sloveniji - del politike izobraževanja.....	52
3.3.6.	Oblike institucij predšolske vzgoje	56
3.4.	Sklep	59
4.	POLITIČNA ARENA PREDŠOLSKE VZGOJE.....	62
4.1.	Ključna sporna vprašanja v politikah predšolske vzgoje	62
4.1.1.	Vključenost otrok v vrtce in cilji predšolske vzgoje	62

4.1.2.	Razmerje v številu otrok in odraslih v skupini in število otrok v oddelku.....	66
4.1.3.	Izobrazba strokovnih delavcev	69
4.1.4.	Feminizacija predšolske vzgoje	71
4.1.5.	Kurikulum v vrtcih	72
4.1.6.	Financiranje programov	76
4.1.7.	Obremenjenost staršev s plačili vrtca.....	79
4.2.	Politična arena predšolske vzgoje in njeni igralci	84
4.2.1.	Državna uprava v areni predšolske vzgoje.....	85
4.2.2.	Lokalna skupnost v areni predšolske vzgoje.....	88
4.2.3.	Vrtci – izvajalci v areni predšolske vzgoje	89
4.2.4.	Starši in otroci – uporabniki v areni predšolske vzgoje	91
4.3.	Sklep.....	92
5.	ANALIZA PRIMERA	94
5.1.	Definicije relevantnih pojmov	95
5.2.	Identifikacija in klasifikacija spornih vprašanj, ki jih postavljajo starši kot konkretni uporabniki vrtca.....	98
5.3.	Kako probleme zaznavajo akterji v državni upravi.....	101
5.4.	Kako probleme zaznavajo v občinah	104
5.5.	Kako probleme zaznavajo igralci iz operativne sfere.....	106
5.6.	Primerjava odgovorov igralcev iz različnih sfer in rezultati analize	107
6.	SKLEPNE UGOTOVITVE IN PREDLOGI.....	111
7.	VIRI IN LITERATURA	117
7.1.	Temeljni viri.....	117
7.2.	Drugi viri.....	122
8.	PRILOGE.....	125

1. UVOD

1.1. Tema naloge

Tema, ki je pritegnila mojo pozornost je vzgoja in varstvo predšolskih otrok. Vzgojo in varstvo predšolskih otrok s svojega zornega kota raziskujejo različni profili raziskovalcev. Sociološki teksti se lotevajo problema bolj implicitno, večinoma skozi ženske študije in obravnavajo enakopravne možnosti udeležbe žensk na trgu delovne sile skozi konflikt plačano delo – družina. Osredotočajo se na problem s stališča žensk in mater. Raziskovalci iz ostalih disciplin, predvsem psihologi, pedagogi in socialni delavci, usmerjajo svojo pozornost na otroka in njegove razvojne potrebe. Specifičnost mojega pristopa je, da vzgojo in varstvo predšolskih otrok obravnavam z vidika sociologije socialnih problemov in analize politik, v okvir katerih je problem umeščen.

Na področju vzgoje in varstva predšolskih otrok lahko govorimo o različnih problemih in spornih vprašanjih in prav njihova identifikacija in analiza je osnovna tema pričujoče naloge. Ali natančneje, v nalogi preučujem izhodišča, cilje in inštrumente javnih politik, ki segajo na področje vzgoje in varstva predšolskih otrok, in skušam identificirati nekatera sporna vprašanja, ki se artikulirajo na tem področju. Med njimi se kot ključni pojavljata dve vprašanji: vprašanje usklajevanja starševstva in udeležbe v plačanih zaposlitvah ter vprašanje kakovosti predšolske vzgoje.

Teza, ki sem jo postavila, je, da je vprašanje vzgoje in varstva predšolskih otrok v Sloveniji osredotočeno na otroka in se prvenstveno artikulira kot vprašanje kakovosti programov in vzgojnih ciljev, manj poudarjen pa je vidik uskladitve zaposlitve in starševstva oziroma vprašanje delovnega časa staršev in obratovalnega časa vrtcev, kar se kaže v zasnovi sistema predšolske vzgoje pri nas, v ciljnih področne politike, političnih dokumentih, poročilih in razpravah. Usklajevanje dela in družine je danes v sodobnih evropskih politikah prepoznano kot aktualen družbeni problem, ki ga je potrebno reševati v javnih politikah. Glede na ideje in prepričanja v posameznih državah je problem umeščen v različne politike. Najpogosteje je objekt diskurza v socialnih politikah, katerih del je družinska politika, v politikah zagotavljanja enakih možnosti žensk in moških, predvsem pa je cilj ukrepov na področju

zavarovanja materinstva in starševstva ter varstva otrok in odraslih oseb, ki varstvo potrebujejo.

Naloga je vsebinsko razdeljena v štiri večje dele. V prvem delu se osredotočam na sporna vprašanja, ki so se na tem področju pojavljala v zgodovini, in pojasnujem razmerja in dogodke, ki temeljno določajo tudi sodobne razmere. Ugotavljam, da so vzgojno varstvene ustanove skozi čas in prostor zasledovale različne cilje, fenomen protektivnega otroštva, ki se danes zrcali v politiki predšolske vzgoje, pa je kulminacija procesa, ki se je začelo v moderni, s konstituiranjem meščanske družbe (Puhar, 1982). V drugem delu posvečam pozornost javnim politikam, ki segajo na področje vzgoje in varstva predšolskih otrok, njihovim ciljem in instrumentom. Obravnavam dve politiki: družinsko politiko in politiko predšolske vzgoje. Z analizo politik ugotavljam, ali ti dve politiki prepoznavata problem usklajevanja starševstva in zaposlitve, kje se to kaže, kako opredeljujeta strategijo in ukrepe in s kakšnimi instrumenti. V tretjem delu obravnavam nekatera najvidnejša sporna vprašanja, na katera je usmerjena pozornost politike in identificiram najpomembnejše igralce, ki sodelujejo v politični areni. Četrty del naloge predstavlja izsledke analize vsebine, kjer identificiram vprašanja, ki jih postavljajo starši kot konkretni uporabniki vrtca, in ugotavljam, kako zaznavajo ta ista vprašanja nekateri najvplivnejši igralci v politični areni.

1.2. Vprašanja za današnji čas

Uvodoma bom navedla še nekaj besed o tistih segmentih družbenega spreminjanja, ki pomembno vplivajo na artikuliranje spornih vprašanj, oblikujejo potrebo, povpraševanje in uporabo storitev predšolske vzgoje in vplivajo na oblikovanje politik.

Prvo vprašanje zadeva demografske in družbene trende. V vseh državah Evropske skupnosti ugotavljajo, da se spreminja starostna struktura prebivalstva. Delež otrok v prebivalstvu se niža, delež starejših pa povečuje. Delež otrok v starosti do šestih let se v razvitih deželah v celotni populaciji danes giblje med 5 in 9% (OECD, 2001). Po podatkih Statističnega urada RS je bil v Sloveniji po popisu prebivalstva iz leta 1991 delež otrok do šestih let v celotnem prebivalstvu 8,8%. Po popisu iz leta 2002 je delež otrok v isti starostni skupini v celotni populaciji znašal le še 6,3%. Povprečna starost prebivalstva v Sloveniji je bila po popisu iz leta 1991 35,9 let, po popisu iz leta 2002 pa 39,5 let (Statistični letopis, 2003).

Mladi si danes ne ustvarijo družine, dokler ne zaključijo izobraževanja in dokler si ne ustvarijo ekonomske varnosti z zaposlitvijo, kar lahko sklepamo iz statističnih podatkov o višji starosti pri vstopanju v zakonsko zvezo in ob rojstvu prvega otroka. V Sloveniji je bila povprečna starost neveste ob sklenitvi zakonske zveze v obdobju od leta 1990 do leta 1994 26,1 let, povprečna starost ženina pa 29,4 let. Leta 2002 je bila povprečna starost neveste ob sklenitvi zakonske zveze 29,2 let, povprečna starost ženina pa 32,3 let (Statistični letopis, 2003). Tudi povprečna starost matere ob rojstvu prvega otroka se je v zadnjih letih povišala. Po podatkih OECD je bila v letu 1993 povprečna starost matere ob rojstvu prvega otroka nad 25 let (OECD, 2001). Povprečna starost matere ob rojstvu prvega otroka v Sloveniji je bila v devetdesetih letih prejšnjega stoletja 26,5 let, leta 2002 pa že 28,8 let (Statistični letopis, 2003).

V vseh evropskih državah ugotavljajo padec rodnosti, saj je povprečna stopnja rodnosti padla pod 2,1. Najvišjo stopnjo rodnosti, okoli 1,75, imajo danes Francija, Danska in Finska (Rostgaard, 2002). V Sloveniji je stopnja rodnosti ena najnižjih, saj zanaša 1,20. V Sloveniji se je v prvi polovici zadnje deкаде dvajsetega stoletja rodilo povprečno 20.638 otrok, leta 2002 pa le še 17.501 otrok (Statistični letopis, 2003). Sodobni življenjski cikel je razdeljen na tri več ali manj enaka obdobja po dolžini let: »*formativno obdobje*«, ki traja približno 25 let, »*aktivno obdobje*«, dolgo okoli 30 let, in »*neaktivno obdobje*«, ki traja približno 25 let (Wintersberger, 1999). Aktivno obdobje je obdobje aktivne udeležbe na trgu delovne sile, je pa tudi reproduktivno obdobje, ki je biološko determinirano. Zmanjšanje rodnosti ima široke družbene in ekonomske posledice. Dolgoročno znižanje populacije v aktivni dobi lahko pomeni povečano potrebo žensk na trgu delovne sile, da bi se zagotovila konkurenčnost nacionalnih ekonomij. Potreba po storitvah za zagotovitev vzgoje in varstva otrok se zaradi manjšega števila otrok lahko zmanjša, narašča pa potreba po storitvah skrbi za starejše. Po drugi strani pa potreba po povečanem številu delavcev na trgu delovne sile lahko pomeni tudi zmanjšanje možnosti neformalnega varstva otrok s strani sorodnikov oziroma družinskih članov, kar spet vodi do večje potrebe po formalnih oblikah otroškega varstva.

Drugo vprašanje zadeva večjo udeležbo žensk na trgu delovne sile. V večini držav zahodne Evrope se je v zadnjih desetletjih povečala udeležba žensk in mater z majhnimi otroki v plačanih zaposlitvah. Čeprav je stopnja ženske aktivnosti na trgu delovne sile v zadnjih desetletjih naraščala, je še vedno manjša od moške aktivnosti. Wintersberger (1999) ugotavlja, da je na trgu delovne sile v Evropski uniji zaposlenih največ očetov, sledijo jim

moški brez otrok, nato ženske brez otrok in nazadnje matere. Avtor navaja, da je v aktivni dobi zaposlovanja zaposlenih okoli 70% moških, medtem ko je v isti starostni skupini zaposlenih le okoli 50% žensk.

V državah Evropske unije obstaja tudi večja verjetnost, da so za polovični delovni čas zaposlene ženske in ne moški. S krajšim delovnim časom je največ žensk zaposlenih na Nizozemskem, sledita ji Velika Britanija in Švedska. V ZDA in Veliki Britaniji so za krajši delovni čas zaposlene predvsem poročene matere, ki se vrnejo na delo po rojstvu otroka ali med rojstvu otrok (OECD, 2001). V državah Evropske unije prekine zaposlitev, ko imajo prvega otroka, v povprečju 51,5% mater, 18,5% jih prične delati s polovičnim delovnim časom, 30% pa jih dela s polnim delovnim časom (Stropnik, 1994:27).

Za razliko od ostalih držav Evropske unije, kjer je znaten delež žensk zaposlen za polovični delovni čas, je za Slovenijo značilno, da je večina žensk zaposlena za polni delovni čas. Avtorici Černigoj Sadar in Verša (2000) navajata, da je v letu 1997 s polnim delovnim časom delalo 89,9% žensk v aktivni delovni dobi. Avtorici nadalje navajata naslednje značilnosti udeležbe žensk na trgu delovne sile v Sloveniji:

- Večina jih je zaposlenih za nedoločen delovni čas.
- Med novo zaposlenimi je večina zaposlenih za določen čas, pri tem je delež žensk višji (leta 1997 je bil 81,2%) od deleža moških (76,2%).
- Stopnja delovne aktivnosti žensk v starostnem obdobju od 25 do 49 let je bila leta 1998 za ženske 83,7%.
- Ženske ne prekinjajo delovne aktivnosti v obdobju formiranja družine ter nege in vzgoje otrok.
- Ženske zgodaj izstopajo s trga delovne sile (nizka starostna meja za upokojitev).

V analizi sistemov predšolske vzgoje v državah OECD (OECD, 2001) ugotavljajo, da je v zaposlitvah s polnim delovnim časom zaposlenih več mater z visoko strokovno izobrazbo, medtem ko je za matere z nižjo ali srednjo izobrazbo značilno, da se pogosteje od prvih zaposlujejo na delovnih mestih s polovičnim ali krajšim delovnim časom. Deloma to pojasnjujejo z nižjimi oportunitetnimi stroški, ki jih imajo delavke z nižjo izobrazbo (zaradi nižjih plač), možno pa je, da delavke z nižjo izobrazbo težje najdejo zaposlitev za poln delovni čas. Zaposlitev za krajši delovni čas se zdi dobra rešitev za usklajevanje delovnih

obveznosti na trgu delovne sile in družinskih obveznosti, vendar prinaša tudi nižje dohodke in s tem povezan nižji socialni status ter pogosto tudi manjše ugodnosti, ki izhajajo iz dela.

Tretje vprašanje zadeva pojavljanje novih oblik zaposlitev in večjo negotovost zaposlitev. Ne samo, da so danes ženske v večji meri vključene v plačano zaposlitev na trgu delovne sile, ampak so zaposlene v različnih vrstah zaposlitve. Nove oblike nestandardnih zaposlitev, ki se pojavljajo kot začasna, občasna in sezonska zaposlitev, delo na domu, samozaposlitev in pogodbeno delo, lahko po eni strani pomenijo nove možnosti zaposlovanja žensk, po drugi strani pa lahko pomenijo nižjo socialno varnost, slabše delovne pogoje in nižje dohodke.

V članku »*Working time and time for care in Europe*«, avtorji (Nectoux, Maesen, Pacolet, Marchal, Kosonen, Vanska, 2003) navajajo naslednje fleksibilne vzorce dela: nočno delo, delo v izmenah in delo ob sobotah in nedeljah. Avtorji menijo, da statistični podatki posameznih držav odsevajo pomembnost atipičnih vzorcev dela v nacionalnih ekonomijah, kar se odraža v fleksibilizaciji delovnega časa. Pri tem se sklicujejo na raziskavo nestandardnih zaposlitev v šestih evropskih državah (Finska, Danska, Nizozemska, Belgija, Velika Britanija in Španija), ki je bila izvedena v letih 1998 do 2002 in je ugotovila, da 16,9% delavcev redno ali občasno dela nočno delo, 14,4% jih dela v izmenah, ob nedeljah dela 30% delavcev in ob sobotah kar 52,8% delavcev. Začasno delo, deljeni delovni čas, delo ob praznikih in nedeljah ter nadurno delo, pomenijo podaljševanje delavnika izven delovnega časa, kar vpliva na preostanek časa, ki ga lahko starši posvetijo družini. Podaljševanje delovnih ur pa vpliva tudi na odpiralni čas vrtca in na organizacijo dela v vrtcu.

Naslednji trend, ki je opazen v sodobnih družbah, je večja negotovost zaposlitve. Veliko staršev s predšolskimi otroki ima sklenjene pogodbe za določen čas. Vse manj je namreč »karier do upokojitve«, delavci pa se srečujejo s krajšimi ali daljšimi obdobji brezposelnosti. Raziskovalni tim OECD (2001) ugotavlja, da je danes v večini držav OECD na podlagi pogodb za določen čas zaposlenih povprečno 10% delavcev, v največjem številu ženske.

1.3. Opredelitev pojmov in predmeta raziskovanja

V nadaljevanju bom najprej pojasnila temeljna konceptualna izhodišča in njihovo aplikacijo na temo, ki jo obravnavam v nalogi.

1.3.1. Družbeni problemi in oblikovanje javnih politik

Družbeni problem lahko opredelimo kot neko stanje, ki ga ljudje v družbi zaznavajo kot nezaželeno. Verjetno bo vsakdo soglašal, da so prometne nesreče in umori družbeni problemi. Vendar večino problemov kot problem zaznava določena skupina ljudi. Na primer, hrup prometa bodo kot problem zaznali prebivalci, ki živijo ob avtocesti, glasno glasbo iz gostinskega lokala bližnji stanovalci in varstvo otrok zaposleni starši.

Jamrozik in Nocella (1998) pa družbeni problem definirata s tremi kriteriji, ki jim mora nek pojav ustrezati, da dobi ta status. Prvič, družbeni problem se nanaša na neko stanje, procese, ureditve ali odnose, ki so splošno znani kot nezaželeni, negativni in ogrožajo določene vrednote neke družbe. Drugič, družbeni problem ustvari družba, za razliko od posledic delovanja narave, ki so prav tako ogrožujoče (dajeta primer poplav). In tretjič, problem mora biti obvladljiv in dostopen reševanju v družbi.

Zakaj nekaj postane družbeni problem? Sociologija se pri pojasnjevanju tega vprašanja opira na številna teoretska izhodišča. Pozitivistične razlage so k temu vprašanju zavzele stališče, da je potrebno problem le odkriti, kar je dovolj, da postane spoznan kot problem. Pozitivistične razlage zgodnjih sociologov so zgrajene na organski analogiji in iz te perspektive razlagajo družbene probleme. Stare klasične teorije razlagajo problem na podlagi človeške narave in lastnosti, ki vidi te lastnosti kot deviantne. Nove teorije temu pogledu namenjajo relativno malo pozornosti. Postmoderna teorija vidi družbeni problem kot družbeni konstrukt, ki je subjektivno zaznan in ne obstaja kot neko objektivno dejstvo, ampak ga je potrebno opazovati znotraj percepcije opazovalca. Obstoječi družbeni problem lahko dojemamo in interpretiramo na različne načine.

V kontekstu analize politik je ključna pozornost usmerjena k razmerju med spornim vprašanjem, problemom in javno politiko. Kako neko vprašanje postane prepoznano kot

družbeni problem in postane ali ne postane del javne politike, obravnava Parsons (1995) in temo uvršča v mezo-analizo javnih politik. Proces ponazarja z naslednjim zaporedjem:

SPORNO VPRAŠANJE – PROBLEM – JAVNA POLITIKA,

in opozarja na dejstvo, da čeprav se bomo morda strinjali, da je neka zadeva sporno vprašanje, pa morda ne bomo soglašali, v čem je tu problem in kako ga reševati. Problem je potrebno definirati, strukturirati in ga umestiti v določene okvirje ter ga poimenovati. Besede in koncepti, ki jih uporabimo za opisovanje, analizo in kategorizacijo problema bodo tudi oblikovali in uokvirili realnost, na katero želimo aplicirati politiko ali rešitev. Dejstvo, da si delimo iste podatke, ali vsaj verjamemo, da si delimo iste podatke, še ne pomeni, da vidimo iste stvari. Percepcijo realnosti namreč oblikujejo vrednote, prepričanja, ideologije, interesi in predsodki. S tem v zvezi Parsons tudi ugotavlja, da je poglobljena razlika med političnimi in ostalimi problemi (v matematiki, fiziki) v tem, da je prve težko definirati. Politike nastajajo, ker ne delimo istih prepričanj, v čem je problem in na kakšen način ga je moč ali potrebno rešiti. Torej je že sama definicija problema del problema.

Hogwood in Gunn (1984) analizirata številne faze, skozi katere poteka proces artikuliranja problema v sferi politike. V našem kontekstu je umestno omeniti predvsem naslednje faze: fazo sledenja, filtriranja in definiranja spornih vprašanj. Prva vsebuje identifikacijo zadev, ki porajajo potrebo po delovanju. Natančneje, gre za »odkrivanje problemov«, še boljši izraz bi bil »odkrivanje spornih zadev«. Nekatere je sicer težko predvideti vnaprej, druge pa lahko odkrijemo v zgodnji fazi in razvijemo primerne metode. Druga faza se ukvarja z vprašanjem filtracije, kar pomeni sprejetje odločitve o odločanju na osnovi eksplicitnih kriterijev, na podlagi katerih je potrebno obravnavati zadevo. V tretji fazi poteka nadaljnja definicija problema. Ta lahko poteka subjektivno ali z elementi »objektivne« analize. To, kar je pogosto definirano kot problem, je v resnici kombinacija različnih problemov in pogledov, ki jih je v prvi vrsti potrebno ločiti in identificirati. Ta faza ima ključni pomen za nadaljnje faze v političnem procesu.

Pri pripoznavanju problema in vplivanju na dnevni red politik pa je pomembno, kdo zazna problem in se zavzema za njegovo rešitev. Čeprav nekateri avtorji, na primer Dahl in Polsby menijo, da je v demokraciji politični sistem zgrajen tako, da proces usmerjajo javne potrebe in mnenja, pa Schattschneider opozarja, da politična igra poteka po pravilih, ki ustrezajo

najmočnejšim igralcem, ki imajo moč opredeljevanja problemov in artikuliranja njihovih rešitev (v Parsons, 1995: 135). Tudi Jamrozik in Nocella (1998) poudarjata pomen analize vloge igralcev pri razumevanju narave družbenega problema, njegovi teoretični in poljudni razlagi in pri njegovem reševanju. S tem v zvezi izpostavljata vlogo političnih aktivistov in lobistov, različnih interesnih skupin, ki opozarjajo na »zlo« v družbi, akademikov in raziskovalcev, novinarjev ter strokovnjakov v »pomagajočih« poklicih.

Igralce preučujemo na podlagi različnih kriterijev. Najbolj uveljavljena je delitev na igralce državne in nedržavne sfere. V državno sfero uvrščamo: parlament, upravo in administracijo, sodstvo, lokalne skupnosti ter razne paradržavne ustanove. Iz sfere družbe pa prihajajo: interesne skupine, neparlamentarne politične stranke, množični mediji, znanstveniki in strokovnjaki (Fink Hafner, 2002; Krašovec, 2002).

Igralci pri definiciji problema in oblikovanju dnevnega reda prevzemajo vloge, ki ustrezajo njihovem položaju v političnem sistemu. Tako, denimo, Grdešić najpomembnejše in najštevilčnejše mesto v procesih oblikovanja dnevnega reda pripisuje javnim uradnikom in poudarja, da gre za igralce, ki imajo veliko pravno-proceduralnih znanj in aktivno nastopajo v točki oblikovanja in sprejemanja potencialnih rešitev. Predstavnikom zakonodajne oblasti potencialno velik vpliv na oblikovanje dnevnega reda omogoča dejstvo, da so legitimno izvoljeni predstavniki. Vloga interesnih skupin pa je povezana z usmerjanjem pozornosti na nove probleme v družbi in na boljše načine reševanja starih (v Fink Hafner, 2002). O pomenu igralcev, ki prevzemajo ključno vlogo v procesih prepoznavanja problemov ter oblikovanja in izvajanja politik predšolske vzgoje govorim v poglavju o političnih arenah predšolske vzgoje, zato na tem mestu le poudarjam, da je analiza vloge igralcev ključna za razumevanje teh procesov.

1.3.2. Sporna vprašanja, družbeni problemi in politika v predšolski vzgoji

Pri obravnavi spornega vprašanja usklajevanja starševstva in zaposlitve se na vprašanje, kje je tu problem in kako ga reševati, porajajo različni, velikokrat konfliktni pogledi. Obstajajo namreč različni pogledi glede vloge družine in države pri vzgoji in varstvu predšolskih otrok. Na vprašanje, ali je vzgoja in varstvo otroka prvenstveno odgovornost družine, bodo nekateri odgovorili, da se ljudje svobodno odločajo, ali bodo imeli otroke ali ne, in zato je dolžnost

družine, da poskrbi za otroke. Drugi menijo, da gre za javni interes in da mora država pomagati staršem in bodočim staršem uskladiti obveznosti vzgoje in varstva otrok z obveznostmi, ki jih imajo kot udeleženci na trgu delovne sile, in omogočiti staršem dostop do kakovostnega varstva in vzgoje predšolskih otrok.

Tudi mnenja strokovnjakov o vlogi in pomenu države na področju družine so deljena, eni poudarjajo nujnost poseganja države v družino in ji pripisujejo velik pomen, drugi zanikajo potrebo po obstoju družinske politike. Podpiranje lahko na eni strani pomeni zavzemanje za široko mrežo storitev in uslug, ki družini lajšajo obremenitve, lahko pa pomeni ukrepe, ki naj družini omogočajo, da bo sama opravljala vrsto dejavnosti in storitev, podpiranje lahko pomeni vzpodbujanje žensk, da ostanejo doma, lahko pa tudi ukrepe za vzpodbujanje zaposlovanja žensk (Rener, 1991).

Prav vprašanje, ali naj matere ostanejo doma in skrbijo za otroke ali naj se vrnejo na trg dela, je vprašanje, ki je še danes predmet nesoglasja med oblikovalci politike otroškega varstva. V razpravo o materah in zaposlenih ženskah se je vključila tudi psihologija. Tako na primer Bowlby (v Bahovec, 1996) govori o otrokovi čustveni navezanosti na mater, na njeno toplino in nežnost, o otrokovi pravici, da ostane v varnem domačem okolju, in psihološki škodi, ki jo lahko povzroči ločenost od matere in bivanje v vrtcu. Vse to lahko vpliva na oblikovanje politike in smernic za organizacijo vrtcev, a tudi zahtev po pripoznanju domačega dela kot dela v pravem pomenu besede, spodbujanju večjega števila rojstev in podobno (Bahovec, 1996:28).

Področju družbenega varstva predšolskih otrok politika najpogosteje pristopa z dveh vidikov:

- z vidika vloge žensk v družbi, kjer vidi otroško varstvo predvsem kot instrument politike zaposlovanja žensk in poudarja element varstva predšolskega otroka v času materine zaposlitve izven doma;
- z vidika zadovoljevanja potreb predšolskih otrok, kjer nastopa predšolska vzgoja kot politika zadovoljevanja potreb otroka, poudarek je na vzgoji in izobraževanju predšolskega otroka.

V večini evropskih držav se je uveljavilo stališče, da morajo imeti ženske enake možnosti zaposlovanja kakor moški. Brez dostopnega in kakovostnega varstva predšolskih otrok bi bile

predvsem matere prisiljene ostati izven plačane zaposlitve ali pa se zadovoljiti s slabše plačano zaposlitvijo za krajši delovni čas. Vsekakor je dejstvo, da predšolska vzgoja omogoča zaposlovanje staršev in razbremenjuje starše skrbi za otroke, medtem ko so na delu, vendar imajo velik pomen tudi vzgojna, izobraževalna in socializacijska funkcija. Predšolska vzgoja namreč po mnenju mnogih strokovnjakov vpliva na razvoj otrok, na oblikovanje njihove osebnosti, oblikovanje stališč in razvoj sistema družbenih vrednot. Številne raziskave ugotavljajo pozitiven vpliv institucionalne predšolske vzgoje na splošno inteligenco, verbalno sposobnost in potenciale za bodoči šolski uspeh. V Združenih državah Amerike, kjer ugotavljajo, da je dostopnost do kakovostnih programov predšolske vzgoje slaba, zlasti za družine iz nižjih socialno ekonomskih skupin, so ugotovili znatne razlike med šoloobveznimi otroki, ki so bili deležni kakovostne predšolske vzgoje, in tistimi, ki so svoja predšolska leta preživel doma ali v nekakovostnih programih otroškega varstva. Prvi so v primerjavi s slednjimi imeli boljše delovne navade in medsebojne odnose, bili so bolj socializirani in so imeli manj učnih težav (Childrensdefence, 2000).

1.4. Raziskovalni problem, metode in tehnike

Moja teza je, da je vprašanje vzgoje in varstva predšolskih otrok v Sloveniji osredotočeno na otroka in se prvenstveno artikulira kot vprašanje kakovosti programov in vzgojnih ciljev. Manj poudarjeno je vprašanje usklajevanja starševstva in zaposlitve, ki je v sodobnih evropskih politikah najbolj v ospredju. To se kaže v zasnovi sistema predšolske vzgoje pri nas, v ciljnih področne politike, političnih dokumentih, poročilih in razpravah. Zanima me, koliko je sporno vprašanje usklajevanja starševstva in dela prisotno v sami politiki, in sicer koliko v zapisanih načelih, koliko pa v konkretnih programih oziroma v njihovi izvedbi. Zanima me tudi, kako problem zaznavajo starši, oblikovalci politik in izvajalci programov.

Tezo dokazujem z analizo politik, ki segajo na raziskovalno področje, in sicer z analizo izhodišč, ciljev in inštrumentov. Analizo sem delala na osnovi razpoložljivih podatkov. Z analizo sekundarnih virov sem opisala teoretične osnove in predstavila politike, ki segajo na področje vzgoje in varstva predšolskih otrok. S pomočjo te metode odkrivam tudi ključna sporna vprašanja, na katera je usmerjena pozornost politike, in identificiram glavne igralce, ki sodelujejo v političnih arenah. Uporabila sem sekundarne podatke obstoječih podatkovnih baz. Poleg literature, dostopne v knjižnicah in na internetu, so mi pomemben vir podatkov

predstavljala tudi gradiva pristojnih ministrstev ter interni podatki lokalnih skupnosti. Pri tem sem naletela na problem dostopa do primerljivih baz podatkov ter problem konceptualne in funkcionalne ekvivalence raziskovalnih parametrov. Vir podatkov, namen, za katerega so zbrani, kriteriji in metode lahko variirajo od dežele do dežele in skozi čas. Na primer, demografske in zaposlitvene statistike zbrane na evropski ravni pogosto prikrivajo različne nacionalne situacije (Hantrais, 1996). Ker se skozi jezik kot del konceptualnega sistema reflektirajo različni procesi, vrednote in ideologija, sem uporabljala tudi originalne izraze za poimenovanje določenih pojmov.

S primerjalno analizo vsebine političnih dokumentov, poročil in razprav analiziram in primerjam družinsko politiko in politiko predšolske vzgoje in ugotavljam, kako in kje posamezna politika prepoznava problem, kako opredeljuje strategijo in ukrepe in s katerimi instrumenti. S primerjalno analizo študije primerov identificiram vprašanja, ki jih postavljajo starši kot konkretni uporabniki vrtcev, ministrstvo in občina kot oblikovalci politike in vrtci kot izvajalci storitve. Pri raziskovanju vprašanja predšolske vzgoje se sicer največkrat uporablja kvantitativna metoda raziskovanja, ki temelji na statističnih podatkih in primerjalna analiza politik v različnih državah, vendar sem se v tem delu naloge odločila za kvalitativen pristop. Čeprav vprašanja, ki si jih zastavlja kvantitativna študija in na katera odgovarjamo z vrsto števil in grafov, informirajo politiko in ji pomagajo doseči nove in boljše definicije kakovosti predšolske vzgoje, pa kvantitativna analiza ne bi smela ostati »osamljena« na področju predšolske vzgoje. Kvalitativne študije, kot je na primer analiza primera, lahko dodajo vsebino in nadrobno bazi znanja in obogatijo naše razumevanje področja. S kvalitativno raziskavo namreč iščemo razumevanje dogodkov, obnašanj in odnosov ter njihov vpliv na običajno, vsakdanje življenje ljudi. Zato sem uporabila idiografski pristop, pri katerem poskušamo razumeti delovanje, pojave in probleme konkretnega sistema. Za pridobivanje podatkov sem uporabila metodo družboslovnega intervjuja.

2. POMEN VZGOJE IN VARSTVA PREDŠOLSKIH OTROK V ZGODOVINI

2.1. Sporna vprašanja in cilji ustanov za predšolske otroke

Na oblikovanje spornih vprašanj, ki so se na področju vzgoje in varstva predšolskih otrok pojavljala v zgodovini, so vplivala različna pojmovanja o otroštvu, družini in vzgoji otroka. O vzgoji otrok so govorili že v antiki. Že Platon je predstavil svoje razumevanje otroka in vzgoje in opozarjal na dejstvo, da se ljudje med seboj razlikujejo po svojih sposobnostih. V srednjem veku so otroka obravnavali kot pomanjšanega odraslega in so tako obravnavali tudi njegovo obnašanje. Krščanska religija je razlagala, da se otrok že rodi grešen in da otrokovo grešno naravo lahko zatremo le s strogo disciplino. Raziskovalci zgodovine predšolskih ustanov omenjajo, da so v tistem času ustanove imele predvsem socialni pomen in so služile kot zavetišča za sirote. Poglavitno vprašanje je namreč bilo, kam z najdenčki in sirotami brez staršev. Šlo je predvsem za »človekoljubnost« in ne za neke vzgojne cilje. Poudarek je bil na negi in oskrbi otroka. Šele renesansa in humanizem sta prinesla nov pogled na otroka, tako imenovano »romantično«, v otroka usmerjeno pojmovanje.

Iz pregleda zgodovinskega razvoja predšolske vzgoje, ki ga podaja Pavlič (1991), lahko izpostavimo štiri faze razvoja, ki so jih zaznamovali misleci preteklih obdobij. Prvo fazo je zaznamoval Čeh J. A. Komensky (1592-1670). Nanj sta vplivala humanizem in renesansa s svojim novim pojmovanjem človeka kot najpopolnejše stvaritve narave. Še posebej je poudarjal misel, da je potrebno obravnavati otroka v skladu z njegovimi razvojnimi možnostmi.

V drugi fazi, stoletje kasneje, je nov pogled na vzgojo v svojem romanu *Emil ali o vzgoji* predstavil J. J. Rousseau (1712-1778). V njem je poudarjal svobodno vzgojo: vsak otrok ima pravico, da se razvija po lastnih sposobnostih, pri vzgoji pa je treba upoštevati otrokovo naravo, ki je izvorno dobra. Rousseau zahteva, da je treba nameniti pozornost naravnemu nagnjenju posameznika in naravni pravici vsakega otroka, da se razvije po svojih lastnostih in sposobnostih. Iz tega njegovega načela izvirajo vse njegove vzgojne zahteve: od tiste, naj mati sama doji otroka, do tiste, naj nihče ne posega v otrokov razvoj in ga pospešuje. To pa je v bistvu jedro njegove teorije o svobodni vzgoji.

Tretja faza razvoja je sledila šele po zmagi meščanstva. Kljub temu, da so Rousseaujeve filantropične ideje obogatile svetovne pedagoške nazore še pred francosko revolucijo, pa takrat še nihče ni mislil na otroke širših ljudskih plasti. Šele francoska revolucija je prinesla nove poglede na vzgojo in varstvo otrok. Prvo šolo za revno mladino je po francoski revoluciji ustanovil Pestalozzi in je sledila njegovemu načelu: »*naj vzgoja rabi ljudstvu*«. Bil je prepričan, da bo izobrazba otrok pomagala ljudstvu, ki živi v revščini. Po francoski revoluciji ustanove za varstvo otrok niso več ustanavljali le iz socialnih potreb, temveč iz vzgojnih smotrov. Pavličeva meni, da je z zmago meščanstva naraščala narodna zavest, ki je zahtevala narodno vzgojo. Ideja narodnega preporoda je zahtevala, da se narodna zavest ohrani, zato je bilo treba z nacionalno vzgojo začeti že v zgodnjem otroštvu.

V četrti fazi so se razvile institucije, ki so bile predhodnice vrtcev, kakršne poznamo danes. Nedvomno je sistem predšolske vzgoje s poudarkom na vzgoji prvi razvil nemški pedagog Friedrich Fröbel. Po njegovi zamisli so ustanovili prvi otroški vrtec leta 1837 v Blakenburgu na Turniškem in je bil namenjen le predšolskim otrokom. Zagotovil naj bi jim vzgojo, ki jih ob igri in ob druženju z vrstniki pripelje od družine do šole. Tako kot že prej Komensky in Pestalozzi je izhajal iz stališča, da je v razvoju otroka najpomembnejših prvih šest let življenja in da ima domača vzgoja v tem obdobju poglobljen pedagoški pomen. Vendar Fröbel domači vzgoji ob bok postavlja še eden pomemben dejavnik, ki mu pravi »*vzgoja za življenje v skupnosti*«, prav z bivanjem v tej isti skupnosti. Družinska skupnost je namreč premajhna in otroku ne more nuditi vsega, predvsem ne družbe vrstnikov, zato ga sama, kljub svojim prednostim, ne more pripraviti na poznejše življenje v resnični, to je meščanski družbi. V otroškem vrtcu ravnajo z otrokom po domače, namreč tako, da mu puste zlato prostost otroških let. Proste oblike druženja in igra so pravo vzgojno sredstvo. »*Poklicni aparat pravega pouka*«, namreč črke in številke, je pregan s praga otroškega vrtca.

Po Fröblovi zamisli mora otroški vrtec upoštevati še druge vzgojne namene in zato biti:

- zgleden zavod za nego otroka,
- zgleden zavod za otroške voditelje in voditeljice,
- ustanova, ki si prizadeva uveljaviti primerne igre in načine igranja,
- zbirno središče za vsa vzgojna prizadevanja, namenjena predšolskim otrokom.

Fröbel razlikuje med socialno in vzgojno-varstveno vlogo vrtcev in pojmuje vzgojo otroka v pomenu »obnove življenja zaradi družine, ljudstva in države kot temeljev narodnega obstoja« (Pavlič, 1991:17). Ta ideja se je skupaj s širjenjem Fröblovih vrtcev uveljavila na območju evropskih dežel in spodbujala ustanavljanje vrtcev kot ustanov, ki so širile narodnostno zavest. V Veliki Britaniji je bil najvplivnejši utopični socialist Robert Owen, ki je poudarjal, naj predšolska vzgoja vzgaja otroke v tovarštvu, oblikuje kolektivne moralne lastnosti in razvija moralno vrednostni sistem. V Italiji je na oblikovanje vzgojnega modela za predšolske otroke najbolj vplivala zdravnica Maria Montessori, ki je v predšolsko vzgojo vpeljala popolnoma nove nazore. Za razliko od Fröbla, ki vidi v vzgoji sredstvo za oblikovanje otroka v dobrega državljana in koristnega člana družbe, Montessorijeva svoje vzgojne metode zasnuje na opazovanju otroka in na temelju svojih opazovanj določi, kako je treba z njim ravnati. Otroka vidi kot posameznika, vzgojiteljeva naloga pa je predvsem opazovanje otroka (Štradjot, 1996).

Kot lahko vidimo, so na oblikovanje prevladujočega vzgojnega modela v različnih prostorih vplivali različni nazori. Za ilustracijo si v nadaljevanju pogledimo zgodovinske korenine politik vzgoje in varstva predšolskih otrok v nekaterih izbranih državah.

2.2. Razvoj politik vzgoje in varstva predšolskih otrok

Francija

V večini evropskih držav so sprejeli prvo zakonodajo, ki ureja predšolsko vzgojo kot del izobraževalnega sistema, na koncu devetnajstega in na začetku dvajsetega stoletja. Ena prvih držav z zakonodajo na tem področju je bila Francija, z odlokom iz leta 1837, ki je nalagal osnovnošolskim inšpektorjem delo tudi v »azilih« (Eurydice, 1995). Področje vzgoje in varstva za otroke v starosti od treh do šestih let je takrat prevzelo francosko Ministrstvo za izobraževanje in ga integriralo v javni šolski sistem leta 1886 (Kamerman, 2000). Francozi so zavetišča za varstvo predšolskih otrok imenovali »*valles d'asile*«, po letu 1886 pa so ustanovili »*les ecoles maternelles*« in »*les classes enfantines*«, ki so bile neke vrste materinske šole, ki so se ravnale po naslednjih navodilih: »*Ime ustanove narekuje način dela, ta pa je tak, da na najprimernejši način posnema vzgojo uvidevne in skromne matere. To je metoda, ki je resnično naravna, družinska in vedno pripravljena, da z razumevanjem razvija, napreduje, izpopolnjuje in popravlja gojenčevo bit.*« (Pavlič, 1991:22). Ustanove za mlajše otroke do tretjega leta starosti so se razvile pozneje,

predvsem z namenom obvarovati otroke staršev, ki so zaposleni izven doma, pred boleznimi in zmanjšati njihovo umrljivost.

Italija

Razvoj predšolske vzgoje v Italiji je potekal podobno kakor v Franciji, le da so bile do sprejema nacionalne zakonodaje v šestdesetih in sedemdesetih letih dvajsetega stoletja ustanove za predšolske otroke v domeni cerkve. Zakonodaja, ki je vladi in Ministrstvu za izobraževanje pripisala poglobljeno vlogo pri ustanavljanju in financiranju ustanov za predšolske otroke v starosti od treh do šestih let, je bila sprejeta šele l. 1968 (Kammerman, 2000). Sledil je hiter razvoj predšolskih programov, vendar z opaznimi razlikami med regijami. Leta 1971 so z zakonodajo uredili tudi programe storitev institucionalnega varstva za otroke, mlajše od treh let, ki pa se zaradi šibkejših podpore države niso razvili v takem številu, kakor programi za starejšo skupino predšolskih otrok.

Nemčija

Na področju Nemčije so se prve varstvene institucije za predšolske otroke pričele pojavljati že na začetku devetnajstega stoletja. Šele v tridesetih letih devetnajstega stoletja pa so se pričeli ustanavljati prvi otroški vrtci (*Kindergarten*) na podlagi zamisli F. Fröbela, ki so vsebovali nekatere elemente pedagoškega dela in so predstavljali dopolnilo družinski vzgoji. Prusko Ministrstvo za prosveto je najprej prepovedalo vse Fröblove ustanove na Pruskem, leta 1860 pa so dovoljenje ponovno izdali (Pavlič, 1991). Vrtce (*Kindergarten*) so ustanavljale in vodile tako nevladne (predvsem cerkve) kakor tudi vladne (predvsem lokalne) institucije. V času Tretjega rajha je predšolske ustanove prevzela nacional socialistična stranka. V te ustanove so sprejemali otroke mater, ki so bile zaposlene v vojaški industriji, in jih vzgajali v duhu nacionalsocializma. Po drugi svetovni vojni se je število javnih ustanov za predšolske otroke zmanjšalo v skladu s principom, da javna sfera ustanavlja javne zavode za predšolske otroke le takrat, ko zasebni sektor ne more zagotoviti dovolj primernih institucij. Tak sistem se je ohranil vse do danes, v tem duhu pa je napisana tudi zakonodaja, ki je bila sprejeta v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, in amandmaji iz leta 2002 (Eurydice, 2002).

Velika Britanija

V Veliki Britaniji je sredi devetnajstega stoletja obstajala mreža prostovoljnih, brezplačnih ustanov, ki so vključevale predšolske otroke revnejšega, delavskega sloja. Otroke srednjega in višjega razreda so na domu varovale varuške (*nannies*), medtem ko so se ustanove po modelu Fröblovih vrtcev v večjem številu pričele pojavljati v drugi polovici devetnajstega stoletja. Slaba kakovost programov v predšolskih ustanovah za otroke delavskega razreda, kombinirana z neuspešno integracijo predšolskih programov z novimi dognanji s področja razvoja, izobraževanja in vzgoje predšolskega otroka, in vključitev petletnih otrok v osnovnošolsko izobraževanje so vzroki za upadanje priljubljenosti vrtcev v Angliji dvajsetega stoletja (Kammerman, 2002). Nadaljeval se je tudi vzorec, po katerem so se programi predšolske vzgoje delili na krajše programe z elementi edukacije in na programe dnevnega varstva otrok, ki so se izvajali kot izključno varstvena storitev.

Združene države Amerike

Za razvoj dejavnosti predšolske vzgoje v ameriški družbi sta bili bistveni dve revolucionarni spremembi: prva je nastopila, ko je dvostarševsko kmečko gospodinjstvo zapustil oče zaradi udeležbe na trgu delovne sile, druga sprememba, ki je nastala, ko se je v plačano zaposlitev izven doma vključila tudi mati, pa je izoblikovala potrebo po varstvu predšolskih otrok (D. Hernandez, v Wintersberger 1999). Kot pravi Hernandez, je za prvo spremembo značilna očetova odsotnost iz družinskega gospodinjstva, ki je postala družbeno sprejemljiva, medtem ko je odsotnost matere od družine še vedno predmet debat. V Novi Angliji so se prve ustanove za triletnike pojavile že na začetku devetnajstega stoletja in v glavnem izginile proti koncu stoletja, zaradi naraščajočega poudarka na vlogi matere v razvoju otroka (Kammerman, 2002). Tako kot v Veliki Britaniji sta se tudi v ZDA razvili dve vrsti predšolskih ustanov: ustanove, ki so izvajale krajše programe po vzoru Fröblovih vrtcev, za otroke iz družin srednjega sloja in ustanove, ki so zagotavljale varstvo predšolskih otrok revnih, zaposlenih mater. Ukrepi javnih politik so se v glavnem osredotočali na otroke iz revnega sloja, medtem ko si je srednji in bogatejši sloj varstvo predšolskih otrok zagotavljal na trgu (Kammerman, 2002).

Švedska

Kammermanova (2002) navaja, da se je sistem vzgoje in varstva predšolskih otrok na Švedskem prav tako razvil iz dveh vrst institucij: prve so izvajale krajše vzgojne programe po vzoru Fröblovih vrtcev, druge so zagotavljale varovanje otrok iz delavskih družin, medtem ko so bile matere na delu. Prve dobrodne ustanove, ki so varovale predšolske otroke revnih, zaposlenih mater, so bile ustanovljene nekoliko prej, že sredi devetnajstega stoletja, krajši programi z elementi edukacije pa so se pričeli pojavljati konec devetnajstega stoletja. Prve državne dotacije za predšolske ustanove so se pojavile že v letu 1943, v šestdesetih letih dvajsetega stoletja pa si je država pričela prizadevati za širitev mreže celodnevni vrtcev, da bi zadovoljila naraščajoče potrebe po varstvu predšolskih otrok, zaradi naglo rastočega deleža zaposlenih mater.

Slovenija

Razvoj predšolskih ustanov na Slovenskem je sistematično preučevala Pavličeva (1991) in dala celovit zgodovinski pregled. Kot najstarejši navaja zapis o predšolskem varstvu na ozemlju Slovenije leta 1756, o otroškem vrtcu v Mariboru. Prve tovrstne ustanove opisuje kot zavetišča za sirote in otroke iz revnih družin. Vrtce, ki so delovali na slovenskih tleh pred letom 1869, so oskrbovala razna društva, cerkveni redi in posamezniki. Predšolske ustanove na Slovenskem so dobile pravno podlago šele po izidu državnega zakona leta 1869. Na podlagi tega zakona sta bila leta 1872 objavljena za razvoj predšolske vzgoje pomembna dokumenta, in sicer Ministrski ukaz o otroških vrtcih in tem sorodnih zavodih in Ministrski ukaz, s katerim se izdajajo določila o otroških vrtcih in njim podobnih zavodih, ki mu je bilo priloženo Glavno navodilo za poučilo okrajnim šolskim nadzornikom glede otroških vrtcev in sorodnih zavodov.

Določila o otroških vrtcih so predpisovala ustanoviteljem pogoje glede prostora, opreme in usposobljenosti učnega osebja, delo in ureditev otroških vrtcev pa so preverjali šolski nadzorniki po posebnih ministrskih navodilih. Prav določila iz navedenih dokumentov so dala vrtcem pravni položaj vzgojne ustanove s pravico javnosti. Ustanavljanje ustanov za predšolske otroke namreč naj ne bi bilo več odvisno od dobrodelnih ustanov in verskih organizacij, ampak skrb vseh prebivalcev ter deželni in šolski organi. Javni vrtci so bili ustanove pri osnovnih šolah ali samostanih, namenjeni pa so bili otrokom od treh let do vstopa v šolo. Za otroke, mlajše od treh let, so bile »jaslice« ali »strežni zavodi«. Vanje so sprejemali otroke iz »ljudomilnih vzrokov«, v »skrb

in strežbo, kakršne pri svojih roditeljih ne morejo imeti« (str. 47). Otroci premožnejših staršev so obiskovali zasebne vrtce.

Vzgojo devetnajstega stoletja na naših tleh obravnava tudi Puharjeva (1983) in ugotavlja, da se je v Sloveniji 19. stoletja pedagogika opirala na cerkvene vire in na nemška in avstrijska pedagoška dela. Strah je bil vodilo socializacijskega procesa, vzgoja otroka pa je temeljila na pokorščini in ubogljivosti.

Kasneje so se na slovenskem ozemlju pričela pojavljati nemška in italijanska društva, ki so ustanavljala ustanove za predšolske otroke z namenom potujčevanja otrok in so skušale v svoje vrtce pritegniti čim več otrok. V arhivu Posavskega muzeja v Brežicah hranijo gradivo v obliki ustnega izročila tedanjih vrtičkarjev, etnološko dokumentirano v pisni, zvočni in video tehniki, o obstoju nemškega vrtca v Brežicah iz začetka dvajsetega stoletja, ki so ga obiskovali otroci, stari pet in šest let (Vrtec Mavrica Brežice-50 let, 1996). Slovenskega vrtca tedaj ni bilo, vzgojiteljice pa so se z otroki pogovarjale nemško. Vrtec so obiskovali predvsem otroci obrtnikov, trgovcev in uradnikov. Pričevanja tedanjih vrtičkarjev opisujejo primere, ko so v vrtec hodili tudi otroci iz družin, kjer matere niso bile zaposlene izven doma. Otroke so poslali v vrtec, *»da bi se kaj naučili*«, ali pa zgolj zato, *»da je mama imela mir*« pri vsakdanjih opravilih in pri kakšnem delu, s katerim je skušala zaslužiti kaj denarja (pogosto šiviljstvo na domu). Vsi starši niso pošiljali svojih otrok v vrtec. Pri nekaterih je bil razlog v tem, da jim siljenje z nemščino ni bilo pogodu, drugi so vpregali v delo svoje otroke že v najzgodnejših letih. Pri nekaterih je bil zadržek veliko število otrok in skrb za njihovo urejenost pred odhodom v vrtec. Nekdanji oskrbovanci se spominjajo, da so jih starši vključevali v vrtec zato, da se pripravijo na šolo, zatorej so bili vrtci že takrat tudi nekake pripravljavnice na šolo.

Po prvi svetovni vojni je Jugoslavija področje predšolske vzgoje uredila z Zakonom o narodnih šolah, ki je vrtce vključil v narodne šole in jih poimenoval *»zabavišča*« (Pavlič, 1991). Zabavišča so bila predvsem varstvene ustanove, čeprav so že obstajale težnje, da bi bila poleg tega tudi pripravljavnice na osnovno šolo. Po drugi svetovni vojni je bil zasnovan nov tip institucije za otroke, poimenovan *»dom igre in dela*«, v katero so bili vključeni predšolski in šolski otroci. Zaradi visokega deleža zaposlenih žensk je njihovo število stalno naraščalo. V petdesetih letih prejšnjega stoletja pa se je močno povečal prispevek staršev za plačilo, in sicer zaradi nižje podpore gospodarstva odpiranju in financiranju vrtcev, zato so problem skušali rešiti tako, da so ustanavljali vrtce, ki so bili brez prehrane in so delovali le nekaj ur (Eurydice, 2002). Prelomnico v

razvoju predšolskih ustanov predstavljajo šestdeseta leta dvajsetega stoletja, ko so se pojavile nove oblike, predvsem ločene ustanove za predšolske in šolske otroke.

Večji razmah je razvoj institucionaliziranega otroškega varstva doživel v sedemdesetih letih dvajsetega stoletja, ko se je s pomočjo solidarnostnih sredstev začelo graditi večje število takih ustanov (Boh in Černigoj Sadar, 1983). Leta 1979 je bil sprejet »Vzgojni program za vzgojo in varstvo predšolskih otrok«, ki je opredelil vzgojno izobraževalno delo v vrtcu, leta 1981 pa še »Vzgojni program priprave otrok na osnovno šolo«, ki je opredelil program priprave na šolo (Eurydice, 2002). Predšolska vzgoja v vrtcih je spadala pod pristojnost Ministrstva za delo družino in socialne zadeve kot del socialne in družinske politike, od leta 1993 pa je v pristojnosti Ministrstva za šolstvo, znanost in šport in je sestavni del edukacijskega sistema. Danes Slovenija postavlja za cilj razvoja predšolske vzgoje v Sloveniji zagotovitev mreže kakovostnih vrtcev, ki bodo dostopni vsem otrokom in jim bodo zagotavljali ustrezno okolje in razmere za varno in zdravo otroštvo in za razvoj njihovih telesnih in duševnih sposobnosti, poleg tega pa bodo omogočali izboljšanje kakovosti življenja družin (Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji, 1995).

2.3. Sklep

Pogled v zgodovino nam pokaže, kako so na oblikovanje spornih vprašanj na področju vzgoje in varstva predšolskih otrok vplivale dominantne vrednote in interesi v takratnih družbah in pojmovanja otroštva, vzgoje in družine, ki so izhajala iz teh prepričanj. Vzgojno varstvene ustanove so že od časa svojega nastanka zasledovale različne cilje. Prve ustanove za predšolske otroke so predstavljale odgovor na zaznan problem brezdomstva za najdenčke in sirote brez staršev, njihov cilj pa je bil zagotoviti zatočišče otrokom brez doma. Na ta problem so odgovorile posamezne skupine v družbi, predvsem tiste, ki so se ukvarjale z dobrodelništvom, in razne cerkvene ustanove. Problem je ostal zasebni problem prizadetih otrok, takratne države se niso ukvarjale s tem vprašanjem, področje je bilo neurejeno in prepuščeno dobri volji posameznih skupin in ustanov, obstoj teh institucij pa je bil odvisen od daril in donacij.

Delitev institucij na tiste, ki izvajajo vzgojne in izobraževalne programe za predšolske otroke, in druge, katerih cilj je zagotavljati varstvo otrok, ima svoje korenine v poznem 19. stoletju, ko so se

ustanove za predšolske otroke pričele naglo širiti po evropskih mestih. Z nastankom meščanske družbe in novimi pojmovanji otroštva so vzniknile ustanove, ki so izvajale vzgojno izobraževalne programe, inspirirane z delom zgodnjih vzgojiteljev predšolskih otrok. Razvoj novih pedagoških teorij in teorij o razvoju otroka je kot osrednje vprašanje postavil oblikovanje otroka v duhu vodilnih vrednot in prepričanj takratne družbe. Vzgoja je postala vcepljanje določenih vzorcev in oblikovanje človeka v skladu s pravili takratne družbe. Vzporedno z institucijami, ki so delovale kot vzgojno izobraževalne ustanove in so služile za vzgojo in izobraževanje predšolskih otrok, so se iz dobrodelnih ustanov za varovanje otrok razvijali programi dnevnega varstva otrok, medtem ko so bili starši na delu. Ciljna skupina prvih so bili predvsem starejši predšolski otroci iz meščanskih družin, medtem ko so bile varstvene institucije najpogosteje ustanovljene za mlajše otroke in otroke iz delavskih družin. Ta vzorec delitve na varstvo (*care*) in vzgojo (*education*) se je v nekaterih evropskih državah obdržal do današnjih dni.

3. JAVNE POLITIKE, KI SEGAJO NA PODROČJE VARSTVA IN VZGOJE PREDŠOLSKIH OTROK, NJIHOVI CILJI IN INSTRUMENTI

3.1. Sorodne politike in delitev odgovornosti za varstvo in vzgojo predšolskih otrok

Ukrepi države, ki posredno vplivajo na družino in njene odločitve, sežejo tudi na mnoga druga področja in zajemajo različne politike. Na ekonomskem in davčnem področju lahko država vpliva to, ali bo eden od staršev (večinoma mati!) zapustil plačano zaposlitev, z vrsto ukrepov, kot so: davčne olajšave za vzdrževane družinske člane, prerazdelitev dohodka v korist družin z več otroki, dodatki za predšolske otroke, ki niso v vrtcu, in podobno. Na področju politike zaposlovanja država ustvarja razmere za usklajevanje poklicnih in družinskih obveznosti staršev s posebnimi oblikami stimuliranja zaposlitev mladih staršev, s pravico do različnega delovnega časa za starše z majhnimi otroki, s fleksibilnimi oblikami zaposlovanja in zagotavljanjem drugih ugodnosti, povezanih z zaposlovanjem. Na področju zdravstvene politike je pomemben ukrep usklajevanja dela in družine možnost koriščenja bolniškega staleža za nego bolnega otroka. Na področju stanovanjske politike država s posebnimi programi stanovanjske oskrbe za mlade družine, s subvencioniranjem najemnin, zagotavljanjem ugodnih stanovanjskih kreditov ter drugimi oblikami pomoči pomembno vpliva na odločitve družine. Vse politike v določenem smislu vsebujejo »družinsko dimenzijo«, ki vpliva na obnašanje in odločitve družine, zato je potrebno te ukrepe spremljati in proučevati njihov medsebojni vpliv zaradi presejanja morebitnih nasprotij in uskladitve ciljev.

Pri oblikovanju politik so lahko cilji posameznih politik različni in vodijo v nasprotja. Na primer, politike, ki težijo po ohranjanju tradicionalnih družin, imajo lahko nasprotno cilje, kakor politike, ki težijo po enakih možnostih žensk in moških. Države si namreč prizadevajo za doseg političnih ciljev, ki so v skladu s prevladujočo ideologijo družbe.

Probleme, ki se artikulirajo na področju vzgoje in varstva predšolskih otrok evropske države najpogosteje obravnavajo skozi družinsko politiko in politiko predšolske vzgoje. Družinska politika se pogosteje ukvarja s problemom usklajevanja starševstva in dela, medtem ko

politika predšolske vzgoje praviloma zasleduje vzgojne cilje ter cilje kakovosti predšolske vzgoje. V nadaljevanju bom opisala obe izbrani politiki.

3.2. Področje družinske politike s posebnim ozirom na usklajevanju dela in družine

Usklajevanja dela in družine je najpogosteje predmet družinske politike, ki jo nekateri razumejo kot nadgradnjo oziroma del socialne politike. Usklajevanje dela in družine je za državo pomembno predvsem zato, ker naj bi na ta način dosegli več ciljev: večjo oskrbo trga z delovno silo in s tem povečanje nacionalnega dohodka, vir dohodka za družine, večjo rodnost, enakost spolov in možnosti za boljši razvoj otrok. Glede na množico ciljev je glavni izziv politike ne samo doseči te cilje, ampak med njimi vzpostaviti primerno ravnovesje.

Družinska politika kot širši pojem pomeni celoto ukrepov, ki jih neki politični sistem izvaja na ekonomskem, davčnem, zaposlovalnem, stanovanjskem, izobraževalnem, zdravstvenem in drugih področjih, da bi posegel v družino. V družinski politiki države se odražajo osnovne vrednote in stališča družbe glede odgovornosti družine za vzgojo otrok in enakost spolov. V njej se kaže tudi komplementarnost vlog družine, države in zasebnega sektorja na področju blaginje otrok in njihovih družin.

S. Kamerman (v Zigler, 1996) takole definira družinsko politiko: »*Družinska politika je vse, kar država počne družini in za družino*« oziroma posega v družino z različnimi instrumenti (zakoni, regulacije) in navaja dve temeljni značilnosti družinske politike v razvitih industrijskih državah:

1. univerzalna skrb za vse otroke in njihove družine, ne samo za revne družine in družine s problemi, čeprav je slednjim namenjena še dodatna skrb;
2. zavedanje, da dobrobit otrok zahteva pomoč države, ki je namenjena celotni družini.

Kamermanova (v Zigler, 1996) deli družinsko politiko na eksplicitno in implicitno. Eksplicitna je takrat, kadar država z določenim ukrepom poseže direktno v družino in vključuje ukrepe in programe, ki so oblikovani z namenom doseči določen cilj s posamezniki ali za posameznike v njihovi družinski vlogi ali za družino kot celoto. Za implicitno družinsko politiko pa je

značilno, da vključuje ukrepe na različnih področjih, ki posredno vplivajo na družino, na primer oblikovanje davčne politike, politike priseljevanja, zaposlovanja, izobraževanja in podobno. Eksplicitna družinska politika zasleduje naslednje cilje:

- ekonomska in druga pomoč družini pri skrbi za otroke,
- spodbujanje natalitete in velikih družin,
- spodbujanje kontrole rojstev in načrtovanja družine,
- olajšanje vstopa na trg delovne sile ženskam in materam,
- spodbujanje mater, da ostajajo doma v času, ko imajo majhne otroke,
- zaščita otrok pred zlorabo, zanemarjanjem in izkoriščanjem,
- podpora enakopravnosti žensk,
- podpora zakonski zvezi ali skrbi za otroke, ne glede na zakonski stan,
- olajševanje usklajevanja zaposlitve z družinskim življenjem,
- priznavanje vrednosti starševstva in ostalega »družinskega dela«,
- pomoč družini v spopadu z krizami, problemi in spremembami.

Glede načina oblikovanja družinske politike je F. Schulteis (1974:92, v Hantrais, 1995) države razvrstil v tri skupine:

1. V prvo skupino je razvrstil države, ki imajo jasno oblikovano družinsko politiko, z visoko stopnjo družbeno politične kontrole, ki posega v družino in zajema široko paleto potreb družine.
2. V drugi skupini so države, ki vodijo implicitno družinsko politiko. Te države se ukvarjajo z družino in iščejo rešitve, vendar pri tem ne oblikujejo avtonomnega področja politike.
3. V tretjo skupino je razvrstil države z negativnim odnosom do družinske politike. Njihove vlade prisegajo na nevmešavanje v družinsko življenje, hkrati pa njihova politika vpliva na družine.

Vprašanja temeljnih konceptualnih problemov, ki se nanašajo na oblikovanje družinske politike v državah zahodne Evrope obravnava Renerjeva (1991), in izpostavlja tri konceptualne probleme, ne glede na različne politične sisteme, razvojne koncepte in znotraj njih različne socialne politike.

Prvi problem je specifičnost; tega avtorica opredeljuje kot razmejitev širšega področja socialne politike od ožje, družinske politike, oziroma vprašanje rabe širšega (generalnega) ali ožjega (specifičnega) koncepta. Pri tem navaja dva argumenta v prid širokemu razumevanju družinske politike: prvič, vsak ukrep ima tudi posredne ali neposredne učinke na družino, in drugič, operativno potrebo po širokem konceptu zaradi večje integracije posameznih področij in ukrepov, ki bi bili sicer nepovezani, segmentirani in zato disfunkcionalni. V prid specifičnemu konceptu družinske politike pa govori dejstvo, da socialni pomen družine narašča, zato so nujni specifični ukrepi države, ki naj ji olajšajo funkcionalno preobremenitev.

Drugi problem je vprašanje instrumentalnosti ali neinstrumentalnosti družinske politike. Pri tem lahko družinska politika nastopa kot sredstvo za doseganje drugih ciljev, na primer za znižanje stroškov za družbene dejavnosti, pospeševanje ali zaviranje natalitete ali ukrepe, ki rešujejo vprašanja z obrobniimi skupinami prebivalstva, kakor so bolni, stari, prizadeti, in sicer na ta način, da se del varstva in skrbi prenese v družino.

Tretji je problem integrativnosti družinske politike. Tu gre za iskanje take družinske politike, ki bi bila kar najbolj enotna in bi povezovala različna polja aktivnosti, ki so bila do sedaj nepovezana. Renerjeva meni, da je prav vprašanje integrativnosti v državah zahodne Evrope najtrši oreh, saj je najtežje preseči fragmentarnost družinskih politik, tako na področju fragmentiranosti po potrebah kot tudi fragmentiranosti po uporabnikih. Tukaj opozarja na vsaj tri vrste nevarnosti:

- Nevarnost monizma in stigmatizacije, kjer lahko določen tip politike pomeni podporo določeneni obliki organizacije družine in diskriminaciji neke druge, ideološko nezaželjene oblike družine.
- Nevarnost integracionizma kot konzervatizma, ki je po mnenju nekaterih avtorjev nevaren zato, ker teži po ohranjanju »statusa quo« ter podpori oživitve tradicionalnih družinskih oblik.
- Nevarnost odtujitve v smislu rastoče odvisnosti od države in njenih aparatov, ko sočasno z večjo intervencijo s strani države poteka tudi proces zmanjševanja avtonomije posameznikov in družin ter svobode odločanja, s tem pa tudi povečanje nadzora države.

Zaradi različnih ideoloških dejavnikov, kulturne tradicije, ciljev politike, pa tudi zaradi različnega pojmovanja družine in njenih funkcij, se je družinska politika v različnih državah

razvijala v več smereh in je zasnovana na različnih ideologijah in motivacijah. Nemški sociolog Franz Xaver Kaufmann (v Kernthaler, 1999) meni, da družinska politika v Evropi temelji na sedmih različnih predpostavkah. Prva poudarja intrinzične družinske vrednote, ki temeljijo na vzorcu nuklearne družine. Druga poudarja pomen družine za zagotavljanje populacije. Pri tretji je v središču ekonomski prispevek družine v obliki gospodinjskega dela in skrbi za ostarele in obnemogle člane družine. Četrta zasnova presega ekonomski vidik družine in v žarišče postavlja prispevek družine v vse sfere družbe. Peta se osredotoča na negativne finančne posledice, ki jih družini povzročajo stroški za otroke, zagovorniki tega motiva pa zahtevajo kompenzacijo stroškov. Šesta zagovarja feministični pogled in na eni strani ugotavlja, da imajo neugodnejši položaj ženske, na drugi strani pa poudarja potrebo po enakosti moških in žensk ter enakem prispevku obeh spolov v družini in na trgu dela. V sedmi je osrednja tema otrok. V središče postavlja otroka in njegove potrebe.

3.2.1. Družinska politika v Evropski uniji in nekaterih drugih državah

Usklajevanje dela in družine je danes v evropskih državah prepoznano kot družbeni problem, ki ga je potrebno reševati v okviru javnih politik. Glede na različne ideološke dejavnike je problem različno umeščen v nacionalnih politikah, vendar lahko rečemo, da je vsekakor objekt intenzivnega diskurza v družinski politiki. V nadaljevanju bom izpostavila nekatere značilnosti družinske politike v evropskih državah s poudarkom na usklajevanju starševskih obveznosti in obveznosti na trgu delovne sile.

Države, ki vodijo eksplicitno družinsko politiko, so: Francija, skandinavske dežele, Madžarska, Češka, nekoliko manj Nemčija, Avstrija, Danska in Finska, zavračajo pa jo Velika Britanija, Kanada, Izrael in Združene države Amerike (Hantrais, 1995). European Observatory on Family Matters ugotavlja, da je Francija glede izvajanja eksplicitne družinske politike ena od pionirskih držav v Evropski uniji. Poleg Irske je tudi država z eno najvišjih stopenj natalitete. Centralno organizirano družinsko politiko imata tudi Belgija in Luksemburg. V Skandinaviji je družinska politika integrirana v socialno politiko. Tudi v nemško govorečih deželah dajejo velik pomen temam na področju zaščite družine. V Nemčiji je zaščita družine zapisana celo v ustavi, vendar pa se kljub temu kaže pomanjkanje politične volje po ureditvi trdnejše družinske politike. Anglosaksonske države zavračajo idejo eksplicitne družinske politike, kljub temu pa zagotavljajo določeno stopnjo varnosti najbolj

ogroženim skupinam. V deželah južne Evrope pa družinska politika predstavlja novo politično aktivnost, ki je povezana z zadnjimi spremembami v družbi (Kerthaler in drugi, 1999).

Kljub temu, da Evropska unija ne posega na področje nacionalnih družinskih politik, pa je pozorna na vpliv družbenih in ekonomskih sprememb ter drugih sprememb na družino. Spremembe v strukturi delovne sile, nove oblike organizacije delovnega procesa, spremembe na področju socialnega varstva in porazdelitev negovalnega dela med obema spoloma so družbena vprašanja, ki neposredno ali posredno vplivajo na družino.

V Evropi so se v zadnjih dekadah pojavili novi vzorci in novi koncepti vloge ženske in moškega v družini, vendar Evropski svet ni reagiral na nove družbene izzive z nobenim formalnim dejanjem vse do leta 1989, ko je Komisija v osnutku »Sporočila o družinskih politikah« podala kritičen pregled sprememb v družbi in pokazala na bistveno vlogo, ki jo igra družina pri »koheziji in bodočnosti družbe« (5.3, str. 12, v Hantrais, 1995). Dokument odkriva štiri polja skupnega interesa, in sicer prvič: kako usklajevati udeležbo na trgu delovne sile in družinsko življenje ter delitev družinskih odgovornosti, drugič: merila za pomoč določenim kategorijam družin, tretjič: upoštevanje najbolj ogroženih družin in četrtič: vpliv politike EU na družine, zlasti na zaščito otrok (5.3., str.3, v Hantrais, 1995). Neposreden rezultat sklepov Evropskega sveta je bila ustanovitev organizacije, ki vključuje strokovnjake iz držav Evropske unije, znane pod imenom »European Observatory on National Family Policies«, ki se ukvarja s spremljanjem demografskih trendov, zbira informacije o položaju družin v državah članicah ter ukrepih, ki zadevajo družine.

Leta 1992 je Evropski svet sprejel Priporočilo o otroškem varstvu ter direktive o zagotavljanju varnosti nosečnic in porodnic na delovnem mestu in priporočil članicam, da materam zagotovijo vsaj 14 tednov plačanega materinskega dopusta. V mednarodnem letu družine, leta 1994, je Evropski parlament sprejel prvo Resolucijo za zaščito družine, dve leti kasneje pa je prvi sporazum med socialnimi partnerji prinesel direktive Evropskega sveta o starševskem dopustu, ki zagotavljajo staršem vsaj tri mesece odsotnosti z dela »iz nujnih družinskih razlogov«.

V zadnjih letih se je usklajevanje dela in družine pojavilo kot prioriteta politik Evropske unije. Na srečanju v Luxemburgu leta 1997 se je Evropski svet odločil delovati v luči

modernizacije evropskega socialnega modela z investiranjem v človekove resurse in borbi proti izključenosti ter promoviranju enakih možnosti za ženske in moške. V januarju 1999 je Evropski parlament sprejel drugo Resolucijo o zaščiti družin in otrok. Odbor za zaščito pravic žensk in enakih možnosti je večkrat poudaril pomembnost vprašanja kombiniranja poklicnega in družinskega življenja na način, ki omogoča ženskam nepretrgan dohodek, ki jim zagotavlja ekonomsko neodvisnost in individualne socialno varstvene pravice.

Vprašanje usklajevanja dela in družine je bilo ena od prioritet evropske socialne politike pod portugalskim predsedstvom. Na srečanju v Lisboni leta 2000 je Evropski svet prepoznal pomembnost podpiranja vseh vidikov enakih možnosti, vključno z zmanjšanjem poklicne segregacije in lajšanjem usklajevanja dela in družinskih obveznosti. Polno zaposlenost je postavil kot splošni cilj, ki ga je potrebno doseči v evropski zaposlitveni politiki in politiki trga delovne sile, do leta 2010 pa naj bi države članice dosegle 60% zaposlenost med ženskami. Kot del evropske zaposlitvene strategije je Evropski svet odločil, da morajo članice Evropske unije nuditi boljše možnosti usklajevanje dela in družinskega življenja skozi implementacijo družini prijazne politike, ki vključuje tudi zagotovitev dostopnih in kakovostnih zmogljivosti za vzgojo in varstvo otrok in odraslih oseb, ki so odvisni od tuje skrbi (Rostgaard, 2002). Na srečanju v Stockholmu leta 2001 je Evropski svet sledil svojim smernicam s pozivom udeležencem po širjenju storitev za varstvo otrok in drugih pomoči potrebnih oseb. Naslednje srečanje v Barceloni leta 2002 je sledilo zaposlitveni strategiji in je pozvalo članice, da do konca leta 2010 zagotovijo ustrezne programe za vzgojo in izobraževanje za 90% populacije otrok v starostni skupini od 3 let do vstopa v šolo in za najmanj 33% otrok v starosti do treh let.

3.2.2. Družinska politika v Sloveniji

V Sloveniji je družinska politika usmerjena na družine z otroki in na otroka kot središče skrbi družine in družbe, kar je razvidno iz ciljev in načel družinske politike v Sloveniji. Do devetdesetih let dvajsetega stoletja je bila osrednja skrb družinske politike zagotavljanje varstva otrokom zaposlenih mater. Poudarek na »varstvu« se kaže tudi v umestitvi področja otroškega varstva v sfero socialnega varstva in pod okrilje ministrstva, zadolženega za družino in socialo. Preobrat je sledil v prvi polovici devetdesetih let, ko se je področje iz sfere družinske politike preselilo v pristojnost politike izobraževanja in postalo »predšolska

vzgoja«. Družinska politika je dobila avtonomen sektor za družino v okviru Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, ki skrbi za oblikovanje in izvajanje tistega dela družinske politike, ki se nanaša na razmerja med zakonci, na politiko države do otrok in zavarovanja za starševsko varstvo.

Slovenija ima temeljno zaščito družine zapisano že v ustavi, kjer je navedeno, da *»država varuje družino, materinstvo, očetovstvo, otroke in mladino ter ustvarja za to varstvo potrebne razmere«* (53. člen). Zapisano je tudi, da je *»odločanje o rojstvu svojih otrok svobodno in da država zagotavlja možnosti za uresničevanje te svoboščine in ustvarja razmere, ki omogočajo staršem, da se odločajo za rojstva svojih otrok«* (55. člen).

Vzpostavitev družinske politike kot avtonomnega področja je Slovenija opredelila pred desetletjem v Resoluciji o temeljih oblikovanja družinske politike, sprejeti leta 1993 (Ur.list RS, 1993). S pojmom družinske politike resolucija opredeljuje strategijo in ukrepe, ki jih določen politični in administrativni sistem podvzema na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, na zakonodajnem, institucionalnem in ekonomsko-socialnem področju, skratka, gre za iniciative oziroma akcijske programe izvršilnih in zakonodajnih oblasti.

Resolucija je za ožje področje poseganja označila celoto ukrepov, ki jih politično administrativni sistem izvaja, da bi posredno in neposredno vplival na življenjske pogoje družin oziroma njenih članov, njihov nastanek in razvoj. V širšem smislu pa pomeni družinska politika vključitev družinske dimenzije tudi na druga področja in politike (socialno, kulturno, ekonomsko, urbanistično, ekološko in podobno), za katere meni, da jih je treba spremljati, preučevati in do določene mere koordinirati. Ali drugače, Slovenija naj vodi eksplicitno družinsko politiko, ki bo integrirala vse sfere vpliva na družino in zagotavljala pogoje za nastanek in poln razvoj družine.

Resolucija je opredelila štiri področja ukrepanja: ekonomsko in davčno področje, področje družbenih služb in drugih dejavnosti, področje dela in zaposlovanja in področje stanovanjske politike. Na prvem, ekonomskem in davčnem področju, bo država posredovala z uvajanjem neposrednih dajatev družinam, ki dopolnjujejo družinske dohodke ter s prerazdelitvijo dohodka v korist družin z otroki v okviru davčne politike. Sem spadajo otroški dodatki, posebne pomoči za invalidne otroke, dodatek za varstvo in vzgojo predšolskih otrok, ki niso v

vrtnu, pomoč za opremo novorojenca, starševski dodatek, davčne olajšave za vzdrževanega družinskega člana in podobno.

Drugič, na področju družbenih služb in drugih dejavnosti, se je država obvezala razvijati splošne službe, kot so predšolske ustanove, šole, zdravstveni dispanzerji in podobno, in posebne službe za informiranje, izobraževanje in svetovanje staršev, partnerjev, zakoncev, otrok in mladostnikov, razvijati pomoč družinam na domu in druge socialne storitve, ki služijo podpori družin ali delnemu prevzemanju njihovih funkcij.

Tretjič, na področju dela in zaposlovanja, bo država ustvarjala razmere za usklajevanje poklicnih in družinskih obveznosti staršev ter zagotavljala druge ugodnosti, povezane z zaposlovanjem. Sem prištevamo porodniški dopust in dopust za nego otroka ter nadomestilo izgubljenega zaslužka za ta čas, pravico do različnega delovnega časa za starše z majhnimi otroki in otroki s posebnimi potrebami in podobno.

Četrtič, na področju stanovanjske politike, bo država razvijala posebne programe stanovanjske preskrbe, zlasti za mlade in socialno ogrožene družine, ter druge oblike pomoči, kot so zagotavljanje stanovanjskih in drugih kreditov pod ugodnejšimi pogoji, spodbujanje zadrug in drugih neprofitnih organizacijskih oblik za pridobivanje stanovanj, subvencioniranje najemnin za socialno ogrožene družine.

Temeljni cilj, ki naj bi ga država dosegla z naštetimi ukrepi, je izboljšati pogoje za nastanek in varnost družine in njen razvoj. Za doseg tega temeljnega cilja si je država zastavila še naslednje posebne cilje družinske politike (2.čl.):

- preseganje doseganja naravnosti na družino s predšolskim otrokom in postopna razširitev programov tudi na ostale družinske cikle,
- omogočanje prednosti univerzalnim programom,
- pravna in dejanska izenačitev vseh družinskih oblik,
- prednostno razvijanje programov, ki bodo krepili avtonomnost družine in jo ne bodo postavljali v preveliko odvisnost od družbenih služb,
- postopno preseganje institucionalnega razvoja in pluralizacija storitev,
- vzpostavitev varuha otrokovih pravic,

- zagotovitev neposredne zaščite otrok, kadar je njihov razvoj ogrožen zaradi neugodnih družinskih pogojev,
- ustvarjanje pogojev za kvalitetnejše usklajevanje družinskih in poklicnih obveznosti staršev in spodbujanje obeh staršev k enaki odgovornosti,
- omiliti prenašanje stroškov za vzdrževanje otrok na družino z razširitvijo mehanizmov za delno kompenzacijo teh stroškov s strani družbe.

Kljub zapisanim načelom in ciljem, ki sledijo sodobnim trendom oblikovanja družinskih politik, se v besedilu resolucije skrivajo pojmi, ki temeljijo na ideološko določenih praksah in procesih o vlogi družine in njenih članih. Otroka postavlja kot subjekt varstva, ki naj jo v prvi vrsti nudi družina. Resolucija je eksplicitno odgovorila na vprašanje, kdo je odgovoren za varstvo in vzgojo predšolskih otrok. V razdelku »Vrtci in druge dejavnosti« je zapisano: *»Za vzgojo in varstvo predšolskih otrok je odgovorna predvsem družina. Družba pa zagotavlja pogoje za usklajevanje družinskih in poklicnih obveznosti staršev, otrokom pa možnost socializacije in vzgoje izven družinskega okolja ter razvija vrtce in druge oblike vzgoje in varstva«*. Slednja naj bi zapisano uresničevala z ukrepi, v obliki razvijanja servisov in različnih programov za vzgojo in varstvo predšolskih otrok, ki naj ustrezajo posebnim potrebam otrok, z razvijanjem svetovalnih in izobraževalnih programov za starše in otroke, s subvencioniranjem različnih oblik vzgoje in varstva predšolskih otrok ter z: *»podpiranjem, spodbujanjem in subvencioniranjem bivanja otrok v lastni družini z materialnimi in pravnimi spodbudami staršem, ki želijo sami varovati in vzgajati svoje predšolske otroke«*.

Če pogledamo na Resolucijo o temeljih oblikovanja družinske politike v luči Kaufmannovih sedmih predpostavk, na katerih temeljijo evropske družinske politike, lahko vidimo, da družinska politika v Sloveniji temelji na otroku kot osrednji temi in je usmerjena predvsem na družine z otroki. Do devetdesetih let prejšnjega stoletja je bila družinska politika v Sloveniji v največji meri instrument politike zaposlovanja žensk ter usklajevanja poklicnih in družinskih obveznosti zaposlenih mater, kar nam pokaže analiza javnih izdatkov za mlado generacijo. Politika transferjev mladi generaciji je temeljila na statusu zaposlenosti in je bila pristranska v škodo tistih družin z otroki, kjer mati ni bila zaposlena v plačanih zaposlitvah, in tistih družin, ki niso imele možnosti, da bi vključile otroka v javno sofinanciran vrtec in so morale plačevati nesubvencionirano privatno varstvo (UNICEF, 1996).

V preglednici 1 so prikazane štiri skupine javnih izdatkov za mlado generacijo v odstotku od bruto domačega proizvoda po četrletjih od leta 1967 do leta 1994. Otroški dodatki, ki so v prikazanem obdobju zajeli največje število prejemnikov, so ves čas do začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja izgubljali na pomembnosti in šele po tem obdobju znova doživeli povečanje deleža v razmerju do domačega bruto proizvoda. Nadomestilo plače za čas porodniškega dopusta je bilo v letih 1993 in 1994 najpomembnejša postavka med izdatki za mlado generacijo in je povečevalo svoj delež v bruto domačem proizvodu zaradi podaljšanega porodniškega dopusta in ker se je ohranjalo realno vrednost nadomestila.

Preglednica 1: Delež sredstev za mlado generacijo v DP oz. BDP Slovenije

Obdobje	Porodniška	Oprema za otroka	Otroški dodatek	Vrtci	Skupaj
1947-1951	0,06	0,05	0,80	0,02	0,93
1952-1956	0,08	0,08	3,32	0,04	3,53
1957-1961	0,15	0,04	2,21	0,07	2,47
1962-1966	0,29	0,03	1,40	0,12	1,84
1967-1971	0,33	0,02	0,73	0,20	1,28
1972-1979	0,27	0,01	0,89	0,36	1,53
1980-1984	0,34	0,02	0,47	0,49	1,32
1985-1989	0,46	0,02	0,31	0,64	1,43
1990-1994	0,78	0,03	0,52	0,84	2,18

Vir: Statistični urad, letopisi za različna leta, Letopis o zdravstvenem in socialnem varstvu v Sloveniji (razni letniki), Ministrstvo za finance, interni podatki (v Unicef, 1996)

Pomoč za opremo novorojenca je enkraten izdatek, vezan na rojstvo otroka, zato ne predstavlja večjega deleža med izdatki za mlado generacijo. Kot je razvidno iz preglednice, so v Sloveniji od prvih povojnih let najmočnejše naraščale subvencije za vrtec, sledijo jim izdatki za porodniški dopust. Vzroke za tako rast najdemo v vedno večjem številu vpisanih otrok v javne vrtce in poviševanju sredstev za subvencije na otroka v dnevnom varstvu. V letih 1990-1994 so bila sredstva za subvencije vrtcev najmočnejša postavka med izdatki za mlado generacijo.

V drugi polovici zadnjega desetletja dvajsetega stoletja so javna sredstva, namenjena za financiranje dejavnosti predšolske vzgoje, še naprej rasla. Po podatkih Ministrstva za finance

Republike Slovenije je višina javnih sredstev, namenjenih dejavnosti predšolske vzgoje, v letih od 1998 do 2002 ves čas naraščala in se od 22,10 milijard tolarjev v letu 1998 povzpela do 35,99 milijard tolarjev v letu 2002. Vendar se delež sredstev za programe predšolske vzgoje, brez investicij in investicijskega vzdrževanja, v domačem bruto proizvodu v tem obdobju ni bistveno spreminjal in se je gibal povprečno v 0,67 deležu od domačega bruto proizvoda.

Ne glede na to, da je družina vključena praktično v vse sfere socialne politike in delno tudi ekonomske politike (davki), je bila potrebna tudi ustrezna ureditev na upravno administrativnem področju. Na institucionalni ravni se je sprememba družinske politike odražala v obliki umestitve avtonomnega sektorja za družino v okvir Ministrstva za delo družino in socialne zadeve leta 1993. Na spletni strani Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve je zapisano, da sektor za družino skrbi za oblikovanje in izvajanje tistega dela družinske politike, ki se nanaša na razmerja med zakonci, zunajzakonskimi partnerji, starši in otroki, na politiko države do otrok, posvojitve, rejništvo in skrbništvo, zavarovanje za starševsko varstvo in pravice, ki iz tega izhajajo, ter na družinske prejemke: starševski dodatek, pomoč ob rojstvu otroka, otroški dodatek, dodatek za veliko družino, dodatek za nego otroka in delno nadomestilo za izgubljeni dohodek. Kot temeljni plansko strateški dokument, ki določa smeri razvoja posameznih delov družinske politike, navajajo Resolucijo o temeljih oblikovanja družinske politike. Predšolska vzgoja oziroma vrtci so bili do leta 1993 v pristojnosti ministrstva, zadolženega za socialne zadeve, in pod okriljem družinske politike, od leta 1993 dalje pa sodijo v resor Ministrstva za šolstvo, znanost in šport, več o tem pa v poglavju o institucionalnem varstvu in vzgoji predšolskih otrok.

3.2.3. Materinski, očetovski in starševski dopust kot instrument družinske (socialne) politike na področju usklajevanja starševstva in dela

3.2.3.1. Starševska odsotnosti v Evropski uniji in nekaterih drugih državah

Evropska zakonodaja se je v preteklosti posvečala predvsem pravicam žensk kot delavk in ne kot delavk in mater obenem (Hantrais, 1995). Vendar je naraščajoča zaposlenost mater z majhnimi otroki potisnila to vprašanje v ospredje. Politično privlačnost problema so še

povečala vprašanja o primernih oblikah varstva za majhne otroke, ki odgovarjajo razvojnim potrebam otrok te starosti, in skepticizem glede institucionalnega varstva za dojenčke. Danes ukrepi, ki regulirajo sisteme odsotnosti z dela v času starševstva, predstavljajo pomembne instrumente zagotavljanja varstva za dojenčke in majhne otroke.

Issue Brief on Parental Leave (2003) navaja, da nacionalne politike lahko zasledujejo različne cilje:

- Podpora družinskemu delu in vzgoji otroka v družini in spodbujanje žensk, da zapustijo trg delovne sile v času, ko imajo otroke ali
- Olajšati ženskam delo zunaj družine in pomoč pri uskladitvi dela in družine ali
- Ponuditi ženskam (staršem) izbiro med obema opcijama, ki bo zadovoljila njihove preference.

Na vrsto in obliko regulacije odsotnosti z dela zaradi materinstva in starševstva še prav posebej vplivajo prepričanja o vlogi žensk v družini in družbi. Ukrepi starševskih odsotnosti kaj hitro lahko spodkopljajo prizadevanja po enakih možnostih in pripomorejo k socialno ekonomski neenakosti. Nekateri ukrepi politik starševskih odsotnosti imajo lahko negativne posledice za zagotavljanje enakih možnosti žensk in moških in imajo nasprotno cilje, kakor politike enakih možnosti. Predvsem v času visoke nezaposlenosti lahko ukrepi starševskih odsotnosti predstavljajo sredstvo diskriminacije žensk na trgu delovne sile in spolnih stereotipov o delitvi del v družini (Fagnani, 1999, v OECD, 2002). OECD (2002) navaja izsledke nekaterih študij, ki opozarjajo na problem zmanjšanja dohodka družine, kadar so nadomestila za čas koriščenja starševskega dopusta nizka, in na negativne posledice daljših odsotnosti s trga delovne sile, ki se kažejo v počasnejšem napredovanju v karieri, nižjih dohodkih in socialni varnosti mater, ki so dalj časa odsotne z dela zaradi materinstva.

V večini držav, z izjemo Avstralije in Združenih držav Amerike, so materinski, očetovski in starševski dopust sprejemljiv instrument države za zagotavljanje participacije delavcev in delavk z družinskimi obveznostmi na trgu delovne sile, z razlikami v ugodnostih, dolžini, fleksibilnosti, višini nadomestil in stopnji koriščenja (OECD, 2002). Mednarodna organizacija dela je sprejela posebno konvencijo in priporočilo o enakih možnostih delavcev in delavk z družinskimi obveznostmi in njihovi enaki obravnavi. »*Konvencija in priporočilo članicam nalagata, da omogočijo osebam z družinskimi obveznostmi pravico do dela, ne da bi bile pri*

tem diskriminirane in kolikor je mogoče brez konflikta med njihovo zaposlitvijo in družinskimi obveznostmi. Evropska socialna listina izrecno poudarja, da družinske obveznosti ne smejo biti razlog za kakršno koli razlikovanje. Tudi Evropska unija v svojih direktivah zahteva prepoved razlikovanja zaradi nosečnosti, porodniškega dopusta in družinskih obveznosti.» (Kozmik, 1999:18).

Evropska komisija je že leta 1990 predlagala državam članicam, da omogočijo 14 tedenski materinski dopust s polnim nadomestilom plače, vendar je naletela na nasprotovanje Velike Britanije, ki je svoj ugovor argumentirala s trditvijo, da bi s tem naložili preveliko breme delodajalcem, po drugi strani pa je, kot zagovornica nevmešavanja države v družino, nasprotovala poseganju države v zasebnost posameznikov in družin. Šele direktiva Evropskega sveta iz leta 1992 je zagotovila minimalno stopnjo varnosti z določilom, da imajo ženske, ki v času zaposlitve zanosijo, pravico do plačanega dopusta in nadomestila plače (Hantrais, 1995).

Kljub temu, da se prakse v posameznih evropskih državah razlikujejo, pa je plačan porodniški dopust zagotovljen povprečno v trajanju 16 tednov in običajno vključuje šest tednov pred rojstvom otroka. V večini držav imajo po preteku materinskega dopusta starši pravico do starševskega dopusta. Povprečna dolžina starševskega dopusta, tako plačanega kot neplačanega, vključno z materinskim dopustom, znaša približno leto in pol. Povprečna dolžina plačanega dopusta znaša 36 tednov, plačilo pa je največkrat pavšalno. Nekatere države materam zagotavljajo tudi določeno nadomestilo za opremo novorojenčka ali pa to nudijo v obliki »paketov« z oblačili, opremo za nego dojenčkov, zdravili in podobno.

Nadomestila za čas odsotnosti z dela v večini držav zagotavljajo skozi sistem zdravstvenih zavarovanj. Višina nadomestil se od države do države razlikuje in znaša povprečno 70% plače, ki bi jo mati prejela, če bi delala, v nekaterih državah pa dobi mati za čas materinskega dopusta 100% nadomestilo. V nekaterih državah so nadomestilo za starševski dopust nadomestili z dodatkom za varstvo otroka. V Avstriji je na primer, od januarja 2002, starševsko nadomestilo za čas odsotnosti z dela nadomestil dodatek za varstvo otroka (Family Observer, elektronska oblika, 2003). Temeljna razlika med obema nadomestiloma je v tem, da je prvi temeljil na statusu zaposlitve staršev in vključenosti v zavarovanje, drugi pa temelji na pravici otroka in na njegovih potrebah. Starši lahko dodatek za varstvo otroka uporabijo kot sredstvo za znižanje stroškov nege otroka v lastni družini ali kot plačilo zunanjega varstva.

Starši imajo prosto izbiro in se lahko odločajo med različnimi oblikami varstva za svojega otroka.

Med evropskimi državami je opazen tudi trend razširjanja starševskega dopusta na očete v obliki očetovskega dopusta, ali pa je dana opcija, po kateri lahko očetje izkoristijo del starševskega dopusta. Da mislijo resno z razširjanjem pravic na oba starša, lahko razumemo že iz poimenovanj, ki označujejo posamezne pojme:

Materinski dopust: (ang. *Maternity Leaves*) pomeni odsotnost matere v času pred in neposredno po rojstvu otroka (v nekaterih državah tudi posvojitve), ki zagotavlja vrnitev na delovno mesto, ki ga je imela mati pred nastopom dopusta. Odsotnost pred rojstvom otroka je lahko, ni pa nujno, obvezna, prav tako koriščenje 6 do 10 tednov dopusta neposredno po rojstvu otroka.

Starševski dopust: (ang. *Parental Leaves*) je dopust po preteku materinskega dopusta, ki ga lahko koristita mati ali oče otroka, in prav tako zagotavlja vrnitev na delovno mesto, ki ga imata starša pred koriščenjem dopusta. Najpogosteje ga koristijo matere, posebno v tistih deželah, kjer ne obstaja možnost koriščenja materinskega dopusta. V nekaterih državah je nekaj dni plačanega starševskega dopusta namenjeno očetom, v smislu »vzemi ali pusti«, v nekaterih deželah pa je ta dopust neplačan.

Očetovski dopust: (ang. *Paternity Leaves*) je namenjen očetom, s ciljem zagotavljanja enakosti spolov. Je krajšega trajanja kakor starševski dopust in se ga očetje tudi pogosteje poslužujejo.

Dopust za vzgojo (nego) otrok: (ang. *Child Rearing Leaves*) so nekatere države razvile kot variacijo materinskemu ali starševskemu dopustu, pogosto ni vezan na zaposlitveni status. Nadomestilo za čas odsotnosti je nizko, v obliki »materinske plače«. V nekaterih državah je višina tega finančnega transferja enaka vladni subvenciji za plačilo programov predšolske vzgoje in je namenjena nadomestilu izgubljenega dohodka ali plačilu privatnega varstva otroka.

Družinski dopust: (ang. *Family Leaves*) sem se prištevajo vse odsotnosti matere ali očeta z dela, ki vključujejo materinstvo, očetovstvo, starševstvo, vzgojo otrok, nego bolnega otroka,

spremljavo otroka v šolo in podobno, ki jih imajo starši pravico koristiti in so lahko plačane ali neplačane. (Issue Brief on Parental Leave, 2003)

3.2.3.2. Starševska odsotnost v Sloveniji

V Sloveniji je vprašanje usklajevanja starševstva in dela v času rojstva otroka in skrbi za dojenčka prepoznano kot problem, ki se rešuje v okviru družinske politike. Vse odločitve politike se usmerjajo iz državne ravni, področje pa je umeščeno pod pristojnost Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Ali natančneje, v sektor za družino, ki skrbi za oblikovanje in izvajanje tistega dela družinske politike, ki se nanaša na zakonsko zvezo, razmerja med starši in otroki, posvojitve, rejništva, starševsko varstvo in družinske prejemke. Čeprav pravice staršev v zvezi z rojstvom otroka izvirajo iz zavarovanja za starševsko varstvo, je problem prav zaradi umeščenosti v socialno sfero zaznan kot socialni problem. Socialno naravo problema še dodatno utrjuje dejstvo, da morajo starši za uveljavitev pravice na Center za socialno delo, kjer podajo vlogo za dodelitev pravice in kjer jim tudi izdajo odločbo o dodelitvi pravice.

Zakonodajca s področja starševskih dopustov v ospredje postavlja potrebo staršev po usklajevanju delovnih in družinskih obveznosti. Za razliko od Resolucije o temeljnih oblikovanju družinske politike (Ur. List RS, 1993), ki v center postavlja otroka oziroma družino z otrokom, se predpisi s področja starševskega varstva ukvarjajo z vprašanjem zaščite mater delavk.

Zavarovanci za starševsko varstvo so vsi tisti, ki so zaposleni na območju Slovenije in plačujejo prispevek za starševsko varstvo, vključno z izvoljenimi in imenovanimi osebami, vrhunskimi športniki, samozaposlenimi osebami in kmeti, ki plačujejo prispevke, brezposelnimi osebami, kadar prejemajo nadomestilo plače zaradi odsotnosti z dela, ter tujci, ki so v Sloveniji zaposleni in zavarovani na podlagi mednarodnih predpisov. Pravice, ki jih zavarovanec pridobi iz zavarovanja za starševsko varstvo so: pravica do odsotnosti z dela, zaradi poroda in nege ter varstva otroka, imenovana starševski dopust, pravica do starševskega nadomestila za čas odsotnosti z dela in pravica do krajšega delovnega časa.

Cilji, ki si jih je država določila na področju porodniškega dopusta in dopusta za nego otroka, so bili oblikovani v Resoluciji o temeljih oblikovanja družinske politike v Sloveniji (1993). Resolucija je postavila za cilj oblikovanje take zakonodaje in rešitev, ki ne bodo destimulirali zaposlovanja, ne bodo zmanjšali možnosti žensk pri zaposlovanju in bodo pomagali podjetjem, katerih delavke oziroma delavci so na porodniškem dopustu. Po drugi strani pa napoveduje postopno iskanje možnosti za podaljšanje porodniškega dopusta na dve oziroma tri leta, kar je nekako v nasprotju z zgoraj navedenim, saj kot smo videli, daljša odsotnost s trga delovne sile pomembno vpliva na karierno pot in zaslužek. Kljub temu je res, da je slovenski sistem starševskih odsotnosti eden od najbolj velikodušnih v Evropski uniji in drugih zahodnih državah. Ob uresničevanju temeljnega cilja – usklajevanja dela in družine, se zaradi 100% nadomestila plače uresničuje tudi cilj ohranjanja enake kakovosti življenja družin, določila o očetovskem dopustu pa so pomembno prispevala tudi k večji enakopravnosti žensk in moških pri usklajevanju starševskih obveznosti z obveznostmi na trgu delovne sile.

Zaposlenost in starševstvo lahko starša na podlagi zakonodajne ureditve, ki velja v Sloveniji, kombinirata na več načinov:

- Polna odsotnost z dela enega ali drugega ali obeh staršev.
- Izmenično starša koristita dopust.
- Eden od staršev ali oba starša delata krajši čas.
- Izmenično starša delata krajši čas.

Besednjak zakonodaje je uvedel ločene termine za poimenovanje dopusta glede na to, komu je ta namenjen: porodniški (matere za čas poroda, okrevanja po porodu in nego novorojenčka), očetovski (očetom) in starševski (obema staršema) dopust. Porodniški dopust, ki je namenjen materi, traja 105 dni. Mati mora nastopiti porodniški dopust 28 dni pred predvidenim datumom poroda. V izjemnih primerih, kadar mati ne more skrbeti za otroka, ima pravico do porodniškega dopusta oče otroka ali druga oseba v obsegu 77 dni (105 dni minus 28 dni). Dopust je skrajšan še za toliko dni, kolikor je otrok star, ko oče ali druga oseba nastopi porodniški dopust.

Očetovski dopust je namenjen izključno očetom in pravice do koriščenja očetovskega dopusta ne more prenesti na nobeno drugo osebo. Očetovski dopust se je v Sloveniji uveljavil z na novo sprejetim zakonom s področja starševstva in družinskih prejemkov. Pravico do očetovskega dopusta zakon opredeljuje od 23. do 25. člena in v 40/1 členu kot neprenosljivo pravico očeta. Oče ima pravico do očetovskega dopusta v trajanju 90 koledarskih dni. 15 dni očetovskega dopusta mora oče izkoristiti v času porodniškega dopusta matere, preostalih 75 dni pa v času do otrokovega osmega leta starosti. Pravica do očetovskega dopusta v Sloveniji se uveljavlja postopno, v obdobju od 2003 do 2005, ko bo predvidoma polno uveljavljena. Država prizna očetom 100% nadomestilo plače za prvih 15 dni očetovskega dopusta, medtem ko za ostale dni, do otrokovega osmega leta starosti, država zagotavlja le plačilo prispevkov za socialno varnost.

Pravica do dopusta za nego in varstvo otroka nastopi po poteku porodniškega dopusta in jo lahko uveljavljata oba starša, eden od staršev, pod določenimi pogoji pa tudi stari starši ali druga oseba. Dopust za nego in varstvo otroka traja 260 dni. Dopust se lahko podaljša v primeru, da mati rodi več kot enega otroka in sicer za vsakega otroka 90 dni, kadar potrebuje otrok posebno nego in varstvo in kadar starša že varujeta najmanj dva otroka v starosti do 8 let. Del dopusta (največ 75 dni) starša lahko preneseta in izrabita do osmega leta starosti otroka. Pravico do dopusta za nego in varstvo otroka lahko uveljavita tudi oba starša. Starša skleneta pisni dogovor in na primer koristita vsak polovico dopusta za nego in varstvo otroka ali na primer izmenično, da delata vsak le po štiri ure. V primeru podaljšanega dopusta sta izjemoma lahko oba starša istočasno z otrokom, vendar skupno trajanje dopusta ne more biti daljše od podaljšanega dopusta. Pravico do dopusta za nego in varstvo otroka lahko v soglasju z materjo uveljavlja tudi eden od starih staršev otroka, kadar te pravice ne koristi oče in je mati otroka mlajša od 18 let in ima status dijakinje ali študentke.

Posvojiteljski dopust izrabi eden od posvojiteljev ali oba hkrati, pri tem pa skupno trajanje dopusta ne sme presegati 150 ali 120 dni (150 dni traja posvojiteljski dopust, kadar je otrok ob posvojitvi star od enega do štirih let, in 120 dni, kadar je otrok star od štiri do deset let).

V času koriščenja starševskega dopusta imajo upravičenci pravico do starševskega nadomestila, ki izhaja iz zavarovanja za starševsko varstvo. V času porodniškega dopusta imajo pravico do porodniškega nadomestila. V času dopusta za nego in varstvo otroka imajo starši pravico do nadomestila za nego in varstvo otroka, v času posvojiteljskega dopusta pa

zavarovancem pripada pravica do posvojiteljskega nadomestila. Država pokriva 100% delež nadomestil. V času koriščenja očetovskega nadomestila imajo očetje pravico do nadomestila le za prvih 15 dni.

Kadar starša pravice do dopusta za nego in varstvo otroka ne izrabita v celoti, jima država pripadajoči del nadomestila za dopust za nego in varstvo otroka prizna v obliki dobroimetja. Višina dobroimetja je enaka višini neizplačanega nadomestila, vendar največ v višini petkratnika mesečnega nadomestila, starši pa ga lahko porabijo izključno za plačilo varstva otroka, plačilo najemnine za stanovanje ali za reševanje stanovanjskega vprašanja. Če starši niso zaposleni, niso upravičeni do starševskega nadomestila, ampak imajo pravico do starševskega dodatka. Pravica temelji na slovenskem državljanstvu matere in otroka ter na stalnem prebivališču v Sloveniji. Pravico do starševskega dodatka pridobi mati, oče pa ima pravico do starševskega dodatka, če se mati zaposli, zapusti otroka, umre ali na podlagi mnenja zdravnika ni sposobna skrbeti za otroka.

3.3. Institucionalno varstvo otrok od prvega leta starosti do vstopa v šolo

3.3.1. Oblikovanje politike predšolske vzgoje

Politika predšolske vzgoje *»vključuje vse vrste storitev, ki zagotavljajo varstvo in vzgojo otrok pred vstopom v obvezno šolanje, ne glede na obliko, financiranje, poslovni čas, vsebino programov... vključno z ukrepi na področju materinskega in starševskega dopusta ter zagotavljanjem varstva za otroke, mlajše od treh let...«*(OECD, 2001:14).

Kammermanova je definirala politiko predšolske vzgoje (ECEC) kot vrsto različnih aktivnosti vlade, oblikovanih z namenom zagotovitve ponudbe dovolj kakovostnih programov vzgoje in varstva predšolskih otrok glede na povpraševanje. Aktivnosti vlade, o katerih avtorica govori, vključujejo direktno ponudbo storitev v državnih institucijah, direktno in indirektno subvencioniranje zasebnih ponudnikov storitev (koncesije, pogodbene ugodnosti, davčne olajšave), direktne in indirektno finančne subvencije staršem (denarna nadomestila in olajšave za plačilo storitev, davčne olajšave ali denarna nadomestila, ki omogočajo staršem izhod iz trga delovne sile, ne da bi se dohodek družine pri tem zmanjšal...) (Kammerman, 2000).

Na oblikovanje politik vzgoje in varstva predšolskih otrok vpliva pogled družbe na sporno vprašanje, kdo je odgovoren za vzgojo in varstvo predšolskega otroka. Ali z drugimi besedami, implicitne oziroma eksplicitne predpostavke o odgovornosti matere, očeta in ostalih članov družine glede vzgoje in varstva najmlajših vplivajo na to, ali bo družba potisnila reševanje vprašanja v zasebno sfero ali pa bo prepoznala problem kot javni problem, ki ga je potrebno uvrstiti v javne politike. V državah, kjer je problem vzgoje in varstva otrok zaznan kot zasebni problem zaposlenih staršev, so politike institucionalnega varstva predšolskih otrok manj razvite in usmerjene le na določene skupine: otroke iz revnih družin, otroke iz migrantskih družin, otroke s posebnimi potrebami in podobno. Medtem ko nekatere dežele usmerjajo programe k določenim skupinam, so druge razvile politike, ki razumejo pravico do kakovostnih programov predšolske vzgoje kot univerzalno pravico.

Prevladujoč pogled na zgodnje otroštvo, na vlogo matere in očeta, na namen vzgojnovarstvenih institucij, oblikuje največkrat implicitne predpostavke, ki so globoko vkoreninjene v tradiciji neke družbe. Ti različni pogledi so le redkokdaj eksplicitno izraženi v političnem diskursu, zato je njihovo prepoznavanje bistvenega pomena za razumevanje in odkrivanje ciljev politik.

Politike, ki se ukvarjajo z vprašanji vzgoje in varstva predšolskih otrok, so močno fragmentirane. Odgovornost za predšolsko sfero je razpršena med mnoga ministrstva in oddelke ter porazdeljena na različne nivoje oblasti. Parsons (1996) meni, da je raven, na kateri se odloča, pogojena s politično in ustavno tradicijo in ureditvijo v unitarnih državah in decentraliziranih federalnih sistemih. Čeprav politični sistemi lahko delijo iste cilje, je vladna raven, ki je odgovorna za določeno storitev, lahko različna. S tem v zvezi Parsons navaja naslednje vladne ravni:

- nacionalna,
- regionalna/državna,
- lokalna,
- soseska/skupnost.

Pri porazdelitvi odgovornosti med posameznimi nivoji odločanja lahko prihaja do mnogih dilem. Parsons omenja dilemo centralizacije oziroma decentralizacije odločitev, in sicer na eni

strani centralizacijo, ki zagotavlja kontrolo (npr. porabo javnih sredstev), in na drugi strani decentralizacijo, ki zagotavlja dobro upravljanje. Pri tem Parsons navaja Briana Smitha, ki ugotavlja, da je v praksi najti primere, ko so posamezna področja po določenem času, ko so bila prepuščena lokalni ravni, znova centralizirana in prenesena v pristojnost države, prav tako pa je veliko primerov, ko je določeno področje v nekaterih državah v pristojnosti države, isto področje v drugi državi pa v pristojnosti lokalnih oblasti. Zato avtor meni, da ne obstaja neka politično nevtralna formula za teritorialno alokacijo vladnih moči in je porazdelitev moči med različnimi vladnimi ravnmi rezultat političnega konflikta, ki izvira iz skupin in razrednega interesa, ki včasih povzema teritorialno identiteto, vendar tudi združuje in mobilizira ljudi, ne glede na prostor.

Danes družbeni problemi presegajo meje posamezne države in se nekatere odločitve sprejemajo tudi na nadnacionalni ravni. Dober primer nadnacionalne ravni odločanja lahko predstavlja Evropska unija, vendar sta družinska politika in politika predšolske vzgoje področji, ki sta prepuščeni v urejanje nacionalnim vladam. Področje predšolske vzgoje je glede na pristojnost lahko umeščeno na nacionalno raven, kadar se vse odločitve politike usmerjajo iz državne ravni ali pa so v okviru nacionalne pristojnosti le splošni cilji, odločitve pa se sprejemajo na federalni ravni (npr. v državah s federalno ureditvijo) ali na lokalni ravni. Distribucija odgovornosti in dominantne oblike varstva so najpogosteje temeljne dimenzije razlikovanja predšolske vzgoje v državah blaginje. Mayersova (2000) navaja, da je na področju predšolske vzgoje odgovornost razporejena med javnim (vlada) in zasebnim (družina, trg), med različnimi vladnimi ravnmi (nacionalno, regionalno, lokalno) ter alocirana med socialno, izobraževalno ali drugo vladno področje.

V večini držav iz primerjalnega poročila OECD (2002) je opazen trend k decentralizaciji in prenosu pristojnosti z vladne ravni na nižjo, lokalno raven. Najpogosteje omenjen vzrok za te procese je približanje storitve uporabniku in boljša prilagoditev lokalnim potrebam in okoliščinam. Decentralizacija naj bi omogočila razvoj takih storitev, ki bodo »*po meri uporabnika*« in bodo usmerjene v reševanje individualnih potreb ter nudile različnost izbire. Obenem pa poročilo ugotavlja, da se države z decentraliziranim sistemom srečujejo s težavami pri uravnavanju moči in odgovornosti med državnimi in lokalnimi oblastmi, ki znajo še posebej eskalirati takrat, kadar gre za financiranje, dostop in nadzor kvalitete. Vpliv decentralizacije na koherenco lokalne mreže storitev je pogosto odvisen od politične klime in

zgodovinskega konteksta specifičnega sistema predšolske vzgoje (Oberhermer in Ulrich, v OECD 2002).

3.3.2. Zasnove in cilji politike predšolske vzgoje

Načela, vrednote in cilji politike predšolske vzgoje se odražajo v različnem poimenovanju področja in obenem sugerirajo različne namene, pedagoške prakse ter oblike. Policy Briefs on Early Childhood (2002) omenja naslednje pojme:

- **Izobraževanje v zgodnjem otroštvu:** (angl. *Early Childhood Education-ECE*) je izraz, ki poudarja pomen izobraževanja v zgodnjem otroštvu.
- **Varstvo in izobraževanje v zgodnjem otroštvu ali izobraževanje in varstvo v zgodnjem otroštvu:** (angl. *Early Childhood Care and Education-ECCE* ali *Early Childhood Education and Care-ECEC*) je razširjena različica izraza »izobraževanje v zgodnjem otroštvu«, ki ji je dodana komponenta varstva. Uporablja se v dveh oblikah, v eni različici je kot prva uporabljena beseda »varstvo«, v drugi pa beseda »izobraževanje«, glede na to, ali je dan poudarek na izobraževanju ali varstvu otrok v obdobju pred vstopom v obvezno šolo.
- **Varstvo v zgodnjem otroštvu:** (angl. *Early Childhood Care-ECC*), je izraz, ki se v deželah v razvoju povezuje z zdravjem, prehrano in higieno otrok. V industrializiranih deželah se izraz uporablja predvsem za socialne storitve, namenjene zaposlenim materam z majhnimi otroki.
- **Razvoj v zgodnjem otroštvu:** (angl. *Early Childhood Development-ECD*) je izraz, ki se osredotoča na posameznika - otroka in ne na družbene dejavnike ali procese, kot so varstvo ali izobraževanje, in poudarja razvojno komponento otroka. Izraz spremlja celovit pristop k otrokovemu fizičnemu, emocionalnemu in kognitivnemu razvoju in je v angleško govorečih deželah v zadnjem času vedno bolj priljubljen.
- **Varstvo in razvoj v zgodnjem otroštvu:** (angl. *Early Childhood Care and Development-ECCD*) je izraz, ki se navezuje na proces varstva in na potrebe otroka po

celovitem razvoju. Obstaja tudi različica »varstvo za razvoj v zgodnjem otroštvu« (angl. *Early Childhood Care for Development*), ki daje večji pomen varstvu, ki omogoča celovit razvoj otroka v zgodnjem obdobju.

Na splošno bi lahko rekli, da je politika predšolske vzgoje usmerjena v dosego treh ciljev:

1. vzgojnega cilja,
2. izobraževalnega cilja in
3. cilja uskladitve dela in družinskih obveznosti.

Umestitev v administrativno sfero je odvisna od stališča in prepričanja družbe, ali vidi vzgojo in varstvo predšolskih otrok kot instrument usklajevanja dela in družine ali pa je kot osrednje vprašanje postavljeno izobraževanje oziroma vzgoja predšolskega otroka. Kadar je v politikah predšolske vzgoje poudarjen cilj usklajevanja dela in starševstva, bo reševanje problema najverjetneje prepuščeno socialni sferi oziroma družinski politiki. Če pa je primarni cilj socializacija otroka in vzgoja otroka v bodočega odraslega, koristnega člana družbe, je problem umeščen v sfero izobraževanja.

Pogosto je razdelitev odgovornosti med posameznimi sferami odvisna od starosti otrok, ki so vključeni v programe predšolske vzgoje. V evropskih deželah dominira vzorec, po katerem je zdravstvena in socialna sfera pretežno pristojna za mlajše otroke, medtem ko je za otroke v starostni skupini od treh let dalje v glavnem pristojna sfera izobraževanja. Slovenskemu sistemu je identična skandinavska različica, saj je prav tako, kakor v Sloveniji, od časa, ko je zaključen starševski dopust, pa do vstopa v obvezno osnovnošolsko izobraževanje, za predšolskega otroka pristojna sfera izobraževanja. V anglo-ameriških državah je pristojnost razdeljena med sferi sociale in izobraževanja, medtem ko je v evropskih državah opazen trend po razširitvi pristojnosti izobraževalne sfere na otroke v starostni skupini pod 3 leti in na starostno skupino otrok od 3 do 6 let v tistih deželah, kjer so programi za otroke v starostni skupini od 3 do 6 let še vedno v pristojnosti socialnega varstva (Kamerman, 2000).

3.3.3. Instrumenti države v politiki predšolske vzgoje

Država regulira sisteme predšolske vzgoje na različne načine, z ustanavljanjem javnih storitev, z ukrepi na davčnem področju, z nadomestilom izgubljenega dohodka, s subvencioniranjem cene varstva, z neposrednimi finančnimi dajatvami staršem in nekaterimi drugimi oblikami, kot so nepovratna kapitalna sredstva izvajalcem storitev in podobno. Ukrepi so lahko posredni ali neposredni, direktni ali indirektni, v obliki storitev ali v finančni obliki, univerzalni ali omejeni, pogojeni ali brezpogojni.

Cleveland (2004) našteva naslednje vrste instrumentov države, ki posegajo na področje vzgoje in varstva predšolskih otrok:

- odsotnosti z dela z nadomestilom plače ali brez denarnega nadomestila: materinski dopust, starševski dopust, očetovski dopust, dopust za vzgojo in varstvo otrok, družinska odsotnost,
- javno zagotavljanje univerzalnih storitev ali storitev, ki so namenjene določeni skupini prebivalstva,
- znižanje stroškov za varstvo otrok ali dobropis za že plačane davke na osnovi stroškov za varstvo otrok,
- vaučer, pogojen z uporabo določene vrste storitev,
- subvencija, temelječa na višini dohodka družine, pogojena z zaposlitvijo staršev ali z določeno vrsto storitve,
- prispevki iz plač, poslovne donacije, vzdrževalnine, namenjene ponudnikom storitev predšolske vzgoje,
- nadomestilo za varstvo otroka kot del socialne pomoči, pogojeno z vključitvijo staršev v izobraževanje ali zaposlitev,
- davčne olajšave ali denarne pomoči staršem, ki varujejo otroka doma,
- nepovratna kapitalna sredstva izvajalcem storitve predšolske vzgoje,
- znižano obdavčenje neto prihodka ustanov predšolske vzgoje, znižanje prometnega davka ponudnikom storitev in kupcu storitev predšolske vzgoje,
- drugo.

Po katerem instrumentu regulacije bo država posegla, je predvsem ideološko vprašanje. Pri razvrščanju držav v različne ideološke modele lahko uporabimo Esping-Andersenovo razvrstitev držav na liberalni, konzervativno korporativistični in socialno demokratični sistem blaginje. Države z liberalnim sistemom blaginje vidijo državo kot rezidualno akterko, ki vstopi takrat, ko trg ne zadosti povpraševanju. To logiko so prenesli tudi na področje predšolske vzgoje, zato je bolj verjetno, da bodo države z liberalnim sistemom blaginje uporabile direktne, restriktivne in pogojene oblike instrumentov. Najbolj tipični predstavnici tega modela sta Avstralija in Združene države Amerike. Države s konzervativno korporativističnim modelom blaginje najpogosteje izhajajo iz tradicionalnih entitet, opazen je vpliv cerkve ter socialne sfere. Sem prištevamo Nemčijo, Avstrijo in ostale države kontinentalne Evrope. V tretjo skupino držav, s socialno demokratičnim sistemom blaginje, uvrščamo Švedsko in tudi ostale skandinavske države. Predstavnice tega modela bodo najpogosteje neposredno zagotavljale storitve predšolske vzgoje, ki bodo temeljile na univerzalnosti dostopa do storitve za vse državljane.

Pri vprašanju finančnih ukrepov države se pojavlja vprašanje, ali naj država posreduje na ponudbeni strani ali na strani povpraševanja. S subvencioniranjem izvajalcev država primora starše v izbor določene storitve, v kolikor želijo prejemati državno subvencijo. Kadar pa država sredstva za vzgojo in varstvo predšolskih otrok posreduje neposredno družinam, lahko te izbirajo vrsto storitve, ki bo družini najbolj ustrezala. Primer instrumenta na strani povpraševanja je na primer vaučer ali dobropis (*tax credit*). Primer instrumenta na ponudbeni strani pa subvencije izvajalcem storitev, ki izpolnjujejo določene pogoje (npr. kader, program...).

Cleveland (2004) ugotavlja, da je tudi debata o ponudbi oziroma povpraševanju v glavnem ideološko obarvana. Tisti, ki prisegajo na trg in izbiro potrošnika, bodo na strani povpraševanja, zagovorniki posredovanja države in politična levica pa večinoma na strani ponudbe. Pri slednjih je pogost argument bojazen, da zasebniki ne bodo dovolj skrbno ravnali z javnimi sredstvi in jih lahko uporabijo za druge namene, kot so namenjena. Drug argument, ki se pogosto pojavlja, je bojazen, da starši niso dovolj usposobljeni oceniti kvaliteto ponujenih storitev.

Ne glede na dejstvo, da so instrumenti med državami zelo različni, ne obstaja dosti virov, ki bi ponudili odgovor, kateri instrument je najbolj primeren. Cleveland (2004) navaja primer

Nizozemske, ki je leta 2003 pričela s financiranjem povpraševalne strani. Pred tem je na Nizozemskem veljal mešani sistem, po katerem je vlada na eni strani zagotavljala subvencije predšolskim ustanovam, po drugi strani pa so delodajalci svojim zaposlenim zagotavljali subvencije za predšolsko vzgojo (približno 65% pogodb o zaposlitvi vsebuje določila o subvencijah za predšolsko vzgojo). Avtor nadalje navaja, da nov sistem, ki so ga uvedli na Nizozemskem, predvideva, da bodo delodajalci še naprej zagotavljali eno tretjino potrebnih sredstev, vlada pa bo svoj delež pokrivala skozi neposredne subvencije družinam preko davčnega sistema (višje za družine z nižjimi in nižje za družine z višjimi dohodki).

3.3.4. Politika predšolske vzgoje v Evropski uniji in nekaterih drugih državah

Politike predšolske vzgoje so močno fragmentirane in se v posameznih državah razlikujejo tako po uvrščenosti v administrativno sfero, odločanju na različnih vladnih ravneh in po univerzalnosti ali usmerjenosti na določene skupine prebivalstva. Iz preglednice 2 je razvidno, da je raven političnega odločanja v primerjanih državah največkrat porazdeljena med državo in lokalno skupnostjo. V Franciji je državna raven pristojna za vse programe in v Italiji za programe za otroke od 3 do 6 let. V nekaterih državah s federalno državno strukturo (ZDA, Nemčija) je v nacionalni okvir postavljena le okvirna politična usmeritev, poglobitve odločitve pa se sprejemajo na ravni države, province ali dežele (npr. Avstrija) ali pa na lokalni ravni kakor na Danskem in na Švedskem (Kammerman, 2000). V nordijskih državah, kjer obstaja dolga tradicija samoupravljanja, ki temelji na prepričanju, da so potrebe državljanov najboljše spoznane, upoštevane in rešene na lokalni ravni, je raven političnega odločanja prenesena na lokalno raven (OECD, 2001).

Dostop do storitev predšolske vzgoje je v nekaterih državah univerzalen in zagotovljen vsem skupinam, ne glede na status ali premoženje, v nekaterih državah pa je dostop do javnih storitev predšolske vzgoje omejen na specifične skupine, ki izpolnjujejo določene pogoje, na primer zaposlitev obeh staršev, revščina in podobno.

Preglednica 2: Nekatere dimenzije politik predšolske vzgoje v izbranih državah:

Država	Raven političnega odločanja	Administrativna pristojnost	Starostna skupina otrok	Dostopnost
Avstrija	Državno/lokalno	Sociala	3 – 6 0 – 3	Zaposleni starši
Belgija	Državno	Izobraževanje Sociala	2,5 – 6 pod 3	Univerzalna Zaposleni starši, posebne potrebe
Danska	Nacionalno/ lokalno	Izobraževanje Sociala	5 – 7 do 6 let	Univerzalna Zaposleni starši
Finska	Nacionalno/ lokalno	Izobraževanje Sociala	6 1 – 7	Univerzalna Univerzalna- prioritetno zaposleni starši
Francija	Nacionalno (na prvem mestu) /lokalno	Izobraževanje Zdravstvo/sociala	2 – 6 do 3 let	Univerzalna Zaposleni starši, posebne potrebe
Nemčija	Državno	Izobraževanje Sociala	3 – 6 pod 3	Univerzalna Zaposleni starši, revni, posebne potrebe
Italija	Nacionalno/lokalno	Izobraževanje	3 – 6 pod 3	Univerzalna Zaposleni starši
Španija	Nacionalno/lokalno	Izobraževanje	0 – 6 pod 3	Univerzalna (3 – 6)
Švedska	Nacionalno/lokalno (na prvem mestu)	Izobraževanje	0 – 6	Univerzalna
Velika Britanija	Nacionalno/lokalno	Izobraževanje	3 – 4 0 – 4	Posebne potrebe, revni
ZDA	Nacionalno/lokalno	Izobraževanje Izobraževanje in sociala	5 0 – 4	Univerzalno Posebne potrebe, revni, zaposleni starši, sociala

Vir: Early childhood education and care (ECEC): An overview of developments in the OECD countries, Kamerman and Kahn, 2000

Iz preglednice 2 je razviden vzorec, po katerem je univerzalnost dostopa do storitev predšolske vzgoje pogosteje zagotovljena za starostno skupino starejših otrok, medtem ko je dostop do storitev javnih programov za mlajše predšolske otroke pogosto pogojen s kriteriji, ki jih mora družina izpolnjevati, bodisi za vključitev v program, ali pa za pridobitev subvencije iz javnih sredstev. Takšen način ureditve dostopnosti je najti v Nemčiji in Italiji in je značilen predvsem za kontinentalne evropske države, medtem ko je v skandinavskih sistemih predšolske vzgoje zagotovljena univerzalnost dostopa do programov za otroke iz obeh starostnih skupin, kot jo poznamo tudi v zasnovi predšolske vzgoje v Sloveniji. Za liberalne, anglo-ameriške sisteme predšolske vzgoje, je značilno, da je dostop do javnih storitev predšolske vzgoje tudi za starostne skupine starejših predšolskih otrok usmerjen le na določene skupine prebivalstva, ki si niso zmožne same priskrbeti varstva na trgu. Gre za družine in posameznike z določenimi lastnostmi (alkoholizem, revščina, migranti...), ki so v družbi percipirane kot nezaželjene in »slabe« za družbo.

V politikah večine evropskih držav je prevladalo prepričanje, da usklajevanje družine in dela ne sme biti prepuščeno izključno družinam in delodajalcem, ampak ga je potrebno obravnavati kot politično vprašanje. Na ravni Evropske unije je Evropski svet leta 1992 sprejel priporočilo o otroškem varstvu, kjer navaja štiri področja, ki so ključna pri izpolnjevanju poklicnih, družinskih in izobraževalnih obveznosti staršev: službe za varstvo otrok, sistemi odsotnosti za čas nege otroka za zaposlene starše, prilagajanje delovnih okolij na potrebe delavcev z otroki in povečanje participacije očetov pri skrbi za otroka. Službe za varstvo otrok naj bi bile namenjene staršem, ki so zaposleni ali se izobražujejo, da bi obdržali oziroma našli zaposlitev.

Nasprotje med dimenzijo pravic in dimenzijo odgovornosti družbe, družine in posameznikov do vzgoje in varstva otrok se kaže v določilih Konvencije Združenih narodov o pravicah otrok. 18. člen se nanaša na varstvo otrok, ki ga opredeljuje kot odgovornost obeh staršev, država pa naj pomaga družini pri usklajevanju družinskih obveznosti in dela z institucijami in programi za vzgojo in varstvo otrok. Z omejitvijo pravice na zaposlene starše konvencija problem prepoznava kot problem zaposlenih staršev in ne kot pravico otroka do vzgoje in izobraževanja.

V nasprotju s Konvencijo o pravicah otrok je Parlamentarna skupščina Sveta Evrope v priporočilu leta 1996 zapisala, da je potrebno vsem otrokom zagotoviti pravico do

brezplačnega in kakovostnega predšolskega, osnovnošolskega in srednješolskega izobraževanja. Leta 2002 je Odbor ministrov Sveta Evrope sprejel priporočilo o dnevnem varstvu otrok, kjer poziva vlade članic, naj sprejmejo ukrepe, ki bodo zagotovili dostopno, fleksibilno in kakovostno varstvo predšolskih otrok. Priporočilo izpostavlja princip, da je otroško varstvo namenjeno otrokom in zato mora biti organizirano tako, da je predvsem v interesu otrok. Primarno odgovornost za vzgojo, varstvo in razvoj otroka nosi družina, država pa mora pomagati staršem zagotavljati primerne pogoje za razvoj otroka. Država tudi zagotavlja, da so službe za varstvo otrok kakovostne, varne in imajo zagotovljen primeren kader. Fleksibilnost služb za varstvo otrok pomeni, da je njihovo delovanje v sozvočju s potrebami lokalne skupnosti, na primer odpiralni čas vrtca in oblika varstva. Ekonomski sektor države pa mora omogočiti staršem usklajevanje družinskih obveznosti z obveznostmi na trgu dela.

3.3.5. Predšolska vzgoja v Sloveniji - del politike izobraževanja

Pojem »predšolska vzgoja«, ki se uporablja v Sloveniji, je sorazmerno nov in je najprej pomenil vzgojo otrok neposredno pred vstopom v osnovno šolo, to je do sedmega leta starosti, pozneje pa se je obseg izraza razširil na vzgojo v celotnem obdobju pred vstopom v osnovno šolo, od rojstva pa vse do vstopa v obvezno šolanje (Bahovec, 1996). Sam izraz poleg vzgoje v ožjem pomenu vključuje tudi varstvo, razvoj in izobraževanje otroka.

Izraz »predšolska vzgoja« je v politični in vladni sferi v Sloveniji prevladal od leta 1993 dalje, ko je takratno Ministrstvo za šolstvo in šport prevzelo področje od Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Zamenjal je izraz »otroško varstvo«, ki se nanaša na vse ukrepe in postopke, ki zajemajo širšo družbeno skrb za otroka. Poleg institucionalnega varstva za predšolske otroke, pojem otroško varstvo vključuje še otroške dodatke, starševski, porodniški dopust, paket za opremo novorojenca in podobno. Pri slednjem je poudarek na socialni komponenti, predvsem na finančni pomoči družini, in se uporablja, kadar govorimo o družinski politiki kot sestavnem delu socialne politike.

Medtem ko Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve govori o »otroškem varstvu« in s tem poudarja varstvene in socialne elemente skrbi za otroka, Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport dosledno vztraja pri izrazu »predšolska vzgoja«, čeprav v Beli knjigi o vzgoji in

izobraževanju v Republiki Sloveniji (1995) prepoznava dve različni vlogi institucij za predšolske otroke, in sicer zagotavljanje varstva otrok zaposlenih staršev na eni strani in pretežno vzgojno vlogo na drugi strani, kljub temu da *»ne moremo več govoriti o ostri ločenosti obeh navedenih vlog, ki ob poudarjanju pomena zgodnjega razvoja postaja vedno bolj vprašljiva, se v sistemskih ureditvah po svetu ta delitev še vedno kaže v različnosti tipov institucij, kurikulumov in programov, v ločenosti skupin otrok (npr. po starosti, socialnem poreklu, izobraževalnih potrebah...), različni zahtevani izobrazbi za izvajalce in izvajalke in v različnosti sistemov upravljanja.«* (Bela knjiga, 1995:38).

V Sloveniji je država določila le splošne cilje in načela predšolske vzgoje, ustanoviteljstvo in financiranje javnih vrtcev pa je prenesla na lokalne skupnosti. Če izhajamo iz funkcij, ki jih je Stropnikova (v Beltram, 1993) naštel kot bistvene funkcije razlikovanja med javnim in zasebnim na področju predšolske vzgoje in sicer regulacijo, ustanavljanje, financiranje, izvajanje in nadzor, so bile v Sloveniji do začetka devetdesetih let dvajsetega stoletja vse funkcije, razen financiranja, ki je bilo deljeno med javno in zasebno sfero, v celoti v javni sferi. Po sprejetju nove zakonodaje s področja predšolske vzgoje leta 1996 se nadaljuje javna regulacija in nadzor nad področjem predšolske vzgoje, medtem ko je ustanavljanje, izvajanje in financiranje možno v javni in v zasebni sferi.

Preglednica 3: Razporeditev med javnim in zasebnim v predšolski vzgoji

	Javno	Zasebno
Regulacija	Da	Ne
Nadzor	Da	Ne
Ustanavljanje	Da	Da
Financiranje	Da	Da
Izvajanje	Da	Da

Javne vrtce v Sloveniji ustanovi lokalna skupnost, zasebne vrtce pa lahko ustanovijo fizične ali pravne osebe, ki morajo za pridobitev javnih sredstev izpolnjevati določene pogoje. Zasebni vrtci so upravičeni do javnih sredstev, če izpolnjujejo naslednje pogoje: dostopni morajo biti vsem otrokom, imeti morajo zaposlene vzgojitelje in pomočnike vzgojiteljev za izvedbo programa v skladu z zakonodajo, izvajati morajo najmanj poldnevni program in imeti vključenih za najmanj dva oddelka otrok.

Slovenija pristopa k problemu zagotavljanja predšolske vzgoje univerzalno in celovito, saj je zagotovila dostop do storitev vsem otrokom po principu državljanstva oziroma stalnega prebivališča. Storitve predšolske vzgoje je celovit sistem, ki je umeščen v izobraževalno sfero, in sicer za vse otroke od prvega leta starosti do vstopa v osnovno šolo. Zasnova javnih vrtcev je zapisana v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju iz leta 1995. Zasnova določa cilje in načela za načrtovanje razvoja javnih vrtcev v Sloveniji. Poglavitna načela, ki so zapisana v Beli knjigi, so:

- načelo demokratičnosti in pluralizma: po katerem mora država zagotoviti vsem staršem možnosti, da svoje otroke vključijo v vrtec, v program, ki je v skladu z njihovimi in otrokovimi interesi in potrebami;
- načelo avtonomnosti, strokovnosti in odgovornosti: načelo avtonomnosti je mišljeno kot svoboda v izbiri vsebin in načinov vzgojnega dela s predšolskimi otroki, pogoj za avtonomnost pa je strokovna usposobljenost delavcev v vrtcih. Načelo odgovornosti pa pomeni strokovnost in etičnost pri delu in upoštevanje pravic otrok in staršev;
- načelo enakih možnosti, upoštevanja različnosti med otroki in priznavanja pravice do izbire in drugačnosti pomeni, da je treba vsem otrokom zagotoviti možnosti za optimalen razvoj in pri tem upoštevati značilnosti starostnega obdobja, individualne razlike, ki so povezane z različno hitrostjo razvoja in značilnostmi otrokovega družinskega okolja;
- načelo ohranjanja ravnotežja med različnimi vidiki otrokovega telesnega in duševnega razvoja: po katerem javni vrtec z ustvarjanjem možnosti za različne dejavnosti otrok prispeva k njihovem telesnemu in duševnemu razvoju;
- načelo sodelovanja z okoljem: kjer naj bi vrtec upošteval značilnosti okolja in svojo ponudbo dopolnjeval in bogatil s sodelovanjem z okoljem.

Bela knjiga določa več ciljev predšolske vzgoje, ki so usmerjeni v otroka in otrokove potrebe, od razvijanja otrokovih telesnih, intelektualnih in emocionalnih sposobnosti, do spodbujanja razvoja ter posredovanja znanj iz vsakodnevnega življenja in iz raznih področij znanosti, v skladu z »zakonitostmi razvojnega obdobja ter značilnostmi posameznega otroka« (1995:49). Bela knjiga tudi predlaga rešitve glede kurikula v javnih vrtcih, vrste programov, oblikovanja oddelkov, kadrov, sodelovanja s starši, prostora in opreme, vključitve otrok s posebnimi potrebami, sistema upravljanja in financiranja ter razvoja dejavnosti.

Glede na ugotovitve, da so v preteklem obdobju socialistične ureditve politične ukrepe vzgoje in varstva predšolskih otrok motivirala predvsem marksistična in feministična prizadevanja po priznanju ženske kot enakovredne udeleženke na trgu delovne sile, je Bela knjiga v ospredje eksplicitno postavila potrebe otroka. Predšolska vzgoja v Sloveniji je danes najprej univerzalna pravica otroka, ki ni odvisna od statusa zaposlitve staršev ali socialno ekonomskih razmer družine.

Predšolsko vzgojo urejata dva zakona, ki sta bila sprejeta leta 1996, in sicer Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, ki ureja pogoje za delo vrtca in določa način upravljanja in financiranja na vseh področjih vzgoje in izobraževanja, in Zakon o vrtcih, ki ureja predšolsko vzgojo, ki poteka v javnih in zasebnih vrtcih. Zakon o vrtcih določa, da je predšolska vzgoja sestavni del sistema vzgoje in izobraževanja, programe za predšolske otroke, ki jih izvajajo javni vrtci, pa mora sprejeti Strokovni svet republike Slovenije za izobraževanje. Temeljna naloga vrtcev je *»pomoč staršem pri celoviti skrbi za otroke, izboljšanje kvalitete življenja družin in otrok ter ustvarjanje pogojev za razvoj otrokovih telesnih in duševnih sposobnosti«* (2. člen zakona). Po zakonu imajo starši pravico do izbire programa za svojega otroka, javni vrtec pa vpisuje in sprejema otroke v svoje programe na podlagi prijav vse leto.

Posamezna vprašanja sistema predšolske vzgoje podrobneje urejajo podzakonski akti. Država je postavila določene normative in standarde za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje in določila način financiranja. Zakon o vrtcih nalaga lokalni skupnosti, da za razliko med ceno programov in plačilom staršev zagotavlja sredstva za plače in prejemke ter davke in prispevke za zaposlene v vrtcih in za materialne stroške v skladu z normativi in standardi ter sredstva za investicije v nepremičnine in opremo javnih vrtcev. Po določilih zakona o vrtcih mora lokalna skupnost iz svojega proračuna zagotavljati tudi sredstva za pokrivanje stroškov iz naslova dejavnosti in nalog, potrebnih za izvajanje programa predšolske vzgoje, ki niso všteti v ceno programa.

Cene programov v vrtcih sicer določi občina ustanoviteljica vrtca, vendar po metodologiji, ki jo predpiše minister. Prvo metodologijo oblikovanja cen programov v vrtcih, ki opravljajo javno službo, je minister objavil oktobra leta 2003 in naložil občinam, da so dolžne določiti cene programov v skladu s predpisano metodologijo najkasneje do 1. 1. 2004. V decembru 2003 je bil objavljen Pravilnik o spremembah in dopolnitvah pravilnika o plačilih staršev za

programe v vrtcih, ki nalaga občinam, da poleg dohodka družine, pri določanju plačila staršev upošteva tudi premoženje družine. Premoženje družine in njegova vrednost se po določenih pravilnika ugotavljajo na podlagi pisne izjave staršev, lokalna skupnost pa pravilnost izjave staršev preverja pri pristojnih davčnih in drugih organih, ki vodijo davčne in druge evidence, ki vsebujejo podatke o posamezni vrsti premoženja. Prav ta dva predpisa sta razburila lokalne oblasti, ki državi očitajo, da je država s sprejemanjem standardov in normativov ter predpisov s področja delovne zakonodaje, ki je vezana na določitev plač v vrtcih, lokalne skupnosti dodatno finančno obremenila in postavila v položaj, da mora lokalna skupnost namenjati vse večji delež sredstev za delovanje predšolske vzgoje.

3.3.6. Oblike institucij predšolske vzgoje

V evropskih deželah obstaja niz različnih institucij za predšolske otroke, ki izvajajo programe predšolske vzgoje in varovanja otrok. Kot smo že ugotovili, so te javne ali zasebne in so lahko pod okriljem vladnih sektorjev, ki so pristojni za izobraževanje, socialo ali zdravstvo. Raznovrstne oblike programov predšolske vzgoje so se razvile iz specifičnih tradicionalnih oblik skrbi za predšolske otroke v posameznih državah. Čeprav se v posameznih državah za poimenovanje posameznih programov predšolske vzgoje uporabljajo podobni izrazi, ti včasih izražajo popolnoma različne koncepte. Prevodi pogosto zabrišejo nianse, ki so pomembne, da bi razumeli politiko predšolske vzgoje, zato raziskovalci pogosto uporabljajo avtentične izraze.

Lipužič (2002) navaja, da so najpogostejše organizacijske oblike predšolske vzgoje, ki se danes pojavljajo v svetu, naslednje:

Otroške jasli: običajno sprejemajo otroke do dveh let starosti in ponekod do tretjega leta starosti;

Mešane starostne skupine: vključujejo otroke od treh let starosti (ponekod tudi mlajše), pa do vstopa v obvezno šolanje, ponekod v mešane starostne skupine vključujejo tudi učence nižjih razredov osnovnih šol po končanem pouku;

Dnevno varstvo v družinah: je oblika varstva, ki je organizirano na domu z varuškami kot sestavnim delom vzgojno varstvene mreže ali samostojno in kamor so vključeni posamezni otroci ali manjše skupine;

Organizirano družinsko dnevno varstvo: z varuškami, ki jih za delo plačuje javna služba;

Lastno družinsko varstvo: doma pri otroku, ki ga opravlja plačana varuška, ki živi pri otrokovi družini ali prihaja dnevno na delo;

Igralne skupine: zunaj šolskega sistema, ki organizirajo varstvo za otroke od dveh let starosti do vključitve v obvezno šolanje v trajanju manj kot deset ur na teden;

Otroški vrtci: izvajajo programe za otroke od drugega leta starosti do vstopa v obvezno šolanje, ki trajajo več kakor 20 ur na teden;

Predprimarna vzgoja: je sestavni del šolskega sistema in je za starše brezplačna, vključuje pa otroke od tretjega leta starosti, ponekod pa sprejemajo tudi dveletne otroke;

Varstvo zunaj pouka: je organizirano za otroke v predšolskem in šolskem obdobju in se izvaja v šolah ali centrih izven šol, pred poukom ali po njem.

V Sloveniji je najpogostejša oblika institucije za predšolsko vzgojo javni vrtec, ki je lahko organiziran kot samostojna enota ali pa je priključen osnovni šoli. Oddelke vrtca najdemo tudi v zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami in v bolnišnicah. V zadnjem času so se pričeli ustanavljati tudi oddelki ob velikih trgovskih centrih, ki so namenjeni za krajše varovanje otrok, medtem ko starši nakupujejo. V Sloveniji je po podatkih Ministrstva za šolstvo, znanost in šport 99 samostojnih zavodov, 179 enot pri osnovnih šolah in 14 zasebnih vrtcev (spletna stran MŠZŠ). Največ zasebnih vrtcev je ustanovljenih s strani katoliške cerkve.

Preglednica 4: Oblike institucionalnega dnevnega varstva za otroke v nekaterih državah

Država	Oblika	Starostna skupina otrok
Danska	Dagpleje	0,5 – 3 let
	Vuggestuer	0,5 – 3 let
	Bornehaver	3 – 6 let
	Aldersintegrerede	0 – 7 let
Švedska	Forskola	0 – 6 let
	Daghem	0 – 6 let
Finska	Perhepaivahoito	0 – 7 let
	Paivakoti	0 – 7 let
Nizozemska	Kinderopvang	0 – 4 let
	Peuterspeelzaal	2 – 4 let
Velika Britanija	Day nursery	0 – 4 let
	Nursery class	3 – 5 let
	Preschool play group	2 – 5 let
	Childminder	0 – 5 let
Francija	Creche	0 – 2 let
	Ecole maternelle	3 – 6 let
Nemčija	Krippe	0 – 3 let
	Kindergarten	3 – 6 let
Izrael	Day care	0 – 3 let
	Kindergarder	4 – 6 let
Italija	Asilo nido	0 – 3 let
	Scuola materna	3 – 6 let

Vir: OECD Report, 2001, Kamerman, 2000

Slovenski vrtci poslujejo vsak delovni dan v tednu in v letu, nekateri pa opravljajo dežurstva tudi ob sobotah. Poslovni čas določi svet vrtca, glede na izkazane potrebe staršev. Poslovni čas vrtca traja najmanj 9 in največ 16 ur dnevno. Poslovni čas je v večini primerov od deset do enajst ur dnevno. Najpogosteje se vrtec odpre že ob 5.30 ali 6.00 uri in je odprt do 16.00 ali 16.30 ure.

Po časovnem kriteriju vrtci izvajajo naslednje programe:

1. Dnevni in poldnevni program:

Dnevni program traja od 6 – 9 ur dnevno in lahko poteka dopoldne, popoldne ali ves dan. Poldnevni program traja od 4 – 6 ur in lahko poteka dopoldne, popoldne ali izmenično. Dnevni programi so namenjeni otrokom od prvega leta starosti do vstopa v šolo in obsegajo vzgojo, varstvo in prehrano otrok.

2. Krajši program:

Krajši programi je tisti, ki traja od 240 do 600 ur na leto. Namenjen je otrokom iz odročnih in demografsko ogroženih krajev od tretjega leta starosti pa do vstopa v šolo in obsega vzgojo, varstvo, lahko pa tudi prehrano otrok.

3.4. Sklep

Zaključimo lahko, da je danes usklajevanje dela in družine v evropskih državah prepoznano kot prvovrsten družbeni problem, ki ga je potrebno reševati v okviru javnih politik. Slednje potrjuje tudi dejstvo, da je bilo leto 2004 po desetih letih znova določeno kot mednarodno leto družin. Glede na ideje in prepričanja v posameznih državah je problem različno umeščen v nacionalnih politikah, vendar lahko rečemo, da je vsekakor objekt intenzivnega diskursa v evropskih politikah. Je cilj, ki ga skušajo države doseči skozi socialne politike, katerih del je družinska politika in politika zaposlovanja, skozi politike zagotavljanja enakih možnosti žensk in moških, predvsem pa z ukrepi na področju zavarovanja materinstva in starševstva ter varstva otrok in odraslih oseb, ki varstvo potrebujejo.

V Sloveniji je družinska politika usmerjena na družine z otroki in na otroka kot središče skrbi družine in družbe, kar je lepo razvidno iz ciljev in načel, zapisanih v Resoluciji o temeljnih oblikovanju družinske politike v Sloveniji. Do devetdesetih let dvajsetega stoletja je bila osrednja skrb družinske politike v sferi otroškega varstva zagotavljanje varstva otrokom zaposlenih mater, kar kaže analiza javnih izdatkov za mlado generacijo v tistem obdobju. Poudarek na »varstvu« se kaže tudi v umestitvi področja vzgoje in varstva predšolskih otrok v sfero socialnega varstva in pod okrilje ministrstva, zadolženega za družino in socialo. Preobrat sledi v prvi polovici devetdesetih let, ko se »otroško varstvo« iz sfere družinske politike preseli v pristojnost politike izobraževanja in postane »predšolska vzgoja«.

Pregled zakonodaje s področja starševskih dopustov nam kaže, da le ta postavlja v ospredje potrebo staršev po usklajevanju delovnih in družinskih obveznosti. Za razliko od temeljnega dokumenta, ki ureja družinsko politiko v Sloveniji (Resolucija, 1993), ki v center zanimanja postavlja otroka oziroma družino z otrokom, se predpisi s področja starševskega varstva ukvarjajo z vprašanjem zaščite mater delavk (in delavcev). Pri tem je pomembno poudariti, da ima zaposlitveni status prednost, nadomestilo za odsotnost prejemajo le zaposlene ženske, ostale (študentke, nezaposlene) imajo pravico le do veliko nižjega »starševskega dodatka«. Otrokove potrebe niso eksplicitno omenjene, otrok je skrit nekje v ozadju kot odvisna oseba in pasivni prejemnik ugodnosti, ki jo omogoča pravica matere ali očeta. Zakonodajalcu se zdi popolnoma samoumevno, da večino nege in varstva nudi otroku mati in večino bremena usklajevanja dela in starševstva nameni predvsem materam. Za to, da bi ugotovili, ali se bodo očetje, glede na to, da jim država priznava nadomestilo dohodka le za prvih 15 dni, za ostale dni pa le pravico do plačanih prispevkov za socialno varstvo, odločali za očetovski dopust, bo verjetno potrebno preteči še kar nekaj let.

Kot smo videli iz analize politike predšolske vzgoje v Sloveniji, je le ta usmerjena predvsem v vzgojne in izobraževalne cilje. Primerjave med posameznimi državami kažejo, da so politike predšolske vzgoje močno fragmentirane in so globoko vkoreninjene v tradiciji neke družbe. Iz opisov politik predšolske vzgoje lahko razberemo, da se ključne razlike med državami kažejo v naslednjih točkah:

1. porazdelitev odgovornosti za predšolsko vzgojo med zasebno in javno sfero,
2. porazdelitev odgovornosti med posameznimi nivoji oblasti in umestitev področja na nacionalno, regionalno ali lokalno raven,
3. umestitev področja v določeno administrativno sfero, najpogosteje v pristojnost izobraževalne, socialne ali zdravstvene sfere,
4. univerzalnost ukrepov, kjer so na podlagi načela egalitarnosti vsi državljani upravičeni do javnih storitev, oziroma usmerjenost ukrepov k določenim skupinam prebivalstva, ki so po določenih kriterijih »pomoči potrebni« in
5. univerzalnost v smislu združevanja ciljev vzgoje, izobraževanja in varstva v enoten sistem ali dualnost, kjer vzporedno potekata dva sistema, ki izvirata iz historičnih korenin in tradicije delitve na vzgojo (*education*) in varstvo (*care*) predšolskih otrok.

V državah, kjer sta vzgoja in varstvo predšolskih otrok zaznana kot zasebni problem zaposlenih staršev, je predšolska vzgoja v največji meri prepuščena privatni iniciativi, ukrepi politike pa so usmerjeni na določene skupine: otroke iz revnih družin, otroke s posebnimi potrebami, invalidne in bolne, otroke narodnostnih manjšin, otroke migrantov in podobno. V državah, kjer vprašanja varovanja, izobraževanja in vzgoje predšolskih otrok prepoznajo kot probleme, ki se rešujejo v javni sferi, rešujejo različne vladne ravni (nacionalna, regionalna ali lokalna raven). Tudi kadar si politike predšolske vzgoje delijo iste cilje, je lahko vladna raven ukrepanja različna. V večini evropskih držav se vprašanja usklajevanja družine in dela in kakovosti predšolske vzgoje obravnavata kot politični vprašanja. Čeprav v nekaterih državah z omejitvijo pravice na zaposlene starše problem prepoznajo izključno kot problem zaposlenih staršev in ne kot pravico otroka do vzgoje in izobraževanja, je danes vse bolj prisotno mnenje, da je otroško varstvo v prvi vrsti namenjeno otrokom in zato mora biti organizirano tako, da je v interesu otrok.

4. POLITIČNA ARENA PREDŠOLSKE VZGOJE

4.1. Ključna sporna vprašanja v politikah predšolske vzgoje

V političnih arenah predšolske vzgoje se pojavljajo mnoga sporna vprašanja. Na dnevnem redu politik predšolske vzgoje pa se najpogosteje pojavljajo problemi, povezani s kakovostjo predšolske vzgoje ter vzgojnimi in izobraževalnimi cilji. V nadaljevanju opisujem nekatere probleme, s katerimi se najpogosteje ukvarjajo politike in sicer: vključenost otrok v vrtce, razmerje v številu otrok in odraslih v skupini in število otrok v oddelku, izobrazba strokovnih delavcev, feminizacija predšolske vzgoje, primerni kurikulum, financiranje programov in obremenitev staršev s plačili za programe vrtca..

4.1.1. Vključenost otrok v vrtce in cilji predšolske vzgoje

Socializaciji in izobraževanju otrok se v nekaterih državah pripisuje večji pomen, kakor v drugih, kar se odraža v razvoju dejavnosti predšolske vzgoje in težnji držav po vključitvi čim večjega števila otrok v kakovostne oblike storitev predšolske vzgoje. To velja predvsem za starostno skupino otrok med tretjim in šestim letom starosti, medtem ko se za mlajše otroke večji pomen pripisuje varstvu. Za vključenost otrok med tretjim in šestim letom v vrtce, poleg samega varovanja otrok, iščemo razloge v ciljih vzgoje in izobraževanja in jih pojmuje kot dopolnitev družinski vzgoji, ki naj ustvarja pogoje za spodbujanje otrokove aktivnosti in njegovega razvoja in neformalnega učenja (Education and Initial training System, v Bela knjiga o izobraževanju, 1995).

Veliko držav se srečuje s povečanimi potrebami po storitvah predšolske vzgoje, vendar nekateri raziskovalci menijo, da delež mater na trgu delovne sile ne vpliva na udeležbo starejših predšolskih otrok v programih predšolske vzgoje in da je potrebno iskati vzroke za naraščajoče potrebe po programih predšolske vzgoje drugje. Predvsem, kot sem že zgoraj povedala, v potrebah otroka po kakovostnih programih, ki bodo spodbujali otrokov razvoj.

Zanimivi so izsledki raziskave, ki so jo opravili v IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achivment) in kažejo na to, da je situacija mnogo bolj kompleksna

(Pre-school education in the EU, 2000). V Hong Kongu, Belgiji, Italiji in Španiji je delež mater na trgu delovne sile manjši, v nekaterih primerih celo mnogo manjši, kakor je delež vključenih otrok v programe predšolske vzgoje. V nekaterih državah, na primer Kitajski, Tajski in na Portugalskem je ravno obratno, delež zaposlenih mater je mnogo višji, kakor je delež vključenih otrok v programe predšolske vzgoje. Združene države Amerike so primer, kjer je delež zaposlenih mater višji kakor udeležba otrok v predšolski vzgoji, vendar nižji od deleža participacije otrok v zunajdružinskem varstvu.

Ko so matere v teh deželah povprašali po razlogih vključitve otroka v institucijo predšolske vzgoje, so matere iz dežel, kjer je vključenost otrok v razne oblike predšolske vzgoje visoka (Hong Kong, Belgija, Italija, Španija), poudarjale predvsem pomembnost vključenosti otroka zaradi koristi, ki jo ima na psihološki razvoj otroka, druge, iz dežel, kjer je vključenost otrok nizka (Finska, Nigerija, Portugalska, Tajska), pa so dale prednost problemu varovanja otrok, medtem ko so one v službah. Na podlagi rezultatov raziskave so ugotovili, da v deželah iz prve skupine matere močno zaupajo v predšolske ustanove in imajo visoka pričakovanja glede njihove kakovosti, kar dokazuje tudi dejstvo, da v krajše programe vključuje otroke precejšnje število mater, ki same niso zaposlene. V deželah iz druge skupine je zaupanje v predšolske ustanove nizko in bi se jim zaposlene matere raje izognile, če bi se le dalo. Raziskava je tudi ugotovila, da je za nekatere zahodno evropske države značilno (predvsem za Francijo in Belgijo), da v institucionalno varstvo že zelo zgodaj vključijo svoje otroke družine iz višjih socialno ekonomskih skupin.

V zadnjih letih se podatki o sistemih predšolske vzgoje v raznih državah zbirajo bolj načrtno in sistematično ter preko različnih organizacij. Najbolj znana sta sistema Eurydice pri Evropski komisiji in OECD. V letu 2001 je OECD objavil rezultate obširne raziskave, v kateri je sodelovalo 12 držav, kjer so pridobili podatke o starostni strukturi vključenih otrok v različne oblike predšolske vzgoje.

Javno financirani programi predšolske vzgoje so v nekaterih državah tradicionalno namenjeni otrokom iz revnih družin z zaposlenimi materami, otrokom s posebnimi potrebami, na primer telesno in duševno prizadetim, zanemarjenim, imigrantom ali otrokom iz enostarševskih družin. Vzgojni programi za otroke od 3 do 5 let so praviloma univerzalni, dostopni vsem otrokom, ne glede na status zaposlitve staršev ali družinski dohodek, medtem ko so programi

za mlajše otroke pogosteje namenjeni otrokom z zaposlenimi materami ali otrokom s posebnimi potrebami (Kamerman, 2000).

Raziskava OECD kaže, da starši otroke do prvega leta starosti ne vključujejo v javne vrtce. V državah, kjer je omogočena plačana odsotnost z dela v obliki materinskih in starševskih dopustov in zagotovljena vrnitev matere na prejšnje delovno mesto, so otroci v varstvu matere ali očeta. Tudi v državah, kjer matere nimajo pravice do porodniškega dopusta ali pa ta ni plačan, je v institucionalnem varstvu zanemarljiv odstotek otrok in se starši raje poslužujejo varstva pri sorodnikih, zasebnega družinskega varstva ali najetih varuš, ki varujejo otroka na domu (glej ZDA, Velika Britanija).

Pogosto se matere po rojstvu otroka ne vrnejo na plačano zaposlitev, dokler otroci ne pričnejo obiskovati osnovne šole. V javne ustanove se vključuje le majhen delež otrok od prvega leta do treh let starosti, več otrok je v neformalnem varstvu ali v varstvenih družinah. Za vse primerjane države je značilno, da s starostjo otroka prične naraščati tudi delež vključenosti otrok v vrtce. Najvišja participacija v predšolskih programih v primerjanih državah je značilna za otroke v starostni skupini od štirih do šestih let, predvsem v krajših programih. Zelo visok delež starostne kohorte od treh do šestih let najdemo v predšolskih programih v Belgiji in Italiji. Srednja vključenost otrok v predšolske programe je značilna za dežele z visokim deležem zaposlenih mater na trgu delovne sile, izjema so Švedska, Danska in Finska, s povprečno od 70 do 80 % vključenih otrok. Med države s srednjim deležem otrok v predšolskih programih štejemo še Nizozemsko in Portugalsko.

Vključenost v vrtce je raziskovala tudi Kamermanova (2000) in med države z visoko udeležbo otrok v javnih programih predšolske vzgoje prištela Belgijo, Francijo, Italijo, Dansko, Švedsko in Finsko. Čeprav visok odstotek vključenosti otrok v programe predšolske vzgoje opaža tudi v Nemčiji in Avstriji, pa avtorica opozarja na dejstvo, da so v zadnjih dveh državah otroci večinoma vključeni le v krajše programe in celodnevni javni programi ponavadi niso na razpolago. Med države z nizkim odstotkom vključenih otrok od treh let do vstopa v obvezno šolanje prišteva Grčijo, Kanado in Japonsko z 30 do 40 % starostne kohorte.

Preglednica 5: Število otrok v vrtcih po starostnih skupinah v Sloveniji

Šol. Leto	Št. otrok skupaj	Stari do 3 leta	Nad 3 leta do 6 let in več	Število oddelkov	Št. zavodov
1998/99	62.848	9.136	35.103	802	3.455
1999/00	64.151	9.353	37.300	806	3.523
2000/01	63.328	10.396	52.932	814	3.531
2001/02	61.803	10.742	51.061	801	3.477
2002/03	58.968	11.834	47.134	/	/

Vir: Statistični letopisi RS za različna leta, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport- interni podatki

/: ni podatka

Čeprav število otrok v predšolski starostni skupini v Sloveniji konstantno upada (po statističnih podatkih je bilo po popisu prebivalstva v letu 1991 v starostni skupini prebivalstva od 1 do 6 let 147.535 otrok, po popisu prebivalstva leta 2002 pa le še 108.732 otrok), je vključenost otrok v vrtce glede na celotno populacijo predšolskih otrok od osemdesetih let pa vse do konca dvajsetega stoletja naraščala. Leta 1980 je bilo v vrtcih 38% otrok, v šolskem letu 1998/1999 pa skoraj 60% otrok. Od leta 1998, ko je bilo v vrtce vključenih 62.662 otrok, se je vse do leta 2000 povečeval ne samo delež, ampak tudi število vpisanih otrok, ki je po letu 2000 pričelo upadati zaradi postopnega uvajanja zgodnejšega všolanja otrok. Prag za vstop v prvi razred osnovne šole se je znižal s sedmih na šest let, tako da je število vključenih otrok postopoma upadalo in v šolskem letu 2002/2003 doseglo število 58.968 vključenih otrok. Vrtci so zaradi pomika starostne meje obveznega šolanja izgubili celo generacijo otrok, kar je povzročilo tudi zmanjšanje števila zavodov in oddelkov za izvajanje storitev predšolske vzgoje. Glede na podatek, da je bilo v Republiki Sloveniji v starostni skupini od 1 do 6 leta 108.732 otrok, in na število vpisanih otrok v šolskem letu 2002/2003, lahko ugotovimo, da je bil delež vključenih otrok v programe predšolske vzgoje le še 54%.

V preglednici lahko vidimo, da se je postopno zmanjševalo število otrok iz druge starostne skupine, medtem ko je participacija mlajših otrok v programe javnih vrtcev ves čas naraščala. V Sloveniji je predvsem v zadnjih letih v javnih vrtcih opazen trend povečevanja udeležbe otrok do treh let starosti. Od 9.136 vpisanih otrok v šolskem letu 1998/1999, se je število v šolskem letu 2002/2003 povzpelo na 11.834 vpisanih otrok do tretjega leta starosti.

V šolskem letu 1998/1999 je od skupnega števila otrok v vrtcih 14,54% otrok iz prve in 85,46% otrok iz druge starostne skupine. V šolskem letu 2002/2003 se je delež vpisanih mlajših otrok povečal na 20,07%, delež vpisanih otrok iz druge starostne skupine pa je znašal 79,93%. Po projekciji Ministrstva za šolstvo, znanost in šport se bo delež mlajših otrok v programih predšolske vzgoje še povečal, saj predvidevajo, da bo že naslednje šolsko leto v vrtce vključenih 12.200 otrok v starosti od 1 do 3 let in 43.300 otrok v starosti od 3 do 6 let.

V primerjavi z ostalimi evropskimi državami imamo v Sloveniji nizek delež vključenih otrok, starejših od treh let, vendar je pri tem treba opozoriti na dejstvo, da je v navedenih državah večina otrok iz te starostne skupine vključena v krajše programe, medtem ko je v Sloveniji večina otrok v celodnevni programi predšolske vzgoje. Čeprav za otroke, mlajše od treh let, deleža vključenosti ni upravičeno primerjati, ker so v večini navedenih držav otroci te starosti vključeni pretežno v zasebne institucije ali varstvo na domu, pa si v zadnjem času tudi v državah, kjer je javno varstvo mlajših otrok manj urejeno (ZDA, Vel. Britanija) prizadevajo za razvoj kakovostnih programov za otroke te starosti (Capizzano, 2000).

Eden od razlogov za majhno število v vrtce vključenih otrok do treh let starosti je vsekakor višja cena storitve. Normativi in standardi za oddelke otrok do treh let starosti so zahtevnejši, tako glede opreme kakor tudi števila odraslih oseb v oddelku, kar posledično pomeni višjo ceno storitve. Drugi razlog je v tem, da so starši prepričani – kar potrjujejo tudi nekateri avtorji s tega področja – da institucionalna vzgoja ne more nadomestiti starševske skrbi in ljubezni v družini (glej Boh in Černigoj Sadar, 1983). Naslednji razlog relativne neprijateljnosti programov predšolske vzgoje do tretjega leta starosti lahko razlagamo z dejstvom, da so mlajši otroci bolj dovzetni za infekcije. Nekatere raziskave v Sloveniji namreč kažejo, da so otroci, ki so bili vključeni v jasli, imeli ob prehodu iz celodnevne oskrbe matere več zdravstvenih težav v primerjavi s tistimi, ki so bili v domačem varstvu.

4.1.2. Razmerje v številu otrok in odraslih v skupini in število otrok v oddelku

Raziskovalci, ki se ukvarjajo s kakovostjo programov varstva predšolskih otrok, izpostavljajo razmerje med številom otrok in odraslih v skupini kot eno osrednjih vprašanj pri organizaciji vrtcev. V eni obsežnejših študij o kakovosti otroških centrov v Združenih državah Amerike so

preučevali razmerje med osebjem in otroki in ugotovili pozitivno korelacijo s stopnjo kognitivnega razvoja otrok. Avtorji so priporočili skupine, manjše kot 14 otrok, razmerje med osebjem in otroki pa naj ne presega razmerja 1 : 7 (Smith, 1979 ; v Bahovec, 1996).

Tudi novejša raziskava kažejo, da velikost skupine vpliva na interakcije med otroki in odraslimi ter otroki, na kakovost igre in učenja, na komunikacijo, uporabo govora, doživljanje in izražanje in podobno (De Vries, 1993, v Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju, 1995).

Preglednica 6: Priporočena razmerja števila otrok na odraslega glede na velikost skupin

Število otrok v skupini										
Starost otrok	6	8	10	12	14	16	18	20	22	24
do 12 mes.	3:1	4:1								
12 do 14 mes.	3:1	4:1	5:1	4:1						
24 do 30 mes.		4:1	5:1	6:1						
30 do 36 mes.			5:1	6:1	7:1					
3 letni					7:1	8:1	9:1	10:1		
4 letni						8:1	9:1	10:1		
5 letni						8:1	9:1	10:1		
6-8 letni								10:1	11:1	12:1

Vir: The Effects of Group Size, Ratios and Staff Training On Child Care Quality, 1993, v Bela knjiga o izobraževanju, 1995

Med državami Evropske unije obstajajo precejšnje razlike glede na normative in standarde, ki urejajo število otrok in odraslih oseb v oddelku. Povprečno število predšolskih otrok v skupini se giblje med 18 in 23 otroki, število odraslih oseb pa eden ali dva. Število variira od države do države, na splošno pa velja, da je število otrok na odraslo osebo v javnem sektorju nižje kakor v privatnem. Sicer velja, da je razmerje otrok – odrasli v vrtcih za mlajše otroke do 15 otrok na enega odraslega, za starejše starostne skupine predšolskih otrok pa tudi do 30 otrok v skupini.

Belgija: v jaslih (*creche*) je na sedem otrok zaposlena ena negovalka, v varstveni družini pa ena odrasla oseba za tri otroke. V *ecole maternelle* je razmerje otrok - odrasli 19 : 1.

Danska: pri skupinah mlajših otrok ima najugodnejše razmerje, kjer je v oddelku *creche* (0-3 let) razmerje otrok – odrasli 3 : 1, v *kindergarten* (3-7 let) pa je 6 ali 7 otrok na eno odraslo osebo.

Finska: za otroke pod tremi leti starosti je ena odrasla oseba na štiri otroke in ena odrasla oseba na sedem otrok nad tremi leti. V varstvenih družinah pride na enega odraslega 4 – 5 otrok. V krajših programih je 13 otrok na eno vzgojiteljico.

Švedska: število otrok in odraslih v skupini ni predpisano z nacionalnim dokumentom, vendar je povprečno v vrtcih 5,6 otrok na odraslo osebo.

Nizozemska: ima predpisano razmerje otrok – odrasli za vsako kohorto posebej. Za otroke do prvega leta starosti je v oddelku ena oseba na 4 otroke; za 1 – 2 letnike ena oseba na 5 otrok; za 2 – 3 letne otroke ena oseba za 6 otrok; za 3 – 4 letne za 8 otrok in za starejše ena oseba na 10 otrok.

Norveška: na 7 – 9 otrok do treh let starosti je ena vzgojiteljica, za otroke od 3 – 6 let pa je na eno vzgojiteljico 14 – 18 otrok.

Italija: je določila v *nido* razmerje otrok – odrasli 7 : 1, v *scuola materna* pa je razmerje višje, in sicer 20 – 28 otrok na odraslo osebo.

Portugalska: razmerje otrok – odrasli v *jardims* je 15 : 1 za triletne otroke, za starejše otroke pa od 20 do 25 otrok na eno odraslo osebo.

Avstralija: je za otroke do dveh let starosti predpisala razmerje 5 : 1, za otroke od 2 – 3 let 8 : 1 in za otroke od 3 – 6 let 10 : 1, vendar obstajajo razlike med državami, na splošno pa velja, da je v vrtcih največkrat ena oseba na 20 – 25 otrok.

Združene države Amerike: obstajajo različni standardi in ureditve med državami, na splošno pa velja, da je za mlajše otroke največkrat 4 – 6 otrok na eno osebo in za starejše od 10 - 20 otrok na osebo.

Velika Britanija: za mlajše otroke je razmerje 4 : 1 v oddelkih za otroke s posebnimi potrebami in v vrtcih v pristojnosti lokalnih skupnosti; 8 : 1 v zasebnih *nurseries* in *playgroups*; in 10 : 1 v vrtcih.

Ko primerjamo število otrok in razmerje med odraslimi in otroki v skupini v Sloveniji s podatki iz primerljivih držav, lahko ugotovimo, da naši vrtci sledijo priporočenim razmerjem. Zakon o vrtcih določa, da število otrok v oddelku prvega starostnega obdobja ne sme presegati 12 otrok, v oddelku drugega starostnega obdobja pa ne 22 otrok (17. člen). Izjemoma lahko lokalna skupnost glede na razmere in položaj predšolske vzgoje v lokalni skupnosti odloči, da se število otrok v posameznem oddelku poveča za največ dva otroka. V oddelku prvega starostnega obdobja sta dve odrasli osebi prisotni najmanj šest ur dnevno, v oddelku drugega starostnega obdobja pa vsaj štiri ure dnevno.

4.1.3. Izobrazba strokovnih delavcev

V vse več državah v svetu se zavedajo, da imajo vzgojitelji in vzgojiteljice, ki delajo s predšolskimi otroki, zelo velik vpliv na otrokov razvoj in sposobnost učenja. Mnoge raziskave so ugotovile povezavo med kakovostnim izobraževanjem in usposabljanjem oseb za delo z otroki in kakovostjo programov predšolske vzgoje (Bowman, 2000, CQCO Study Team, 1995, EC Childcare Network, 1996, Whitebook, 1998, v OECD, 2001 in *The Effects of Group Size, Ratios and Staff training On Child Care Quality*, 1993, Evans, 1993, v Beli knjigi, 1995). V razvitih državah se za delo s predšolskimi otroki zahteva različna izobrazba. Različne zahteve po izobrazbi delavcev, ki neposredno delajo z otroki, so odvisne od različnih pogledov na vlogo vzgojitelja predšolskih otrok v posameznem okolju in od vrednotenja njihovega dela v določeni družbi (Moss, v OECD, 2001).

Države so v glavnem razvile dva različna pristopa glede izobrazbe oseb, ki izvajajo storitve vzgoje in varstva predšolskih otrok. V prvi skupini so države, kjer se zahteva različna izobrazba oseb, ki delajo z otroki, starimi več kakor tri leta, in oseb, ki se ukvarjajo z mlajšimi otroki. V državah iz prve skupine s starejšimi predšolskimi otroki delajo višje izobražene osebe (učitelji), medtem ko mlajše otroke varujejo nižje izobražene osebe. V drugi skupini so države, ki so razvile enoten sistem izobraževanja za delo z otroki od rojstva pa do vstopa v

osnovno šolo. V teh državah se za osebe, ki delajo s predšolskimi otroki, zahteva enaka izobrazba, ne glede na starost otrok.

Že v predhodnih poglavjih sem pisala o delitvi področja predšolske vzgoje v nekaterih državah na »varstvo« (*care*) za mlajše otroke in »vzgojo« (*education*) za starejše otroke, kjer je največkrat tudi administrativna pristojnost za posamezno področje porazdeljena tako, da so za mlajše otroke pristojna ministrstva za socialo, za starejše otroke pa ministrstva za izobraževanje. Za države iz te skupine je značilno, da je za »varstvo« otrok zaposlen kader z nižjo strokovno izobrazbo, za izvajanje »vzgoje in izobraževanja« pa se zahteva bolj izobražen kader. Kadar je predšolska vzgoja v pristojnosti le enega ministrstva, je ponavadi usposabljanje oseb, ki opravljajo pedagoško delo s predšolskimi otroki, enotno za vse, ki delajo z otroki od rojstva do šestega leta starosti (OECD, 2001).

V Sloveniji vzgojno dejavnost v javnem vrtcu opravljajo: vzgojitelj, pomočnik vzgojitelja, svetovalni delavec, organizator zdravstveno higienskega režima, organizator prehrane in drugi (40. člen Zakona o vrtcih). Po veljavni zakonodaji je vzgojiteljica ali vzgojitelj, kdor ima višješolsko ali visokošolsko izobrazbo po izobraževalnem oziroma študijskem programu za področje predšolske vzgoje in naziv vzgojitelj ali diplomirani vzgojitelj predšolskih otrok. Poleg vzgojitelja predšolskih otrok imajo ustrezno izobrazbo za delo v javnih vrtcih tudi tisti, ki so: *»končali program za pridobitev ustrezne izobrazbe in si pridobili strokovni naziv profesor, ali končali program za pridobitev univerzitetne izobrazbe s področja izobraževanja, umetnosti, humanističnih ved in družboslovja, ali končali program za pridobitev visoke strokovne izobrazbe iz socialnega dela in opravili študijski program za izpopolnjevanje iz predšolske vzgoje«* (6. člen Odredbe o normativih in kadrovskih pogojih za opravljanje predšolske vzgoje). Tudi za ostale delavce, ki opravljajo vzgojno dejavnost v vrtcu, se zahteva višja, visoka ali univerzitetna izobrazba ustrezne smeri. Pomočnik vzgojitelja ima ustrezno izobrazbo takrat, kadar ima končan srednješolski program iz predšolske vzgoje ali ima zaključen četrti letnik gimnazije in opravljen poklicni tečaj za delo s predšolskimi otroki. Zakon in kolektivna pogodba določata tudi polni tedenski delovni čas vzgojiteljevega dela z otroki, ki ne sme presegati 30 ur tedensko, delo pomočnika vzgojitelja pa 35 ur tedensko.

Primerjava izobraževanja predšolskih vzgojiteljev kaže, da imajo države različne sisteme izobraževanja. Vendar je primerjava izobrazbe, ki se zahteva za delo s predšolskimi otroki, pri nas in v svetu problematična, tako zaradi razlik med sistemi predšolske vzgoje kot tudi med

sistemi izobraževanja (Bela knjiga, 1995). Za vzgojitelje starejših predšolskih otrok je danes v večini držav potrebna univerzitetna ali visoka strokovna izobrazba, izobraževanje pa traja od 3 do 4 leta. Univerzitetno so izobraženi vzgojitelji predšolskih otrok v Italiji, Portugalski, Finski in Švedski, medtem ko Danska, Norveška, Belgija in Nizozemska predšolske vzgojitelje usposablja na visokih strokovnih šolah. Avstralija in Združene države Amerike, deloma tudi zaradi federalne ureditve, niso vzpostavile nacionalnih standardov za kvalifikacijo oseb, ki delajo v predšolski vzgoji, in ti variirajo od države do države in med različnimi oblikami institucij, ki se ukvarjajo s storitvami vzgoje in varstva otrok (OECD, 2001). V večini držav za osebe, ki delajo z otroki, mlajšimi od treh let, izobraževanje ne temelji na visokošolski ali univerzitetni osnovi, drugače pa je v državah, kjer nimajo ločenih sistemov vrtcev za mlajše in starejše predšolske otroke (Švedska, Danska). Za pomočnike vzgojiteljev oziroma za varovanje mlajših otrok se najpogosteje zahteva poklicna ali srednja strokovna izobrazba.

Tudi primerjava podatkov o plačah predšolskih učiteljev in vzgojiteljev kaže, da je v nekaterih državah kljub akademski izobrazbi njihova plača nižja kot za učitelje starejših otrok. Vendar je vedno več glasov, ki pravijo, da postaja vse manj upravičeno vzdrževati razlike v statusu, trajanju izobraževanja in plačah vzgojiteljev na podlagi starosti otrok (Hoyle, 1998, v Beli knjigi, 1995).

4.1.4. Feminizacija predšolske vzgoje

Delo v institucijah predšolske vzgoje je močno spolno segregirano, saj v vseh oblikah ustanov, ki se ukvarjajo s storitvami predšolske vzgoje, še posebej v tistih, ki nudijo storitve vzgoje in varstva dojenčkov, prevladujejo ženske. Nekateri to povezujejo z dejstvom, da je predšolska vzgoja še vedno pojmovana kot »žensko delo« in ne kot poklic, za katerega se je potrebno izobraževati (OECD, 2001). Spolna segregacija se prične že na področju izobraževanja, saj na pedagoški usmeritvi prevladujejo študentke. Segregacijo lahko ponazorimo s podatki o razmerju zaposlenih žensk od skupnega števila zaposlenih oseb v vrtcih.

Preglednica 7: Zaposleno osebje za nego in vzgojo v vrtcih v Sloveniji

Leto	Skupaj	Ženske	Delež žensk
1998/99	7012	6935	98,9
1999/00	7329	7272	99,2
2000/01	7163	7022	98,0
2001/02	7099	6956	98,0

Vir: Statistični letopis Republike Slovenije 2003

Iz podatkov v zgornji preglednici lahko vidimo, da vzgojo in varstvo predšolskih otrok v naših vrtcih izvajajo ženske. V letih, ko se je število zaposlenih v vrtcih nekoliko zmanjšalo zaradi krčenja števila oddelkov, je glede na leto 1999/00, ko je bilo v vrtcih zaposlenih skoraj 100% žensk, sicer opaziti rahel, a zanemarljiv upad v letih 2000/01 in 2001/02, vendar še vedno lahko rečemo, da se z vzgojo in izobraževanjem predšolskih otrok v našem okolju ukvarjajo izključno ženske. Tisti redki predstavniki moškega spola, ki se pojavijo v statistiki zaposlenih v vrtcih, so zaposleni kot hišniki ali ravnatelji.

Nekatere države so v prizadevanjih po preseganju tradicionalnih spolnih vlog in vzorcev zaposlovanja v predšolski vzgoji dosegle nekaj uspeha. V raziskavi OECD (2001) namreč ugotavljajo, da se je na Danskem v zadnjih letih povečal delež moških med *paedagog* študenti, na 25% od vseh vpisanih. Tudi v ostalih državah je opaziti težnjo po pozitivni diskriminaciji moških na področju vzgoje in izobraževanja predšolskih otrok. Velika Britanija je na primer postavila za cilj povečati delež zaposlenih moških v predšolski vzgoji z 2% v letu 1998 na 6% v letu 2004.

4.1.5. Kurikulum v vrtcih

Kurikulum je organizacija življenja otrok in odraslih v vrtcu. Pojemni obseg izraza predšolski kurikulum zajema naslednja področja: zagotovljene dejavnosti za otroke v vsej skupini, v majhnih skupinah in na individualni ravni; časovni in prostorski raspored dejavnosti; možnosti, ki jih imajo odrasli ali otroci za iniciranje dejavnosti; kvantiteta in različnost ponujenih spodbud; vrste sredstev, materialov in pripomočkov; bistvene vsebine dejavnosti; formalnost oziroma neformalnost izvajanja dejavnosti; didaktične spontane igre in strukturirane naloge (Katz in Mohanty, v Bahovec, 1995). Pojem kurikula je dokaj širok in

zajema vse dejavnosti, interakcije, izkušnje in učenje, ki jih je otrok deležen v vrtcu (Bela knjiga, 1995).

Predšolski kurikuli izhajajo iz raznih teoretskih smeri in so povezani z različnimi pojmovanji in podobami otroštva. V zgodovini so se pojmovanja o otroštvu spreminjala v skladu z razvojem družbe, vloge otroka v družbi in družini, uveljavljanjem njegovih pravic in pomenom vzgoje in izobraževanja.

Obstajajo mnogi poskusi opredelitve otroštva. Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah (Ur. list SFRJ 15/90) je kronološko opredelila otroka kot *»vsako človeško bitje, mlajše od osemnajst let, razen če pravo, ki se uporablja za otroka, določa, da se polnoletnost doseže že prej«* (1. člen). Zavedanje o pojmu otroštva kot kategorije, nasprotne pojmu odraslosti, se razvije šele v dvajsetem stoletju, ko se na družbeni ravni oblikuje otroštvo kot posebna družbena skupina. Če gledamo na otroštvo s stališča posameznika, je otroštvo prehodna faza, z družbenega vidika pa je otroštvo brezčasen fenomen, kar poenostavljeno pomeni, da so otroci konstitutiven element vsake družbe. Populacijska skupina otrok je v neprestanem spreminjanju: otroci odraščajo in zapuščajo skupino, novorojeni otroci pa jo znova dopolnjujejo (Wintersberger, 1999). Pomen otroštva kot pomembne faze življenja zasledimo v besedilu norveškega planskega dokumenta, ki pravi: *»Obdobje otroštva je življenjska faza z visoko intrinzično vrednostjo, kjer so pravice otrok do prostega časa, svoje lastne kulture in igre osnovne in najpomembnejše...«* (Ministrstvo za otroke in družinske zadeve, Norveška, 1996, v OECD).

Kot posebna družbena skupina imajo otroci svojo lastno kulturo in svoje pravice. Določila konvencije Združenih narodov nalagajo državam podpisnicam, da staršem ali zakonitim skrbnikom otrok nudijo ustrezno pomoč pri izvrševanju njihovih odgovornosti pri otrokovi vzgoji in zagotavljajo razvoj ustanov, zavodov in služb za varstvo otrok (18. člen).

Večina držav Evropske unije je sprejela nacionalne predšolske kurikule ali vsaj okvirje, s katerimi je določila neke splošne cilje in usmeritve predšolske vzgoje. Najpogosteje so na nivoju države ali lokalne skupnosti določeni le splošni okvirji pedagoškega dela in splošni cilji, ni pa določeno, na kakšen način je potrebno te cilje doseči. Predšolske ustanove delajo na podlagi navodil, priročnikov, priporočil in podobnih dokumentov, ki jih pripravljajo institucije, ki so pristojne za regulacijo predšolske vzgoje in največkrat nimajo statusa

uradnega programa (Key data on education, 2000). Ministrstva in lokalni upravni organi prepuščajo strokovnim delavcem in staršem, da v skladu z vrednotami in potrebami določenega okolja sami določijo vizijo izobraževanja, cilje, pedagoške metode in dnevne aktivnosti, v skladu s splošnimi okvirji, kurikuli ali navodili lokalnih skupnosti (OECD, 2001:116).

Pedagoške usmeritve in pristopi so različni od dežele do dežele, razlikujejo pa se tudi znotraj posamezne dežele (Katz in Mohanty, v Bahovec, 1996). V večini držav Evropske unije je opazen močan vpliv Fröblove pedagogike, tako v tistih, ki so zgodnje izobraževanje otrok organizirale kot del šolskega sistema (Belgija, Španija, Grčija, Luksemburg, Nizozemska), kot tudi tiste, ki zagotavljajo predšolsko vzgojo izven šolskega sistema (Danska, Nemčija, Portugalska). V slednjih se je ime »*Kindergarten*«, ki ga je predlagal Fröbel in v dobesednem prevodu pomeni »vrt otrok«, zadržalo v originalni obliki ali v prevodu (Eurydice, 2000). Vpliv Montessorijeve pedagoške usmeritve pa je bolj opazen v Indiji, Kolumbiji in ZDA (Bahovec, 1996).

Vzgojnim programom v slovenskih javnih vrtcih so v preteklosti mnogokrat očitali togost in neindividualiziran pristop, ki naj bi izviral iz neizdelanih teoretskih izhodišč. Pomemben premik predstavlja nov kurikulum za vrtce, ki se postopno uvaja v javne vrtce, ter nekateri novi programi, kot so: Korak za korakom, Waldorfski vrtec, program Montessori... v smislu večje prilagodljivosti in upoštevanja otrokove individualnosti (Konceptija javnih vrtcev, 1993).

V Sloveniji je predšolski kurikulum nacionalni dokument, ki ima svojo osnovo v analizah, predlogih in rešitvah, ki so uokvirile koncept in sistem predšolske vzgoje v vrtcih in tudi v sprejetih načelih in ciljih vsebinske prenove celotnega sistema predšolske vzgoje in izobraževanja (Kurikulum, 1999). Pred tem je bil v veljavi Vzgojni program za vzgojo in varstvo predšolskih otrok (1980), ki je sledil razvoju predšolske vzgoje v svetu v sedemdesetih letih dvajsetega stoletja, ko je bila najpomembnejša vloga vrtcev priprava otrok na osnovno šolo. Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju (1995) trdi, da se je sholarizacija predšolske vzgoje še bolj kakor v vzgojnem programu kazala v njegovi uporabi v praksi, za katero je bila značilna podrobna časovna razporeditev in trajanje vseh elementov dnevnega reda ter podrobna vsebinska in metodična izdelava usmerjenih zaposlitev. V tako

načrtovanem življenju v vrtcu otrok ni imel dosti možnosti za izbiro dejavnosti na podlagi lastnih želja in interesov, temveč se je moral neprestano prilagajati postavljenim zahtevam.

Kurikulum za vrtce je sprejel Strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje leta 1999. Aktivnosti za pripravo novih izhodišč segajo v leto 1993, ko je bila pri Ministrstvu za šolstvo in šport ustanovljena skupina za pripravo koncepcije institucionalne predšolske vzgoje, ki je oblikovala nova izhodišča za kurikulum v javnih vrtcih. Pri nastanku kurikuluma so sodelovali strokovnjaki z različnih področij, ki so bili imenovani v različne delovne skupine za pripravo področij dejavnosti. Besedilo kurikuluma so pripravili člani Področne kurikularne komisije za vrtce, ki so jo sestavljali strokovnjaki s Pedagoškega inštituta, Urada Republike Slovenije za šolstvo, Zavoda Republike Slovenije za šolstvo, Pedagoške fakultete, Filozofske fakultete, Biotehniške fakultete, Zdravstvenega doma in vrtca.

Kurikulum za vrtce uvodoma navaja, da na eni strani spoštuje tradicijo slovenskih vrtcev, na drugi strani pa z novejšimi teoretskimi pogledi na zgodnje otroštvo spreminja in nadgrajuje dosedanje programe v vrtcih. Kurikulum pokriva šest osnovnih področij dejavnosti: gibanje, umetnost, jezik, družbo, naravo in matematiko, ki pa predstavljajo le okvir, znotraj katerega strokovni delavci v vrtcu povezujejo, dograjujejo in dopolnjujejo predlagane vsebine in dejavnosti. Zgolj v strokovno pomoč vzgojiteljem pa so tudi primeri dejavnosti po posameznih področjih, ločeni po starosti otroka, kot primeri dejavnosti za otroke od prvega do tretjega leta starosti in primeri dejavnosti za otroke od tretjega do šestega leta starosti. Zapisane cilje pri posameznih področjih dejavnosti kurikulum za vrtce opredeljuje le kot okvir, znotraj katerega so vsebine in dejavnosti strokovna ponudba vzgojiteljem. Pri vsaki dejavnosti so določeni zgolj globalni cilji in temeljni cilji dejavnosti, primeri dejavnosti se prilagajajo potrebam otrok in značilnostim okolja, kjer se izvajajo.

V večini držav Evropske unije programi pokrivajo podobne dejavnosti kakor v Sloveniji, čeprav pod drugimi, različnimi imeni. Programi v glavnem zajemajo pet področij: jezik, matematiko, umetnost, znanstvene dejavnosti in psihomotorične aktivnosti. V Belgiji, Španiji in na Finskem je v uradnih dokumentih določenih vseh pet dejavnosti, vendar brez podrobnejših opisov aktivnosti, na Madžarskem so izpustili področje matematike, na Finskem in v Latviji so omenjeni elementi folklorne, v Bolgariji pa tuji jezik (Key data on Education in Europe, 2000).

V raziskavi OECD (2001) ugotavljajo, da je večina držav, ki so bile zajete v raziskavi, razvila pedagoške okvirje za zagotovitev določenega nivoja kvalitete programov predšolske vzgoje kot podporo in navodilo strokovnemu pedagoškemu osebju pri njihovem delu, ki naj bi olajšali komunikacijo med strokovnjaki in uporabniki (starši in otroci). Novejša raziskovanja na tem področju so odkrila, da je fleksibilen kurikulum, ki temelji na splošnih razvojnih ciljih in ne na točno določenem predmetu, primernejši za zadovoljevanje vitalnih interesov in potreb otrok, družin in skupnosti in v sozvočju z družbeno kulturnim kontekstom (Carr in May, 2000; Woodhead, 1999, v OECD, 2001).

4.1.6. Financiranje programov

V nadaljevanju besedila se bom dotaknila problematike financiranja predšolske vzgoje.

V Sloveniji je sistem financiranja, kakršnega poznamo danes, pričel veljati leta 1996, z zakonom o vrtcih. Zakon je določil, da se programi predšolske vzgoje financirajo iz naslednjih virov (25. člen):

- Javnih sredstev
- Sredstev ustanovitelja
- Plačil staršev
- Donacij in drugih virov

Za javne vrtce velja, da pridobivajo sredstva iz proračuna lokalne skupnosti, iz državnega proračuna in iz sredstev staršev. Iz proračuna občine ustanoviteljice se zagotavljajo sredstva za razliko med plačilom staršev in ceno storitve, za plače zaposlenih ter za materialne stroške vrtca in sredstva za investicije v nepremičnine in opremo vrtca ter investicijsko vzdrževanje. Občina zagotavlja sredstva le za tiste otroke, ki imajo v občini skupaj s starši stalno prebivališče, in v primeru, kadar imajo starši na njenem območju začasno prebivališče, če je vsaj eden od staršev zavezanec za dohodnino v Sloveniji. Državni proračun javnim vrtcem zagotavlja sredstva za (29. člen zakona): oddelke vrtcev v bolnišnicah (kadar je bolnišnica namenjena območju države celoten znesek, ostalim bolnišnicam pa polovični znesek, vendar le s predhodnim soglasjem ministrstva, pristojnega za predšolsko vzgojo), oddelke za predšolsko vzgojo v zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami, katerih ustanovitelj je država, plačilo višjih stroškov v oddelkih, kjer vzgojno delo poteka dvojezično

ter za oddelke Romov, del sredstev za investicije v nepremičnine in opremo na narodnostno mešanih območjih in za razvoj dejavnosti predšolske vzgoje.

Zasebnemu vrtcu s koncesijo lokalna skupnost, ki je koncesijo izdala, sredstva zagotavlja na dva načina: kot razliko med potrjeno ceno programov in plačili staršev in kot sredstva za investicijsko vzdrževanje in investicije v nepremičnine in opremo vrtcev. Zasebnemu vrtcu občina zagotavlja le razliko med ceno programa in plačili staršev in še to le v višini 85% sredstev, ki jih za istovrstni program krije javnemu vrtcu.

Sredstva iz proračunov občin za dejavnost javnih vrtcev se po ekonomski klasifikaciji javnofinančnih izdatkov po navodilih Ministrstva za finance (2004) evidentirajo kot:

- Transfer posameznikom in gospodinjstvom za razliko med potrjeno ceno programov in plačili staršev.
- Transfer javnim zavodom za sredstva, namenjena za pokrivanje ostalih nalog in dejavnosti, ki so potrebni za izvajanje programa predšolske vzgoje in niso všteti v ceno programa.

Preglednica 8: Javna sredstva za predšolsko vzgojo 1998 – 2002 v Republiki Sloveniji

Leto	V mrd. Sit
1998	22,10
1999	24,62
2000	27,47
2001	31,86
2002	35,99

Vir: spletna stran Ministrstva za finance RS

V preglednici 8 je prikazana višina javnih sredstev za predšolsko vzgojo, in sicer tekočih odhodkov in transferjev za dejavnost predšolske vzgoje, brez investicij. Vidimo lahko, da je znesek sredstev za predšolsko vzgojo do leta 2002 ves čas naraščal. Predhodno pa sem že omenila, da je delež sredstev v domačem bruto proizvodu konstanten in se bistveno ne zmanjšuje in ne povečuje.

Poglejmo še, kolikšen delež BDP namenjajo za predšolsko vzgojo nekatere druge države.

Preglednica 9: Javna sredstva za predšolsko vzgojo v deležu od BDP v nekaterih državah, 1998

	Javna sredstva (brez denarnih pomoči)
Avstralija	0,03
Avstrija	0,47
Belgija	0,45
Češka	0,45
Danska	0,86
Finska	0,40
Francija	0,66
Nemčija	0,36
Madžarska	0,69
Irska	0,00
Italija	0,42
Japonska	0,09
Nizozemska	0,36
Nova Zelandija	0,21
Norveška	0,58
Poljska	0,52
Portugalska	0,24
Španija	0,34
Švedska	0,59
Velika Britanija	0,42
ZDA	0,36

Vir: OECD Education database (2001)

Podatki iz zgornje preglednice se nanašajo na predšolsko vzgojo, ki se izvaja v organiziranih centrih za predšolsko vzgojo za otroke od 3 let do vstopa v osnovno izobraževanje in ne vključujejo dnevnega varstva, igralnih skupin ter dnevnega varstva v skupinah, tako da morda primerjava s Slovenijo ni najbolj primerna. Če pa države primerjamo med seboj, lahko ugotovimo zelo velik razpon med deleži, ki jih posamezne države namenjajo za predšolsko vzgojo, od 0 odstotkov na Irskem, 0,03 v Avstraliji in 0,09 na Japonskem, pa vse do 0,86 odstotkov na Danskem. Visoke deleže javnih sredstev za predšolsko vzgojo namenjajo še na Madžarskem, v Franciji in v skandinavskih državah. V deželah kontinentalne Evrope (Avstrija, Nemčija, Belgija) so po deležih, ki jih namenjajo iz domačega bruto proizvoda za

predšolsko vzgojo, nekje v sredini (od 0,36 do 0,45), v to skupino pa lahko prištejemo še Veliko Britanijo, ZDA ter Češko.

4.1.7. Obremenjenost staršev s plačili vrtca

Subvencioniranje storitev predšolske vzgoje je zelo pomemben element finančne podpore družinam, saj je stopnja delovne aktivnosti žensk v starostni skupini od 25 do 49 let po podatkih Statističnega urada Slovenije leta 2002 znašala 89,7 odstotkov (Statistični letopis, 2003). Kot smo predhodno že ugotavljali, ima bistveni pomen za določanje sistema financiranja in višine subvencij ideologija trenutne politike. Stropnikova (1997) meni, da višina stroškov za predšolsko vzgojo vpliva na odločitve družine za konkretno obliko vzgoje in njeno kvaliteto, ki pa je tesno povezana s ceno. Avtorica poudarja, da je višina plačil staršev za vzgojo in varstvo otrok pomembna predvsem zato, ker vplivajo stroški vzgoje in varstva otrok na preostanek razpoložljivega dohodka družine in posredno tudi na številne druge odločitve, ki jih sprejema družina, kot so število otrok v družini, zaposlitev matere in vrsto ter kvaliteto vzgoje in varstva svojih otrok. Zato se mora politika na področju predšolske vzgoje usmeriti tudi v problematiko stroškov organizirane predšolske vzgoje in obremenitev družinskih proračunov z njimi.

Glede na debate v javnosti, dobimo vtis, da je v naši državi glavni problem politike predšolske vzgoje razporeditev obveznosti financiranja med državo, lokalno skupnostjo in starši. Kot smo že ugotovili, je za financiranje programov predšolske vzgoje zadolžena lokalna skupnost, ki je ustanoviteljica javnih vrtcev in je tudi pristojna za podeljevanje koncesij. Kolikšen delež stroškov bo krila občina in koliko bodo plačali starši, je določila država s pravilnikom o plačilih staršev za programe v vrtcih.

Kadar govorimo o dostopnosti programov predšolske vzgoje za starše predšolskih otrok, praviloma obravnavamo tri teme: zadostno število mest v institucijah, ki izvajajo predšolsko vzgojo (fizična dostopnost), primerno ceno in kvaliteto programov. R. Connelly (v Stropnik, 1997) podaja razlago, da je vsa ta problematika v resnici vprašanje vpliva stroškov na odločanje družin in da je delitev in poudarjanje treh tem podcenjevanje pomembnosti ekonomskih dejavnikov. Avtorica pravi, da ekonomski dejavniki reflektirajo v cenovni dostopnosti programov, vendar pa so stroški predšolske vzgoje otrok tudi bistvo problema

fizične dostopnosti programov in tudi problem kakovosti je tesno povezan s ceno programov. Višja kakovost programov predšolske vzgoje pomeni nižje število otrok v oddelkih, večje število odraslih v oddelkih in višjo izobrazbeno raven kadra. Višji stroški dela pa se močno odražajo na višini cene programov predšolske vzgoje. Če pogledamo strukturo cene v javnih vrtcih v Sloveniji, ugotovimo, da je v ceni storitve kar 70-80% stroškov dela in le 20-30% materialnih stroškov in stroškov živil za otroke.

Cene programov v naših vrtcih se izračunajo na podlagi metodologije, ki jo je predpisal minister pristojnega ministrstva, v katero se umešča predšolska vzgoja, v našem primeru je to Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport. Metodologija določa splošne elemente, ki se upoštevajo pri oblikovanju cen (stroške dela, materiala in storitev ter stroške živil za otroke), in vse tiste stroške, ki ne sodijo v ceno programa, ker jih izloča že zakon o vrtcih (stroški za investicijsko vzdrževanje in investicije), ter stroške, ki niso neposredno povezani z izvajanjem programa v okviru javne službe. Kot primeri tovrstnih stroškov so navedeni na primer stroški za zaposlitev delavcev, ki presegajo predpisane normative, nadomestila invalidom za čas čakanja na drugo ustrezno delo, odpravnine presežnim delavcem, stroški sodnih postopkov in podobno. Ta sredstva zagotavlja vrtcu lokalna skupnost ustanoviteljica neposredno. Cene programov določi občina ustanoviteljica in se usklajujejo enkrat letno, v primeru, ko pride do večjih sprememb, pa tudi v vmesnem obdobju.

Sistem določitve plačil staršev za programe v vrtcih določa Zakon o vrtcih in Pravilnik o plačilih staršev za programe v vrtcih. Bistvo obeh navedenih predpisov je določitev načina in pogojev za subvencioniranje programov predšolske vzgoje iz javnih sredstev. Staršem subvencijo za plačilo programa za otroka v vrtcu krije občina, v kateri imajo stalno prebivališče. Pravilnik določa, da občina zagotavlja del cene programa za otroke, katerih starši imajo na njenem območju stalno prebivališče, za otroke, ki imajo z enim od staršev na njenem območju stalno prebivališče, in otroke tujcev, katerih vsaj eden od staršev ima na njenem območju začasno prebivališče in je zavezanec za plačilo dohodnine v Sloveniji (2. člen pravilnika). Starši zaprosijo za subvencijo na občini stalnega prebivališča, na posebnem obrazcu, ki ga izpolnijo s podatki o družini: številu družinskih članov in njihovem statusu ter priložijo dokazila o premoženju in dohodkih družine. Plačilo staršev določi občina na podlagi njihovih dohodkov in premoženja, kot odstotek od cene programa, v katerega je otrok vključen. O višini plačila občina staršem izda odločbo. Starši lahko uveljavljajo ponovno presojo plačila na drugostopenjskem organu (župan), nadaljnje sodno varstvo pa starši lahko

uveljavljajo na sodišču. Plačila programov v vrtcih so oproščeni le starši, ki prejemajo denarni dodatek po predpisih o socialnem varstvu.

Starši so razvrščeni v plačilne razrede glede na mesečni dohodek družinskega člana v primerjavi s povprečno plačo na zaposlenega v Republiki Sloveniji in upoštevaje premoženje družine. Razvrstitev v plačilni razred pomeni določitev odstotka cene programa za starše.

Lestvica ima osem plačilnih razredov. Starši, ki so razporejeni v prvi plačilni razred, plačajo 10% od cene programa, starši, ki so razporejeni v vsak naslednji plačilni razred, pa plačajo za 10% več, najvišje pa je plačilo iz osmega plačilnega razreda, ki pomeni 80% cene programa. Tako določeno plačilo velja za eno koledarsko leto. Plačilo določi občina na novo, če se med letom v družini spremeni socialno stanje oziroma socialne razmere, ki so bile podlaga za določitev plačila.

Lestvica je progresivna, z višino povprečne plače na družinskega člana se viša tudi prispevek staršev (glej preglednico).

Preglednica 10: Lestvica razredov za plačilo programov v vrtcih za obdobje 1.1.2004 do 31.12.2004

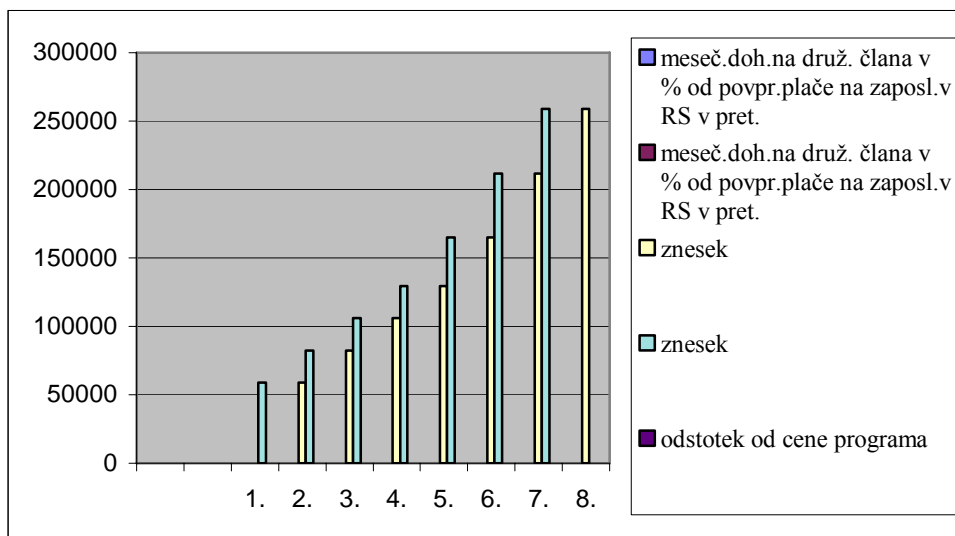
povprečna bruto plača v RS za leto 2002 :	235.436,00
---	------------

Plačilni Razred	Meseč.doh.na druž. člana v % od povpr.plače na zaposl.v RS v pret. koledar. Letu		Znesek		Odstotek od cene Programa
	Nad	Do	Od	Do	
1.		25%		58.859,00	10%
2.	25%	35%	58.859,00	82.402,60	20%
3.	35%	45%	82.402,60	105.946,20	30%
4.	45%	55%	105.946,20	129.489,80	40%
5.	55%	70%	129.489,80	164.805,20	50%
6.	70%	90%	164.805,20	211.892,40	60%
7.	90%	110%	211.892,40	258.979,60	70%
8.	110%		258.979,60		80%

Lestvica za plačilo programov v vrtcih za leto 2004 (preglednica) določa, da so v prvi plačilni razred razporejeni starši, katerih dohodek na družinskega člana v letu 2002 ni presegel 58.859,00 tolarjev oziroma 25% povprečne bruto plače na zaposlenega v Sloveniji, ki je

znašala 235.436,00 tolarjev. V najvišji plačilni razred so razvrščeni starši, ki so imeli v letu 2002 več kakor 258.979,60 tolarjev bruto dohodka na družinskega člana.

Graf 1: Lestvica razredov za plačilo programov v vrtcih za obdobje 1.1.2004 do 31.12.2004



Po podatkih iz leta 2000 je bilo v Sloveniji največ staršev razporejenih v drugi plačilni razred. Delež staršev, ki so v Sloveniji plačali 20% od cene programa, je v letu 2000 znašal 25,3%. Skupno je bilo v Sloveniji 3,7% družin oproščeno plačila vrtca, v prvi plačilni razred pa je bilo razvrščenih 15,1% staršev. V tretji plačilni razred je bilo razvrščeno 18,2% staršev, v četrti 13,8% in v peti plačilni razred 10,8% staršev. V vsakem naslednjem razredu se deleži močno znižajo, saj je bilo v šestem plačilnem razredu 6,9% staršev. V zadnjih dveh plačilnih razredih, to je v sedmem in osmem plačilnem razredu, je bilo le malo staršev, v sedmem le še 2% in v osmem 1,7% staršev. 2,6% staršev vloge za znižano plačilo vrtca ni oddalo.

Preglednica 11: Odstotek plačil staršev po občinah v Sloveniji 2000

Do 20%	2 občini
Od 20%-25%	26 občin
Od 25%-30%	69 občin
Od 30%-35%	73 občin
Od 35%-40%	18 občin
Nad 40%	3 občine
Skupaj	191 občin

Vir: gradivo-posvet MŠZŠ, Šentjernej 2000

Preglednica kaže, da večino sredstev za programe predšolske vzgoje v Sloveniji krijejo občinski proračuni. Starši plačajo najpogosteje od 20 do 35 odstotkov sredstev za programe vrtcev, le v dveh občinah je delež nižji od 20% in v treh občinah višji od 40%. Pri tem je vendar treba opozoriti, da prispevek staršev ni vedno odvisen samo od dohodka in premoženja družine, ampak tudi od lokalne politike. Občinska politika staršem lahko ponudi dodatne ugodnosti, na primer lahko jih razporedi za enega ali več plačilnih razredov nižje, kakor določa lestvica, jim ponudi popuste za vsakega nadaljnjega vključenega otroka in podobno.

Koliko bodo dejansko morali starši odšteti za vzgojo in varstvo svojega otroka v vrtcu, je torej odvisno od dohodkov in premoženja družine, na podlagi katerih so razvrščeni v plačilni razred, in od cene programa, v katerega je otrok vključen. K temu lahko dodamo še morebitne dodatne popuste, ki jih priznavajo nekatere bogatejše občine. Vendar občine, ki so revnejše, težje namenjajo dodatna sredstva za večje popuste staršem, čeprav imajo starši v revnejših občinah praviloma nižje dohodke. Kadar pa imajo starši nižje dohodke, so razvrščeni v nižje plačilne razrede in prispevajo nižji delež sredstev za programe v vrtcih. Tako so revnejše občine še bolj obremenjene in iz svojih proračunov namenjajo večji delež sredstev za programe v vrtcih kakor občine, kjer imajo starši višji dohodek in več premoženja in so zato razporejeni v višje plačilne razrede.

Vendar za starše ni pomemben samo plačilni razred, v katerega so razvrščeni, ampak je bistven znesek, ki ga dobijo na položnici. Ta pa je odvisen ne samo od razporeditve starša v plačilni razred, ampak tudi od cene programa, v katerega je otrok vključen. Zgolj za informacijo je v naslednji preglednici navedenih nekaj cen, ki so na dan 1. 3. 2003 veljale v javnih vrtcih v Republiki Sloveniji. Vidimo lahko, da so cene za otroke iz prve starostne skupine, stare od enega pa do treh let, višje, kakor za otroke iz druge starostne skupine. Največji vpliv na to imajo normativi, ki določajo, da je v oddelku za mlajše otroke dovoljeno nižje število otrok in večje število odraslih oseb. Ker se cena za program v vrtcu računa na otroka, to pomeni, da je v oddelkih, kjer je nižje število otrok, cena višja, kakor v oddelkih, kjer se cena deli na višje število otrok.

Preglednica 12: Cene nekaterih vrtec v Sloveniji na dan 1. 3. 2003

Vrtci	odd. I. starost.	odd.II.starost.	datum uveljavitve
Brežice	61.881,00	57.408,00	01.04.2003
Črnomelj	73.836,00	58.513,00	01.09.2003
Dolenjske Toplice	72.220,00	62.620,00	01.08.2003
Kamnik	89.988,00	69.501,00	ni podatka
Kočevje	89.249,00	62.717,00	01.05.2003
Koper	82.690,00	57.470,00	ni podatka
Kranj	83.609,00	61.502,00	01.09.2003
Krško	80.451,00	60.067,00	01.09.2003
Litija	71.045,00	63.394,00	01.06.2002
Ljubljana	73.523,00	47.788,00	01.02.2002
Maribor	84.880,00	61.012,00	01.03.2003
Mirna peč	69.730,00	57.266,00	01.05.2003
Novo mesto	77.266,00	61.470,00	01.05.2003
Postojna	72.591,00	60.918,00	ni podatka
Ribnica	84.735,00	68.163,00	01.09.2003
Semič	78.352,00	60.399,00	ni podatka
Sevnica	87.682,00	66.485,00	01.09.2003
Šempeter-Vrtojba	94.959,00	69.736,00	ni podatka
Šentjernej	72.410,00	62.388,00	ni podatka
Trbovlje	88.786,00	70.842,00	01.01.2003
Trebnje	75.190,00	55.897,00	ni podatka
Videm	49.470,00		kombinirani odd.
Povprečje v RS	72.222,00	56.293,00	na dan 1.3.2003

Vir: Telefonska informacija MŠZŠ, dne 28.11.2003

4.2. Politična arena predšolske vzgoje in njeni igralci

V političnih arenah nastopajo množice igralcev, institucij in organizacij, pluralnost načinov uveljavljanja in različnih vrednot. Posamezna področja vidimo kot mešanico odnosov, ki se spreminjajo skozi prostor in čas, tako v unitarnih kot tudi v federalnih sistemih. V procesih oblikovanja neke področne politike nastopajo igralci, ki zastopajo interese različnih družbenih skupin, države, gospodarstva in raznih drugih institucij. Jamrozik in Nocella (1998) menita, da je preučevanje vloge igralcev v družbenih problemih pomembno predvsem zaradi razumevanja narave družbenega problema, teoretične in popularne razlage, stopnje pomembnosti, ki se pripisuje določenemu problemu, in intervencije v družbeni problem. Identifikacija družbenih igralcev je po mnenju avtorjev pomembna iz več razlogov. Prvič, v družbi, kjer obstajajo pluralni interesi (socialni, ekonomski, kulturni, verski, politični...), se mnenja o določenem problemu in interesi igralcev razlikujejo. Tisto, kar se kaže kot rešitev za

eno skupino, lahko predstavlja problem za drugo interesno skupino. Drugič, v hierarhični družbi nimajo vse skupine enake moči. Moč igralcev je različna. In ne nazadnje, menita avtorja, je pomembno kot družbene igralce identificirati tudi novinarje, saj so v današnji družbi družbeni problemi največkrat posredovani v javnost preko množičnih medijev in drugih oblikovalcev javnega mnenja.

Igralce lahko delimo po različnih kriterijih. Glede na raven odločanja lahko govorimo o lokalnih, nacionalnih in nadnacionalnih igralcih. Glede na sfero, iz katere prihajajo, se igralci razvrščajo v dve veliki skupini: državni igralci in civilnodružbeni igralci (v Krašovec, 2002). Glede na različne sfere posredovanja v družbeni problem Jamrozik in Nocella (1998) igralce delita na: politične, administrativne in operativne. Avtorja pravita, da obstajajo velike razlike v vlogah igralcev iz različnih sfer. Na primer, na politične odločitve, ki predstavljajo odgovor na zaznan družbeni problem, lahko vplivajo močni lobiji, ki imajo popolnoma druge interese, kakor je širši javni interes. Na administrativne odločitve pogosto vpliva poslovna racionalnost. Na operativni ravni pa se kaže različnost skozi mnoge teoretične in vrednostne orientacije strokovnjakov, ki delajo na operativni ravni.

V imenu različnih zainteresiranih skupin nastopajo v politični areni vzgoje in varstva predšolskih otrok različni igralci. Igralci, ki najbolj izstopajo v areni predšolske vzgoje, so: država, natančneje državna uprava, lokalne skupnosti, izvajalci predšolske vzgoje in uporabniki storitev. Interese države zastopajo državni uradniki, interese lokalnih skupnosti občinski uradniki, interese izvajalcev (vrtcev) ravnatelji in strokovni delavci v vrtcih ter interese uporabnikov starši. V nadaljevanju si pogledjmo, kakšen vpliv imajo na artikuliranje spornih vprašanj najpomembnejši igralci, ki se pojavljajo v političnih arenah predšolske vzgoje, katera so vprašanja, ki jih skrbijo, in kako to izražajo v formalnem sistemu.

4.2.1. Državna uprava v areni predšolske vzgoje

Pristojnosti in odgovornosti za razvoj in delovanje sistema predšolske vzgoje so razdeljene med Ministrstvom za šolstvo, znanost in šport, občinami, strokovnimi sveti, ki jih imenuje Vlada Republike Slovenije, in zavodi, ki so ustanovljeni za razvoj in svetovanje na področju vzgoje in izobraževanja. V sklopu pristojnega ministrstva je organiziran Urad za predšolsko vzgojo in osnovno šolstvo, za predšolsko vzgojo pa skrbi Sektor za predšolsko vzgojo, ki

deluje v sklopu Urada za predšolsko vzgojo in osnovno šolstvo. Na spletni strani, kjer se Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport predstavlja, je zapisano, da se med mnoga osnovna delovna področja ministrstva uvrščajo tudi zadeve, ki se nanašajo na vzgojo in izobraževanje ter na položaj in družbeno zaščito otrok, mladostnikov in odraslih v vrtcih, osnovnih in glasbenih šolah, v srednjih šolah ter v zavodih oziroma enotah za izobraževanje odraslih. Predšolska vzgoja je predstavljena kot prva stopnja razvitega sistema vzgoje in izobraževanja, ki se začneja s predšolsko vzgojo v javnih in zasebnih vrtcih, zaključita pa na univerzi z doktorskim študijem.

Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport je ključni akter oblikovanja politike predšolske vzgoje. Njegova moč se najbolj kaže skozi njegove funkcije in pristojnosti, predvsem zaradi nalog priprave zakonov in drugih predpisov, ki urejajo delovanje sistema predšolske vzgoje v Sloveniji. Službe Ministrstva za šolstvo, znanost in šport oblikujejo predloge in rešitve za oblikovanje sistema predšolske vzgoje ter instrumente za reševanje spornih vprašanj, ki se pojavljajo na področju predšolske vzgoje. Osnutke oziroma predloge zakonov, ki jih pripravi ministrstvo, naprej v parlamentarni postopek vloži vlada.

Temeljna pravna akta, ki urejata področje predšolske vzgoje v Sloveniji, sta Zakon o financiranju vzgoje in izobraževanja in Zakon o vrtcih, ki ju je parlament sprejel leta 1996. Podrobnejše pravilnike, ki urejajo delovanje predšolske vzgoje na podlagi določil Zakona o vrtcih, sprejme minister, pristojen za predšolsko vzgojo. Tako je na primer Sektor za predšolsko vzgojo pripravil nekaj pomembnih predpisov, ki neposredno vplivajo na kakovost storitev predšolske vzgoje in določajo način prerazdelitve javnih sredstev za financiranje predšolske vzgoje: Pravilnik o plačilih staršev za programe v vrtcih, Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo, Odredbo o normativih in kadrovskih pogojih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje in Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca.

Pravilnik o plačilih staršev za programe v vrtcih določa, koliko naj za predšolsko vzgojo plačajo starši, kar seveda vpliva na ostanek sredstev, ki ga na podlagi Zakona o vrtcih krijejo ostali financerji. Ker je ustanoviteljica in financerka vrtcev lokalna skupnost, imajo določila tega pravilnika vsekakor finančne posledice ne samo za starše, ampak tudi za občinski proračun. Prav tako je zelo pomembno, kako so določeni normativi in pogoji za opravljanje predšolske vzgoje. Število otrok v oddelku, število odraslih oseb na otroka v oddelku,

izobrazba pedagoškega kadra in podobni kriteriji močno vplivajo na kakovost programov predšolske vzgoje, po drugi strani pa višja kakovost pomeni tudi višjo ceno storitve.

Podobno velja tudi za predpise o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca. Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen v vrtcih, ki izvajajo javno službo, določa, kako naj vrtci oblikujejo cene storitev in kateri so tisti kalkulatívni elementi, ki naj jih cena vsebuje, in obenem navaja stroške vrtca, ki jih občine ustanoviteljice zagotavljajo izven cene. Pravilnik znova pomeni poseg v občinske proračune, saj se na primer stroški, ki so vkalkulirani v ceno storitve, delijo med uporabniki storitve in občino zavezanko za plačilo, stroške, ki niso v ceni storitve, pa v celoti krije občina ustanoviteljica vrtca. Vidimo torej, da administrativna sfera v obliki državne uprave določa kader, prostor in opremo, kar seveda pomeni, da odloča tudi o kakovosti predšolske vzgoje.

Sporna vprašanja, ki zadevajo otroka in njegov razvoj ter se povezujejo s kakovostjo predšolske vzgoje, predstavljajo prioriteto v načrtovanju nadaljnje strategije razvoja predšolske vzgoje pri nas. Pod okriljem Ministrstva za šolstvo, znanost in šport je kot razvojna enota ministrstva ustanovljen Urad za razvoj šolstva. V pristojnosti urada je načrtovanje strategije razvoja šolstva in koordiniranje razvojnega dela. Na uradu deluje strokovni svet za splošno izobraževanje, ki ima svojo Komisijo za vrtce, katera sprejema programe za predšolske otroke ter daje mnenje o ustreznosti programov za predšolske otroke.

Usmerjenost k vprašanju kakovosti programov in vzgojnih ciljev ter zadovoljevanju razvojnih potreb otroka potrjujejo tudi javni razpisi, ki jih ministrstvo objavlja v javnih glasilih. Ciljno raziskovalni program za vzgojo in izobraževanje v letu 2001 je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 46/2001, z naslovom »Vpliv vrtcev na otrokov razvoj in njegovo uspešnost v šoli«, katerega nosilna raziskovalna organizacija je Filozofska fakulteta v Ljubljani. V letu 2000 sta bila objavljena dva javna razpisa za področje predšolske vzgoje, eden pod naslovom »Kakovost slovenskih vrtcev«, z nosilno raziskovalno organizacijo Pedagoškim inštitutom Ljubljana, in drugi razpis z naslovom »Ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti predšolske vzgoje v vrtcih«, raziskovalna organizacija je Filozofska fakulteta v Ljubljani. V letu 1999 sta bila objavljena ciljno raziskovalni program pod naslovom »Oblikovanje opazovalnih in ocenjevalnih lestvic otrokovega samozaznavanja«, z nosilno raziskovalno organizacijo Pedagoško fakulteto Maribor ter program »Priprave razvojnih skal za ugotavljanje in spremljanje otrokovega razvoja v predšolskem obdobju«, z nosilko

Filozofsko fakulteto v Ljubljani. V letih 1992 do 1995 je bil objavljen program »Otrokov razvoj v starostno heterogenih skupinah«, z nosilcem Pedagoško fakulteto Ljubljana. V letu 2002 je raziskovalni program prvič posegel še na drugo področje, in sicer je raziskovalna naloga z naslovom »Modeli informatizacije vrtcev, šol in zavodov«, nosilec pa Fakulteta za računalništvo in informatiko.

4.2.2. Lokalna skupnost v areni predšolske vzgoje

Naslednji pomembni igralec v politični areni predšolske vzgoje je občina. Občina je kot temeljna lokalna skupnost, na podlagi Zakona o lokalni samoupravi (Ur. list RS, 72/93 in spremembe), zadolžena za pospeševanje služb predšolske vzgoje. Iz določil Zakona o vrtcih izhaja, da je država vse obveznosti glede ustanoviteljstva in financiranja predšolske vzgoje prenesla na občine, po drugi strani pa je predpisala normative in standarde, ki neposredno vplivajo in določajo obveznosti, ki jih imajo občine do vrtcev.

Občine so se za učinkovito uveljavitev svojih interesov v razmerju do posameznih državnih organov povezale v Skupnost občin Slovenije in Združenje občin Slovenije. Obe združenji sta leta 2002 pričeli opozarjati na vedno višje stroške izvajanja dejavnosti, ki so jih povzročile uveljavitve nekaterih določil glede normativov in standardov ter financiranja vrtcev. Po drugi strani so občine financirane na podlagi posebnega zakona, ki ni usklajen s spremembami predpisov, ki urejajo področje predšolske vzgoje. Zaradi ugotovljenih neskladij občine zahtevajo vzpostavitev takega sistema izvajanja dejavnosti, ki bo lahko nemoteno deloval v okviru javno finančnih zmožnosti občin ter hkrati upošteval vzgojne in razvojne cilje predšolske vzgoje. Občine želijo večji vpliv na upravljanje, organiziranje in financiranje javnih vrtcev in obenem težijo k cilju zagotavljanja potreb v lokalni skupnosti.

Občina ima v razmerju do vrtca različne pristojnosti. Na splošno jih lahko razdelimo v tri večje skupine:

1. pristojnosti, ki izvirajo iz naslova ustanavljanja vrtcev;
2. pristojnosti, ki izvirajo iz naslova organizacije in financiranja predšolske vzgoje;
3. pristojnosti, ki izvirajo iz naslova nadzora.

Občina namreč ustanavlja vrtce, spreminja statusne oblike in dejavnost vrtca, če je ta organiziran v obliki javnega zavoda, in imenuje svoje predstavnike v svet zavoda. V drugi skupini so obveznosti, ki izvirajo iz naslova organizacije in financiranje vrtca. Občina v svojem proračunu planira sredstva za redno delovanje vrtca ter sredstva za investicije in investicijsko vzdrževanje, določa plačila staršev za vrtec ter financira vrtec na podlagi sprejetega finančnega programa predšolske vzgoje. Občina tudi izdaja soglasja k letnemu delovnemu načrtu vrtca v delu, ki ima finančne posledice za zagotavljanje sredstev s strani ustanovitelja. Občina izdaja mnenje k imenovanju ravnatelja, izdaja soglasje k sistemizaciji vrtca in objavi prostih delovnih mest v vrtcu. Kadar v občini ni zagotovljenih dovolj mest v programih predšolske vzgoje, je dolžna pričeti postopek za zagotovitev dodatnih prostih mest. Iz naslova nadzora je lokalna skupnost dolžna zagotavljati nadzor nad poslovanjem javnega zavoda in nad izvajanjem odobrenih programov.

Navedene pristojnosti opredeljujejo tudi polje interesa in oblikovanje spornih vprašanj v občinski politični areni. Občinske uprave se ubadajo z vprašanji, kako zagotoviti take programe predšolske vzgoje, ki bodo zadovoljili specifične potrebe uporabnikov v lokalni skupnosti, ter se vrti predvsem okoli usklajevanja ciljev predšolske vzgoje s finančnimi zmožnostmi občinskih proračunov.

4.2.3. Vrtci – izvajalci v areni predšolske vzgoje

Naslednji pomembni akter v politični areni je vrtec, kot izvajalec storitve predšolske vzgoje. Delavci v vrtcih so tisti, ki prihajajo v neposredno interakcijo z uporabniki storitve, tako s starši, kot tudi z otroki. Z izvajanjem javno veljavnega programa vrtci prenašajo določene vrednote, norme in prepričanja, ki so implicitno ali eksplicitno prisotni v kurikulumu. Poleg tega strokovne osebe, ki neposredno delajo z otroki, prenašajo svoje vrednote in prepričanja preko tako imenovanega skritega kurikula.

Vrtci se v politični areni predšolske vzgoje, razen z uporabniki storitev, povezujejo tudi z ostalimi igralci politične arene predšolske vzgoje. V odnosu do občine, ki je ustanoviteljica vrtcev, artikulirajo potrebo po omogočanju izvajanja take dejavnosti, ki bo zadostila potrebam uporabnikov. Vrtci so najbolj v neposrednem stiku z uporabniki storitev in tudi prvi zaznajo določene potrebe. V tej funkciji nastopajo kot tisti akterji, ki oblikovalcu politike posredujejo

določena sporna vprašanja, ki jih vidijo kot družbene probleme, ki jih je potrebno reševati v okviru določene politike. V odnosu do občine ustanoviteljice vrtci skušajo zavarovati svojo strokovno avtonomnost ter uveljaviti strokovne odločitve glede organizacije dela v vrtcu, oblikovanja oddelkov ter zagotovitve primernih prostorov in opreme za delo vrtca.

Glavna vprašanja, okoli katerih se vrta interes vrtcev, so lepo razvidna iz letnega delovnega načrta enega od vrtcev (Letni delovni načrt, Vrtec Mavrica Brežice, šol. leto 2003/2004). Uvodoma vrtec navaja: *»Poslanstvo vrtca Mavrica je, da ustvarja varno, spodbudno in zdravo okolje, ki omogoča pestro ponudbo in izbiro dejavnosti, bogastvo izkušenj in znanj za otroke, delavce in starše, tako da skupaj rastemo, se razvijamo«*. Že iz teh prvih besed lahko razberemo, da je interes vrtca usmerjen v sporna vprašanja kakovosti, ki se artikulirajo kot vprašanja ustvarjanja varnega in zdravega okolja, usposobljenega kadra, ponudbe raznovrstnih programov in sodelovanja med starši in zaposlenimi v vrtcu. V nadaljevanju pravijo, da želijo doseči:

- Prijazen vrtec: otroci naj prihajajo v vrtec radi, zato je potrebno skrbeti za njihovo prijetno počutje v vrtcu.
- Sodoben vrtec: ki sledi sodobni koncepciji vzgojnega dela z otroki in omogoča otrokom, da razvijejo pozitivno samopodobo in učenje, skladno z zakonitostmi njihovega razvoja.
- Zadovoljne starše: starše je potrebno upoštevati in sprejemati enkratnost in drugačnost vsakega in vseh: otrok, staršev in delavcev vrtca.
- Naučiti se strpnosti, spoštovanja in zaupanja in iskrenosti.
- Spodbuditi zdrav stil življenja v vsakodnevnih dejavnostih, delu in življenju vrtca.

Zapisali so tudi, da želijo ohraniti število otrok in oddelkov v vrtcu, izboljšati organizacijo dela, doseči, da bo vsak zaposleni opravljal naloge, za katere je zadolžen, in ohraniti delovna mesta vsakega člana kolektiva, ki je v delovnem razmerju za nedoločen čas in pri svojem delu upošteva cilje vrtca.

4.2.4. Starši in otroci – uporabniki v areni predšolske vzgoje

Prvo vprašanje, ki se tukaj zastavlja, je, kdo so pravzaprav uporabniki storitev predšolske vzgoje? Za čigave pravice gre, za pravice staršev ali za pravice otrok? Odgovor lahko najdemo v ciljih predšolske vzgoje v vrtcih, ki so zapisani v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v Sloveniji (1995). V zasnovi javnih vrtcev je namreč zapisano: *»Cilj razvoja je zagotoviti mrežo kakovostnih javnih vrtcev, ki bodo dostopni vsem otrokom in jim zagotavljali ustrezno okolje in razmere za varno in zdravo otroštvo in za razvoj njihovih telesnih in duševnih sposobnosti, poleg tega pa bodo omogočali izboljšanje kakovosti življenja družin.«* V besednjaku predšolske vzgoje so besedo »pravica« zamenjali drugi izrazi, npr. razvojne potrebe otroka, psihične potrebe, enake možnosti za razvoj, potrebe po razvoju telesnih in duševnih sposobnosti in podobno. Namesto, da bi govorili o pravicah staršev, pa raje govorimo o kakovosti življenja družin.

Ne glede na slednje, nove usmeritve politike predšolske vzgoje starše prepoznavajo kot pomembne partnerje in jim pripisujejo večjo vlogo v javnih politikah in pri razvoju storitev predšolske vzgoje. Vendar gre v prvi vrsti za »top down« proces, z omejenim upoštevanjem uporabnikovih pogledov in izkušenj. V tem kontekstu so starši pozicionirani kot posamezni potrošniki, katerih ključna vloga je izbirati ustrezní program, ki bo pravšnji za otroka in družino. V slovenskem sistemu predšolske vzgoje je eksplicitno omenjena pravica staršev do izbire programa vrtca, ne glede na to, ali gre za ponudbo javnih ali zasebnih vrtcev. To pomeni, da imajo starši možnost vpisati otroka v takšen program predšolske vzgoje, ki je po njihovem mnenju najprimernejši za njihovega otroka, država pa mora to možnost zagotoviti (Bahovec, 1996).

Koncepcija institucionalne predšolske vzgoje (1993) poudarja sodelovanje vrtca s starši kot nujen pogoj za dopolnjevanje družinske in institucionalne vzgoje, vendar pri odnosu med vrtcem in starši poudarja pomembnost delitve odgovornosti in različnost kompetenc. Vrtec naj družini nudi storitve ob spoštovanju njihove zasebnosti, starši pa morajo upoštevati meje svojega soodločanja ter ne posegati v strokovne odločitve institucije. V Koncepciji institucionalne predšolske vzgoje so naštetí naslednji principi, ki jih morajo vrtci upoštevati pri sodelovanju s starši:

- Staršem mora biti na javnih mestih dostopna informacija o različnih ponudbah programov predšolske vzgoje.
- Starši imajo pravico do postopnega uvajanja otroka v vrtec, kar pomeni, da so lahko v vrtcu za določen čas prisotni skupaj z otrokom.
- Starši imajo pravico sodelovati pri načrtovanju življenja v vrtcu, kar jim mora vrtec tudi formalno omogočiti.
- Starši imajo pravico do sprotne izmenjave informacij o otroku z vzgojiteljico.
- Starši imajo pravico, da v dogovoru z vzgojiteljico aktivno sodelujejo pri vzgojnem delu.

Formalna institucija, skozi katero starši uveljavljajo svoje interese, je Svet staršev. Starši izberejo svoje predstavnike, ki jih zastopajo v Svetu staršev, predstavniki Sveta staršev pa so zastopani tudi v Svetu zavoda. Vendar se, ko gre za posamezne individualne zaznave problemov, starši raje poslužujejo neformalnih oblik in se neposredno ustno ali pisno obrnejo na občino ali pristojno ministrstvo. Na ta način starši največkrat posredujejo svoje želje po drugačnem obratovalnem času, se pritožujejo nad organizacijo življenja in dela v vrtcu in nad plačili za programe v vrtcu.

4.3. Sklep

V četrtem poglavju sem obravnavala nekatera najvidnejša sporna vprašanja, na katera je usmerjena pozornost politike, in identificirala najpomembnejše igralce, ki sodelujejo v političnih arenah predšolske vzgoje.

Najprej sem se osredotočila na vprašanja, ki se najpogosteje pojavljajo na dnevnem redu politik predšolske vzgoje in sicer: vključenost otrok v vrtce, razmerje v številu otrok in odraslih v skupini in številu otrok v oddelku, izobrazbo strokovnih delavcev, spolno strukturo zaposlenih v predšolskih ustanovah, kurikulum v vrtcih ter finančna vprašanja, od katerih sem še prav posebej izpostavila obremenjenost staršev s plačili vrtca. S primerjalno analizo sem ugotavljala, kako so umeščena v sistemih predšolske vzgoje v primerljivih državah in na kakšen način se rešujejo.

Videli smo, da so v vseh navedenih spornih vprašanjih implicitno ali eksplicitno izražene dominantne vrednote in interesi določene družbe. Pojmovanja otroštva, vzgoje in družine, ki izhajajo iz teh prepričanj, se zrcalijo v ureditvi sistemov predšolske vzgoje in vplivajo na obseg vključenosti otrok, na kakovost programov, izobrazbo strokovnih delavcev in druga vprašanja.

Nadalje sem raziskovala najpomembnejše igralce v areni predšolske vzgoje. Videli smo, da se vloge, moč in interes igralcev razlikujejo glede na sfero, iz katere prihajajo in izhajajo iz njihovih funkcij in pristojnosti. V državni uradniški sferi poudarjajo predvsem vprašanja kakovosti in vzgojnih ciljev, medtem ko je pozornost občinskih uprav najpogosteje usmerjena k vprašanju usklajevanja ciljev predšolske vzgoje s finančnimi zmožnostmi občinskih proračunov. Vrtci po drugi strani, v odnosu do občine ustanoviteljice, skušajo zavarovati svojo strokovno avtonomnost ter uveljaviti strokovne odločitve glede take organizacije v vrtcu, ki bo zagotavljala kakovosten program in zadostila potrebam uporabnikov. Starši so v politični areni predšolske vzgoje v prvi vrsti percepirani kot potrošniki, katerih ključna vloga je izbirati ustrezní program, ki bo pravšnji za otroka in družino.

5. ANALIZA PRIMERA

V sledečem poglavju predstavljam rezultate analize pripovedi izbranih družbenih akterjev, natančneje njihovo subjektivno percepcijo in interpretacijo družbenih problemov in spornih vprašanj na področju predšolske vzgoje. Raziskavo vodi predpostavka, da družbeni akterji različno zaznavajo probleme, imajo različna mnenja in jih vodijo različni interesi.

Namen raziskave je identifikacija vprašanj, ki jih artikulirajo najvidnejši igralci v areni predšolske vzgoje, klasifikacija teh vprašanj in kako iste probleme zaznavajo različni igralci. V raziskavi skušam ugotoviti, kako igralci skozi zgodbo razlagajo kompleksne zadeve, kako vidijo probleme, kako verjamejo, da vplivajo na področje, njihovo znanje in mnenje o problemu in percepcijo ciljev ter pogojev za doseg ciljev v svojem okolju.

Študija sestoji iz intervjujev ključnih akterjev, ki vplivajo na postavljanje spornih vprašanj in oblikovanje politik na področju predšolske vzgoje. Intervjuirala sem naslednje igralce:

- 3 matere predšolskih otrok;
- vodstveno delavko na Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport, v sektorju za predšolsko vzgojo;
- 2 zaposleni delavki v 2 lokalnih skupnostih, od tega je ena tudi članica delovne skupine za predšolsko vzgojo pri Skupnosti občin Slovenije;
- 3 strokovne delavke v 3 vrtcih, od tega je ena od njih predsednica Skupnosti vrtcev Slovenije in ravnateljica vrtca, ena ravnateljica vrtca in ena vzgojiteljica.

V primeru staršev predšolskih otrok so intervjuji potekali osebno, brez prisotnosti drugih oseb, v časovnem zamiku dveh dni. Najprej sem se vprašankam predstavila in jim pojasnila namen intervjuja. Sprva sem jim zastavila nekaj vprašanj, na katera so odgovarjale obširno, z lastnimi besedami. Odgovore sem sproti zapisovala. Nato sem jih prosila, da povedo še, kar mislijo, da je pomembno v zvezi s problemom predšolske vzgoje, pa jih nisem vprašala. Intervjuje sem nato povzela in jih prepisala v skrajšani obliki.

V ostalih primerih sem kontakt najprej vzpostavila po telefonu. V kolikor so bili akterji pripravljeni sodelovati, sem jim vprašanja posredovala po elektronski pošti. Zastavljala sem

odprta vprašanja in jih prosila, da na vprašanja odgovorijo z lastnimi besedami. Na koncu sem prosila, da navedejo še tista vprašanja, za katera menijo, da so pomembna na polju predšolske vzgoje, pa jih nisem zastavila.

Pri vzporedni analizi (ki je potekala ob intervjujih) sem bila pozorna na izbiro besed in zavedanje stereotipov pri intervjuvancih. V naknadni analizi sem se osredotočila na namen raziskave. Najprej sem naredila klasifikacijo vprašanj, ki jih postavljajo starši. V naslednjem koraku sem sortirala odgovore glede na relevantnost do raziskovalne teme. Ostale informacije, ki ne sledijo našemu zanimanju, sem zanemarila. Sledila je kategorizacija odgovorov glede na igralce. Pojme, za katere sem mislila, da so ključni pri oblikovanju sklepov, sem definirala. Pri definiciji sem upoštevala splošne družbene koncepte, prav tako pa sem jih izrazila operacionalno z indikatorji, ki sem jih odkrila v besedilu intervjujev.

Zaključila sem s povzetkom dognanega. V nekaterih primerih so bili odgovori kontradiktorni predhodni sekundarni analizi politik in spornih vprašanj, vendar je tudi v teh primerih nujno potrebno verjeti respondentom. To pa zato, ker v večini primerov prepričanja in zaznave problemov, bolj kot aktualna realnost, determinirajo odnos do posameznega problema.

5.1. Definicije relevantnih pojmov

VARSTVO OTROKA: prizadevanje, skrb, da se odvrne nevarnost od otroka, zaupati komu varstvo otroka, otroka varujejo starši, druge neplačane osebe, plačana varuška, institucija, je tudi družbena dejavnost, s katero se posameznikom ali skupinam prebivalstva zagotavlja varovanje otroka.

NEFORMALNO VARSTVO: varstvo, ki ni formalno, ki se ne nanaša na predpise, kar ne urejajo formalnopravni predpisi, varstvo v družini, kadar otroka varujejo starši, pri sorodnikih, na primer otroka varujejo stari starši 8 do 9 ur dnevno, vse delovne dni v letu ali samo občasno, v času lažje bolezni otroka ali drugih obveznosti staršev otroka, glej tudi varstvo otroka.

JAVNI VRTEC: Življenje se v današnji družbi vse bolj odvija v organizacijskih okvirih. Etzioni opredeljuje organizacije kot »družbene enote, ki so pretežno usmerjene v doseganje

določenih ciljev«. So institucije, v katerih člani tekmujejo za status in moč, za napredovanje in moč, da nadzirajo delovanje drugih (v Haralambos, 1999). Ustanova za varstvo in vzgojo predšolskih otrok, ki je v zvezi z družbeno skupnostjo, zadeva javnega pomena, javnega interesa, javno vprašanje, namenjen uporabi in koristi vseh ljudi, v javnem ustanoviteljstvu in izvaja javno veljavni program.

JAVNO VARSTVO: glej varstvo in javni vrtec.

DRUŽINA: skupina ljudi, neposredno povezana s sorodstvenimi vezmi, katere odrasli pripadniki skrbijo za otroke, družinski vzorci (prevladujoča oblika družine v neki družbi in njene spremembe), funkcija družine (prokreacija, socializacija, ekonomska varnost...).

DRUŽINSKO VARSTVO: varstvo, ki se izvaja v družini, ki ga izvajajo družinski člani, ali oblika javnega varstva otroka, ki se izvaja v varstveni družini, glej varstvo otroka.

ZASEBNO VARSTVO: pojem zasebno se nanaša na posameznika, ne na družbeno skupnost, varstvo, ki ga izvaja zasebna fizična ali pravna oseba, je plačljivo, glej varstvo otroka.

STATUS: Vrednost, oziroma ugled posameznika v družbeni skupini, ponavadi temelji na ekonomski vlogi posameznika. Vsi člani družbe zasedajo določene družbene pozicije, ki jim pravimo statusi: poklicni statusi, družinski statusi, spolni statusi..., ki so kulturno pogojeni. Vsak status v družbi spremljajo številne norme. Tako skupino norm imenujemo vloga (Haralambos, 1999).

ŽIVLJENJSKI STANDARD: materialne okoliščine, v katerih živi populacija in njene podskupine; vključuje dohodek, bivalne razmere, materialno lastnino, potrošniške prakse.

DRŽAVA: tvorba, ki vsebuje politični aparat, ozemlje, pravni sistem in silo za njegovo izvajanje, človeška skupnost, ki si (uspešno) lasti monopol nad legitimno uporabo fizične sile na danem ozemlju (Weber, v Haralambos, 1999).

IDEOLOGIJA: pojem s pejorativnim pomenom – ideje, ki se uporabljajo za zamegljevanje resnice in za manipulacijo z ljudmi, pojav, ki ga ne smemo razumeti in ocenjevati na površini,

pač pa moramo odkriti, kaj je zadaj, ni pomembno, kaj reče ideologija, ampak zakaj nekaj reče, zbir idej, ki legitimirajo obstoječo družbeno strukturo.

UDELEŽBA NA TRGU DELOVNE SILE: udeležba na območju kupovanja in prodajanja blaga in storitev, zaposleni prejema plačilo za svoje delo (plača - osebni dohodek).

POLOVIČNI DELOVNI ČAS: plačana zaposlitev za polovični delovni čas, glej udeležba na trgu delovne sile.

GOSPODINJA: ženska, ki opravlja ali vodi domača, hišna dela, delo v družini, za družino, ki ni plačano, ženska, ki ni zaposlena in ne išče zaposlitve, matere v intervjuju pravijo: *»če bi ostala doma in bila gospodinja«, »bi se ukvarjala z gospodinjstvom«.*

POTREBE OTROKA: kar obstaja, nastane zaradi odsotnosti tega, kar je potrebno za življenje, delo, kar se zahteva, želi, kar kdo mora imeti za življenje, delo, kar povzročajo okoliščine, ki zahtevajo uresničitev česa, potrebe otroka, ki zadevajo otroka, razvojne potrebe otroka, potreba po ljubezni, izobrazbi, vrstnikih, varovanju... Intervjuvanke izražajo mnenje, da imajo otroci potrebe, ki jih mora zadovoljevati družina in država (javna in nejavna sfera).

SOCIALIZACIJA: proces, skozi katerega otrok postane človeško/družbeno bitje na način kulture, v katero je bil rojen, privzemanje, učenje vzorcev obnašanja, norm, pravil in vrednot družbenega okolja, proces učenja, ki deloma temelji na odkritem poučevanju, deloma pa na latentnem učenju.

PROGRAMI VRTCA: skupek del, nalog, ki se določijo za uresničitev. Vrtec mora staršem v posebni publikaciji predstaviti programe, ki jih izvaja. Programe, ki jih izvajajo javni vrtci, sprejme Strokovni svet RS za splošno izobraževanje. Program obsega ime programa, strokovna izhodišča, vzgojna področja in cilje ter načine in oblike sodelovanja s starši. Izvajalce programov določi lokalna skupnost. Po času trajanja so programi celodnevni, poldnevni ali krajši.

KAKOVOST VRTCA: pojmovanje kakovosti v širšem smislu vključuje kakovost programa, kaj se otrok nauči, kaj je dobro za otrokov razvoj, izobrazbo in usposobljenost kadra, ki dela z

otroki, število otrok v skupini, število odraslih na otroka v skupini, ali zadovoljuje potrebe otroka in družine.

MREŽA VRTCEV: javno mrežo vrtcev, ki izvajajo programe za predšolske otroke, zagotavlja občina. Javna mreža mora biti organizirana tako, da omogoča staršem in otrokom dostopnost in izbiro programa v skladu z interesi in posebnimi potrebami otrok in staršev, ki vključuje pravico do izbire dnevnega ali poldnevnega programa, da imajo starši pravico izbrati programe v vrtcih, ki izvajajo javno službo, ne glede na občino njihovega stalnega prebivališča (4. člen Uredbe o merilih za oblikovanje vrtcev, Ur. list 63/99).

SODELOVANJE, KOMUNIKACIJA: izmenjava informacij skozi jezik in neverbalna sredstva.

5.2. Identifikacija in klasifikacija spornih vprašanj, ki jih postavljajo starši kot konkretni uporabniki vrtca

V nadaljevanju analize je sledila identifikacija spornih vprašanj, ki jih postavljajo starši kot konkretni uporabniki vrtca. V pripovedih staršev sem najprej identificirala sporna vprašanja, ki se pojavljajo v besedilu. Naslednji korak je bil klasifikacija vprašanj glede na teme, ki sem jih uredila v tabeli.

Teme	Sporna vprašanja
A. Institucionalno varstvo, javno varstvo, javni vrtec	cena programa v vrtcu, plačilo vrtca, način obračunavanja plačila v času odsotnosti otroka programi vrtca, kakovost programov ponudba programov v vrtcu področja dejavnosti v vrtcu ideologija v vrtcu lokacija vrtca obratovalni čas vrtca zaposleni v vrtcu vrtec kot priprava na osnovno šolo

	sodelovanje, komuniciranje med vrtcem in starši, udeležba staršev pri dejavnostih vrtca, način komunikacije, oblike informiranja
B. Neformalno varstvo, varstvo v družini, neplačano varstvo, plačano varstvo na trgu	potreba po neformalnem varstvu prednosti in pomanjkljivosti neformalnega varstva cene neformalnega varstva čas varovanja otroka
C. Država	pomoči, subvencije, plačila, otroški dodatki nadomestila za čas odsotnosti z dela možnost dela s krajšim delovnim časom nadzor nad kakovostjo predšolske vzgoje poseganje države v družino, pomoč države družini neposredne pomoči, financiranje povpraševalne strani sodelovanje uporabnik – država zakonska ureditev sodelovanja med starši in vrtcem: sveti staršev, predstavnik sveta staršev v svetu zavoda
D. Otrok, potrebe otroka	potrebe otroka po času, preživetem s starši potrebe otroka po vzgoji, izobraževanju potrebe otroka po druženju s sovrstniki potrebe otroka po gibanju potrebe otroka po privajanju na vrtec potrebe otroka po dejavnostih izven vrtca
E. Starši, potrebe staršev	potreba po viru preživetja potreba po zaposlitvi potreba po krajšem delovnem času potreba po karieri potreba po uskladitvi družinskih in poklicnih obveznosti potreba po prostem času

F. Delodajalec	udeleženos delodajalca v problemu izkušnje staršev z delodajalcem
----------------	---

Iz tabele lahko razberemo celo paleto spornih vprašanj, ki so jih matere izpostavile kot probleme v obdobju, ko imajo predšolske otroke. V nadaljevanju se bomo osredotočili na naslednja vprašanja:

1. Kako vidijo problem vzgoje in varstva predšolskih otrok, kot zasebni problem ali problem, ki naj ga rešujejo javne politike?
2. Kaj se jim zdi najpomembnejše, ko se odločajo za program vrtca?
3. Kakšen mora biti kakovosten program? Kakšne cilje mora zasledovati?
4. Kako se kaže problem usklajevanja starševstva in dela?
5. V kakšni vlogi vidijo sebe v relaciji do predšolske vzgoje?
6. Kaj bi bilo potrebno spremeniti oziroma izboljšati?

Iz pripovedovanja mater lahko sklepamo, da vidijo problem vzgoje in varstva kot problem, ki naj ga rešujejo javne politike. Menijo, da družine potrebujejo pomoč države in mora država, poleg družine, skrbeti za predšolsko vzgojo in imeti nadzor nad kakovostnim izvajanjem predšolske vzgoje.

Kot zelo pomemben dejavnik odločitve za program vrtca so izpostavile osebo, ki dela z otrokom, vendar so imele pri tem v mislih predvsem osebne lastnosti te osebe in ne toliko izobrazbo. Na pomembnost izobrazbe vzgojiteljice sta opozorili materi, ki imata otroke že v vrtcu. Pomembne se jim zdijo tudi dejavnosti, ki jih vrtec izvaja, kakovost programa, cena, obratovalni čas vrtca in oddaljenost vrtca od doma.

Vprašanke so kakovost programov povezovale s cilji, ki naj bi jih kakovosten program dosegel. Kakovosten program v vrtcih naj bi otrokom omogočil druženje z vrstniki, jih pripravil na šolo, jim oblikoval osebnost in učil raznih spretnosti. Vrtec razumejo kot dopolnilo k družinski vzgoji, saj poudarjajo, da naj bi vrtec omogočil otrokom, da spoznavajo stvari, ki jih doma ne, jih naučil osnovnih higienskih navad in vsega tistega, s čimer jih doma iz različnih razlogov ne spoznavajo in jih ne naučijo.

Intervjuvanke so izpostavile vprašanje usklajevanja starševstva in dela. Zaradi neustreznega obratovalnega časa je ena od intervjuvank že prestavila otroka v drug vrtec, zaradi delovnih obveznosti pa je bila prisiljena poiskati dodatno varstvo plačane varuške. V pogovoru je bilo zaznati mnenje, da je uspešnost usklajevanja dela in starševstva odvisna tudi od delodajalca, saj lahko z drugačno organizacijo dela pomaga materam, ko imajo predšolske otroke. Nobena od vprašank dela ne bi zapustila niti se ne bi odločila za polovični delovni čas. Razlogi so finančne narave (bojazen pred izgubo zaslužka), pa tudi osebno zadovoljstvo z delom in poklicna kariera. Matere tudi menijo, da zaradi njihove udeležbe v plačanih zaposlitvah otroci niso prikrajšani za njihovo skrb, saj menijo, da se otrokom ne bi nič več posvečale, če bi ostale doma in se ukvarjale z gospodinjstvom, nasprotno, ker so same zadovoljne, lahko nudijo otrokom več.

Matere se v odnosu do vrtcev vidijo v dveh vlogah: kot potrošniki in kot udeleženci. Želijo aktivno sodelovati v življenju vrtca in biti obveščene o vseh aktivnostih in dogajanjih v vrtcu. Vendar imajo občutek, da je komunikacija okrnjena in želijo še več informacij. Pripravljene so sodelovati v organiziranih delavnicah in se udeleževati roditeljskih sestankov, pogrešajo pa vsakdanje neformalne razgovore in izmenjavo informacij z vzgojiteljicami.

Pritožbe se nanašajo predvsem na ceno v vrtcih in na plačila za programe v vrtcih. Vse tri udeleženke, ki prihajajo iz srednjega sloja prebivalstva, so menile, da so cene programov previsoke. Nezadovoljne so tudi s sistemom olajšav. Menijo, da bi bilo potrebno pri izračunu plačila staršev upoštevati več olajšav. Ker je pereče vprašanje za mlade družine rešitev stanovanjskega problema, bi bilo prav, če bi se v olajšave upošteval stanovanjski kredit.

5.3. Kako probleme zaznavajo akterji v državni upravi

Vprašanka, zaposlena na Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport, je najprej izpostavila, da so njena stališča skoraj popolnoma skladna z uradnimi stališči ministrstva, saj je že od vsega začetka sodelovala pri nastajanju nove zakonodaje s področja predšolske vzgoje, *»tako da se je je celotna filozofija popolnoma prijel«*. Vprašanka je uporabljala jezik zakonskih predpisov predšolske vzgoje in pravne ureditve.

Po njenem trdnem prepričanju je vzgoja in varstvo predšolskih otrok naloga politike države. Pri tem se sklicuje na Ustavo RS in na določila Zakona o vrtcih, ki opredeljuje temeljne

naloge vrtcev, in Zakona o financiranju vzgoje in izobraževanja, ki določa predšolski vzgoji status javne službe.

Cilje, h katerim so usmerjeni ukrepi politik predšolske vzgoje, bi težko razvrstila po hierarhični lestvici, meni, da je morda v prvi vrsti potrebno zasledovati cilj politike, da se družinam zagotovi z institucionalno vzgojo možnost celovite skrbi za otroke, kar pomeni izboljšanje kvalitete njihovega življenja ter začetek vseživljenjskega učenja. Pri tem se sklicuje na raziskave, ki potrjujejo korelacijo med kasnejšo uspešnostjo otrok v izobraževalnem sistemu in kakovostno institucionalno vzgojo v predšolskem obdobju.

Po njenem mnenju nastopa pristojno ministrstvo v vlogi oblikovalca take področne zakonodaje, ki omogoča izpeljavo ukrepov, ki vzpostavljajo dobro razvejano mrežo storitev. Ponudba različnih programov po trajanju, organiziranje vzgojno varstvenih družin, občasnega varovanja na domu, podeljevanje koncesij zasebnim vrtcem in cenovna dostopnost vrtcev pa so naloge občinske politike. Vrtce prepoznava v vlogi igralca, ki lahko oziroma bi moral prepoznavati interese staršev v okolju ter prenašati njihove iniciative po oblikovanju dodatnih programov in organizacijskih oblik na občine ustanoviteljice vrtcev. Pravi, da lahko država pomaga pri konkretizaciji posameznih ukrepov, in navaja primer, ko je država nakaj časa financirala vrtec v BTC v Ljubljani kot projekt fleksibilne oblike varstva za krajši čas.

Po mnenju vprašanke je področje ustrezno umeščeno v izobraževalno sfero, saj vidi predšolsko vzgojo kot del vzgojno izobraževalnega sistema. Pravi, da se s področjem sociale prepleta le določanje plačil staršev, ki pa tako spada v pristojnost občin, zato zanjo vprašanje, v katero sfero sodi predšolska vzgoja, niti ni pomembno.

Vprašanka pravi, da ministrstvo v okviru svojih nalog nadzoruje izvajanje dejavnosti v vrtcih, z vidika nadzora nad izvajanjem države nad delom lokalne skupnosti pa nadzira pravilnost in zakonitost dela občin v razmerju do vrtcev kot javnih zavodov. Posamezna strokovna vprašanja, ki se kot samostojne vsebinske celote pojavljajo v sistemu, pa lahko Urad za razvoj šolstva opredeli kot samostojne projekte in jih razpiše. Izbrani nosilec projekta projekt izpelje in pripravi strokovno poročilo o ugotovitvah.

Vprašanje uskladitve starševstva in dela ne vidi kot vprašanje, ki naj bi se reševalo v okviru njihovega ministrstva, zato o tem ne more govoriti.

Ponosna je na pogoje, v katerih se izvaja predšolska vzgoja v javnih vrtcih (normativi o številu otrok, izobrazba strokovnih delavcev, delovna obremenitev strokovnih delavcev) in na vsebino dela v vrtcih, ki jo je prinesla uvedba Kurikula za vrtce.

Kot najšibkejši člen sistema vidi vprašanka financiranje javnih vrtcev. Meni, da se sistem financiranja javnih vrtcev neločljivo povezuje z vprašanjem ustreznosti/neustreznosti sedaj veljavnega sistema financiranja občin in odpirajo se vprašanja o tem, ali je občinam skozi ta sistem priznано po ustrezni formuli dovolj sredstev za izvajanje njihove izvirne pristojnosti. Pravi, da je vprašanje postavljeno že kar nekaj časa in se ga bo treba čim prej lotiti, saj v sedanji relativni pravni praznini glede učinkovitega poseganja države v primeru ugotovljenih kršitev (neizplačevanje plač v Vrtcu Lenart, težave v Občini Metlika, ..), lahko le-te pripeljejo do dodatnih ekscesnih primerov.

Od spornih vprašanj, s katerimi se vprašanka srečuje v areni predšolske vzgoje, se največkrat pojavlja vprašanje prenosa plač zaposlenih v vrtcih na državo, ki je po vsebini povezano že z omenjenim sistemom financiranjem občin. Pravi, da to vprašanje izpostavljajo ne le občine, ki menijo, da jim država obveznosti le predpisuje, ne zagotavlja pa jim v ta namen ustreznega obsega sredstev, temveč tudi Združenje ravnateljcev vrtcev in sindikati. Slednji vidijo v tem prenosu večjo varnost nemotenega zagotavljanja plač pedagoškim delavcem v vrtcih, tako kot to velja za učitelje. Vprašanka se strinja, da sedanja ureditev ni najbolj ustrezna, saj se je že zgodilo, da so delavci v vrtcih plače, ki jim jih zagotavljajo občine, prejeli z zamudo, bodisi zaradi nelikvidnosti občinskega proračuna bodisi zaradi samovoljnosti županov občin.

Druga vprašanja, ki se največkrat pojavljajo, pa so povezana s plačili staršev za vrtec, in sicer gredo opozorila v smer ugotovitve, da so boljše situirani starši preveč obremenjeni s plačili za vrtec. Meni, da bo vsekakor treba tem vprašanjem še posvetiti pozornost in čas.

Njeno osebno mnenje je, da je sistem predšolske vzgoje pravno urejen, vendar ga je potrebno v posameznih delih še dograjevati (predvsem plačila staršev za vrtec). Meni, da bo potrebno v naslednjem obdobju sistem "prečistiti" in iti na fleksibilnejše oblike zaposlovanja strokovnih delavcev v vrtcih, delovna razmerja in pravice, ki jih ureja kolektivna pogodba, uskladiti z novim zakonom o delovnih razmerjih (to bo pomenilo bistveno zmanjšanje sedanjega obsega pravic), prožnejše organiziranje dejavnosti (več poldnevnih programov za tiste otroke, ki so v

vrtcu do 6 ur), prenos posameznih administrativno-računovodskih opravil na občine ali skupne službe oziroma servise - vse z namenom, da se rast stroškov v tej dejavnosti umiri.

5.4. Kako probleme zaznavajo v občinah

Sledi analiza intervjujev z dvema osebama, ki sta zaposleni na področju predšolske vzgoje v občinah. M. je iz večje, mestne občine in je obenem članica delovne skupine za predšolsko vzgojo pri Skupnosti občin Slovenije, Z. je iz manjše občine z obrobja Slovenije.

Mnenje, da je potrebno sporna vprašanja s področja predšolske vzgoje reševati v okviru javnih politik, je prisotno tudi v razmišljanju obeh delavk iz občinskih uprav. Ena od njiju (iz mestne občine) je še omenila, da politike vodi predvsem denar in težnja države po krčenju javnega sektorja.

Cilj politike predšolske vzgoje je na prvem mestu zagotavljanje kakovostnega varstva in vzgoje otrok zaposlenih staršev (še posebej mater), pravi M. in nadalje navaja, da so cilji še: večja produktivnost delavcev, reševanje enakih možnosti žensk (*»žensko vprašanje«*), vključitev marginalnih skupin v družbo in zgodnja socializacija otrok. Druga vprašanka pa meni, da so danes pričakovanja staršev glede tega, kar naj bi vrtec nudil, prevelika in da bi bilo potrebno otroke *»zaščititi«*.

Svojo vlogo oziroma vlogo lokalnih skupnosti na področju predšolske vzgoje vidita predvsem v smislu zagotavljanja prostorov in finančnih sredstev za delovanje vrtca in uravnavanja plačil staršev s finančnimi zmožnostmi občinskih proračunov. Po drugi strani pa obe izražata potrebo po večji vključenosti otrok v vrtce, kljub temu da Z. opozarja, da v zadnjem času v vrtcih beležijo višje število vpisanih otrok do treh let starosti, kar po njenem mnenju ni dobro. Država naj bi z ukrepi zaposlitvene politike omogočila staršem otrok do treh let starosti več izbire in možnost, da starši otroke varujejo doma.

Mnenji obeh vprašank o umestitvi v administrativno sfero se razlikujeta. Oseba iz mestne občine se strinja, da je umestitev v izobraževalno sfero ustrezna rešitev in da so po preselitvi področja z Ministrstva za delo družino in socialne zadeve v šolski resor po njenem mnenju *»na boljšem«*, medtem ko vprašanka Z. meni, da bi se s področjem morala ukvarjati tudi družinska politika.

Slednja pogreša »širši« pogled in opozarja, da se je politika vse preveč ukvarjala z normativi in programi, pri tem pa je pozabila na potrebe družine. Zdi se ji logično, da se z vprašanji predšolske vzgoje ukvarja več sfer.

Po mnenju obeh vprašank občine vrtcem lahko ponudijo strokovno pomoč pri administrativnih opravilih, jim nudijo pravno pomoč in lobirajo za vrtce na vseh ravneh lokalne politike. Z. je izrazila željo, da bi pridobila dodatna znanja na tem področju in pozitivna spoznanja vnesla v svojo prakso.

M. vidi vlogo lokalne skupnosti pri usklajevanju dela in starševstva v pripravljenosti občin po širjenju mreže vrtcev, ko se izkaže, da v obstoječi mreži ni dovolj prostih mest, in po fleksibilnem obratovalnem času vrtcev. Z. vidi problem usklajevanja starševstva in dela kot problem, ki ga mora reševati ekonomska sfera z regulacijami na trgu delovne sile. Občine se lahko vključijo tako, da čim bolj prilagodijo obratovalni čas vrtcev potrebam staršev in z različnimi drugimi oblikami varstva (npr. varstvo na domu).

M. je najbolj ponosna, da ji je uspelo vzpostaviti sistem obvladovanja odhodkov in prihodkov vrtcev preko proračuna in cen programov ter evidenco analitičnih podatkov o predšolski vzgoji, Z. pa je zadovoljna s sodelovanjem vseh sodelujočih v areni predšolske vzgoje v lokalni skupnosti in z aktivnostmi v smeri nenehnega izboljševanja doseženih rezultatov. M. je še opozorila na zelo dobre prostorske pogoje vrtcev, ki temeljijo na strogih pogojih za delovanje vrtcev. Ti so po njenem mnenju eden izmed glavnih razlogov za nekonkurenčnost in monopol javnih vrtcev.

Obe vprašanki sta naštele kar nekaj spornih vprašanj, ki se artikulirajo na področju predšolske vzgoje, in področij, ki bi jih bilo potrebno v sistemu predšolske vzgoje dodelati ali spremeniti. Opozorili sta na visoke normative in posledično previsoke cene ter na naraščanje obsega sredstev za predšolsko vzgojo v občinskih proračunih. Napovedali sta, da bodo aktivnosti občin v prihodnje usmerjene predvsem v iskanje možnosti za zniževanje stroškov za vrtce z zmanjšanjem nekaterih finančnih ugodnosti za starše v obliki dodatnih popustov, ki so jih do sedaj nudile občine. Po drugi strani pa Z. opozarja na neprimerno lestvico za določitev plačil staršev in na posledično previsoka plačila staršev, predvsem srednjega sloja. Iz tega lahko sklepamo, da vprašanki ne vidita rešitev previsokih stroškov za predšolsko vzgojo v dodatni obremenitvi staršev ali prenosu nekaterih obveznosti na državni proračun (npr. plače), ampak v zniževanju standarda v vrtcih in ukinitvi

nekaterih dodatnih popustov za starše (ki niso predvideni v zakonodaji, ampak so jih občinski sveti odobrili nad določenimi normativi).

Z. pogoša več sodelovanja države in lokalne skupnosti, pogoša pa tudi glas staršev, ko se oblikujejo ukrepi politike na tem področju. M. opozarja na problem zasebnih vrtcev, ki se v našem prostoru niso razvili zaradi pristranske zakonodaje, ki privilegira javne vrtce. Obe opozarjata na nizko vključenost otrok v programe predšolske vzgoje, predvsem starejših otrok.

5.5. Kako probleme zaznavajo igralci iz operativne sfere

Iz operativne sfere so sodelovale tri osebe, in sicer: vzgojiteljica, ravnateljica in predstavnica Skupnosti vrtcev Slovenije, ki je bila tudi ravnateljica vrtca, a je že upokojena.

Vse tri osebe so v svoji zgodbi uporabljale jezik, ki ga uporablja stroka v sferi predšolske vzgoje. Vse tri osebe so prepričane, da je vzgoja in varstvo predšolskih otrok problem, ki ga morajo reševati javne politike.

Kot uporabnike predšolske vzgoje vprašanke prepoznavajo tako otroke kot tudi starše. Menijo, da morajo biti cilji ukrepov politik predšolske vzgoje usmerjeni k:

- družini, v smislu podpore družini pri skrbi za otroka, pri izboljšanju kvalitete življenja družin in uskladitve dela in družine;
- otroku, tako da mu omogočajo razvoj telesnih in duševnih sposobnosti in zagotavljajo kakovostno otroštvo.

Vse tri menijo, da je področje ustrezno umeščeno v administrativno sfero, saj sociala ne prepozna pomembnosti vzgoje in izobraževanja za otroka. Vendar je v odgovorih obeh ravnateljic prisotno tudi razmišljanje o tem, da bi bilo smiselno aktivneje vključiti socialno in družinsko politiko. Ti dve politiki naj bi se po njunem mnenju vključili v reševanje problema plačil staršev in pomagali iskati rešitve za razbremenitev staršev s plačili vrtca. V vlogi predsednice Skupnosti vrtcev Slovenije se je Š. celo podala na razgovor na pristojno ministrstvo, vendar tam ni bila uspešna. Po njenem mnenju je deloma vzrok za neuspeh tudi v »zameri« iz časov, ko se je področje vzgoje in varstva predšolskih otrok preselilo z Ministrstva za delo, družino in socialne

zadeve na Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport. Kakovosten se jim zdi tisti program, ki zasleduje cilje predšolskega kurikula. Vprašanke so namreč naštele cilje, ki so zapisani v zasnovi predšolske vzgoje pri nas. A. meni, da je kakovost odvisna od razmerja otrok – odrasli v oddelku, od visoke usposobljenosti oseb, ki delajo z otroki, ter kulture in klime organizacije.

Na pozitivno stran so postavile sodelovanje vrtca s starši, doseženo avtonomijo vrtca in ugled, ki ga uživajo, ponudbo programov in spodbudno klimo v vrtcu. Na negativno stran pa uvrščajo financiranje predšolske vzgoje, previsoka plačila staršev (bolje situiranih), vzgojiteljica je kot problem omenila tudi prostorske pogoje v njihovem vrtcu in nerazumevanje prostorskega problema s strani lokalnih oblasti.

Vse vprašanke so mnenja, da se v sferi predšolske vzgoje pojavljajo nova sporna vprašanja. Stališče predstavnice Skupnosti vrtcev je, da je potrebno doseči še učinkovitejše delovanje Skupnosti vrtcev in ohraniti dosežen standard v vrtcih, ravnateljico vrtca skrbi, kako ob čim nižji ceni zagotoviti čim boljšo kakovost programov, vzgojiteljica pa izpostavlja doseganje strokovnih vzgojnih ciljev.

5.6. Primerjava odgovorov igralcev iz različnih sfer in rezultati analize

Iz analize besedil lahko vidimo, da se mnenja in interesi udeleženk v intervjujih pri nekaterih vprašanjih ujemajo, pri drugih pa razlikujejo. Več usklajenosti sicer najdemo med mnenji zaposlenih v državni in lokalni sferi na eni strani ter vrtcev in staršev na drugi strani, vendar se stališča do spornih vprašanj razlikujejo tudi med posamezniki v isti sferi. Različni ljudje na enak problem gledajo z različnimi pogledi in za rešitev problema predlagajo različne metode.

Eno od mnenj, s katerim soglašajo vprašanke iz vseh štirih sfer, je, da se morajo sporna vprašanja s področja vzgoje in varstva predšolskih otrok reševati v javnih politikah. Vse namreč prepoznavajo preskrbo in dostop do otroškega varstva kot pravico oziroma javni problem določene skupine (staršev predšolskih otrok).

Glede umestitve v administrativno sfero izobraževanja se mnenja med vprašankami razlikujejo. Državna uslužbenka meni, da je področje predšolske vzgoje ustrezno umeščeno v sfero izobraževanja. Ostale vprašanke sicer menijo, da sfera socialnega varstva v preteklosti

ni prepoznavala vzgojnih in izobraževalnih ciljev, zato ni bilo izdelanih razvojnih ciljev in vizij in je sedaj, ko sta varstvo in vzgoja predšolskih otrok umeščena v izobraževalni sektor, bistveno boljše, vendar obenem opozarjajo, da se v predšolski vzgoji pojavljajo sporna vprašanja, ki bi jih bilo potrebno reševati z medsebojnim sodelovanjem večih sfer. Predstavnica skupnosti vrtcev meni, da se kaže potreba po integralni skrbi za to področje vsaj dveh ministrstev: Ministrstva za šolstvo, znanost in šport ter Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Izobraževalna politika je po mnenju Z., zaposlene v občini, vse preveč usmerjena le v »*neke programe in normative*« in ne vidi družine kot celote. Kot vidimo, ostale akterke menijo, da bi se v reševanje problemov s področja predšolske vzgoje morale vključiti tudi ostale politike, predvsem socialna (družinska), zaposlovalna in gospodarska politika.

Kako posamezni igralci vidijo svojo vlogo v sistemu predšolske vzgoje in kakšni interesi jih vodijo, je odvisno od tega, iz katere sfere prihajajo. Delavka v državni upravi (administrativna sfera) se je poistovetila z uradnimi razlagami sistema predšolske vzgoje in največjo stopnjo pomembnosti pripisuje problemom kakovosti in vzgojnim in izobraževalnim ciljem. Programe predšolske vzgoje financirajo občine in ne državni proračun, zato so zapisani administrativni ukrepi v duhu optimalne kakovosti. Kakovost je, kot smo videli, povezana s ceno, večja kot je kakovost, višja je cena. Delavki v občinah vidita svojo vlogo skozi usklajevanje zapisanih standardov in normativov z realnostjo občinskih proračunov in ju vodi predvsem interes finančne racionalnosti. Kot smo lahko razbrali iz izvajanj obeh zaposlenih na občinah, se v občinskih politikah na prvo mesto postavlja problem naraščajočih stroškov za dejavnost predšolske vzgoje. Vprašane matere se vidijo v vlogah potrošnikov in udeležencev v predšolski vzgoji, saj si vse tri želijo aktivnejšo komunikacijo z vrtcem. Na zaznavo delavk iz operativne sfere o svoji vlogi vplivajo tehnične in vrednotne orientacije in se gibljejo v smeri izvrševanja programov v duhu kurikula. Obenem se vidijo v vlogi zagovornikov doseženega standarda in so se v prizadevanju po ohranitvi dosežene kakovosti in avtonomnosti stroke vrtci povezali v Skupnost vrtcev Slovenije.

Kakovost v predšolski vzgoji zaposleni v vrtcih vidijo skozi uresničevanje strokovnih ciljev, zaposleni v državni in lokalni upravi pa v izpolnjevanju administrativnih nalog, določenih skozi sistem vzgoje in izobraževanja predšolskih otrok. Ko smo govorili o kakovosti predšolske vzgoje, so vprašanke iz vrst izvajalcev razumele kakovost v povezavi s programi, ki se izvajajo v vrtcih, in so povedale, da je kakovosten tisti program, ki zadovoljuje potrebe

in interese vseh udeležencev: otrok, staršev in zaposlenih v vrtcih. Menijo, da je kakovosten tisti program, ki zagotavlja uresničevanje ciljev vzgoje in varstva, saj pravijo, da mora kakovosten program zagotavljati varstvo otrok in omogočati razvoj otrok v skladu z njihovimi možnostmi. Matere iz raziskave gledajo na kakovost predšolske vzgoje ožje, skozi konkretne aktivnosti, ki jih v vrtcu nudijo otrokom, in v luči dobrobiti otroka. Zanima jih, kako otroci preživljajo čas v vrtcu in kaj se naučijo. Programe v vrtcih razumejo dobesedno kot dopolnilo k družinski vzgoji, saj naj bi v vrtcu otroke naučili stvari, ki se jih doma iz različnih razlogov ne naučijo. Kakovost programov in strokovnost pedagoškega kadra so za vprašane matere med najpomembnejšimi razlogi za izbiro določenega vrtca.

Po zaznavi vseh udeleženih akterk je najšibkejši člen kakovosti predšolske vzgoje vprašanje financiranja vrtcev in plačil staršev za programe v vrtcih. Ali natančneje, matere so najbolj izpostavile previsoka plačila za programe v vrtcih, občinske delavke problem uskladitve zapisanih standardov z možnostmi občinskih proračunov, izvajalke storitev pa poudarjajo nujnost ohranitve doseženih standardov in pričakujejo nemoteno financiranje dejavnosti. Financiranje vrtcev prepoznava delavka v državni upravi kot trenutno najbolj sporno vprašanje, ki bo moralo biti v prihodnosti postavljeno na dnevni red javnih politik. S sedanjo ureditvijo ni zadovoljna nobena od udeleženk v intervjuju, ne glede na to, iz katere sfere prihaja. Zanimivo je, da so akterke iz različnih sfer kot najbolj obremenjeno skupino, ki plačuje previsok prispevek za programe v vrtcih, navedle srednji sloj, čeprav je, kot smo videli v razdelku o plačilih staršev, lestvica plačil staršev progresivna in plačilo raste v odvisnosti od premoženja in bruto dohodka družine. Razlog za tako izrekanje je lahko čisto osebne narave, saj vse udeleženke spadajo v srednji sloj, lahko pa razloge iščemo tudi v dejstvu, da je ta skupina staršev najbolj aktivna v areni predšolske vzgoje in ima moč, da postavi problem na dnevni red politik.

Usklajevanje starševstva in dela je aktualno vprašanje, saj se matere v Sloveniji ne odločajo za izhod s trga delovne sile ali za skrajšani delovnik v času, ko imajo majhne otroke. Iz pripovedovanja mater lahko vidimo, da so vzroki za tako odločitve v prvi vrsti finančni, omenile pa so tudi osebno zadovoljstvo na delu in karierno pot. Problem uskladitve dela in starševstva vpliva na izbiro vrtca in programa, saj se matere, ko izbirajo vrtec, odločajo tudi na podlagi obratovalnega časa in oddaljenosti vrtca od prebivališča in delovnega mesta staršev.

Usklajevanje dela in družine je problem, ki je v areni predšolske vzgoje umeščen na lokalno raven in v operativno sfero. Zaposlena v državni upravi ga ne zaznava kot problem, ki naj bi ga reševala državna politika, ampak vidi rešitev problema v izvajanju ustrezne lokalne politike in fleksibilne organizacije dela vrtca. Delavki v občinah imata o vlogi lokalne skupnosti pri problemu usklajevanja dela in družine različni mnenji. Ena meni, da sama občinska politika ne more veliko narediti za rešitev problema, saj ne more vplivati na trg delovne sile, ampak se morajo v reševanje problema aktivno vključiti tudi ostale državne sfere. Iz odgovorov druge delavke lahko razberemo, da lokalna skupnost lahko poseže z ukrepi fleksibilnega obratovalnega časa vrtcev in s ponudbo različnih programov, ki se ustrezno prilagajajo potrebam staršev.

Zaposlene v vrtcih vidijo svojo vlogo v problemu usklajevanja družine in starševstva v tem, da vrtec prvi zazna potrebe v lokalni skupnosti in predlaga take programe, ki zaposlenim staršem omogočajo aktivno udeležbo na trgu delovne sile. Pri tem pa opozarjajo, da vrtec ni nadomestilo družinske vzgoje in nastopi takrat, kadar družina zaradi zaposlenosti staršev ali drugih vzrokov ne more opravljati svoje funkcije.

Sklenemo lahko, da je vprašanje kakovosti v konkretni izvedbi programov predšolske vzgoje po mnenju udeleženk visoko na lestvici prioritet. Največ nezadovoljstva je bilo uperjeno k neustreznemu sistemu financiranja in večnemu vprašanju, kako doseči kakovost programov s čim nižjimi stroški. Uskladitev dela in družine je v zaznavi udeleženih mater pomembno vprašanje, vendar se reševanju problema s strani državnih in lokalnih oblasti ne posveča toliko pozornosti, kot bi bilo potrebno.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE IN PREDLOGI

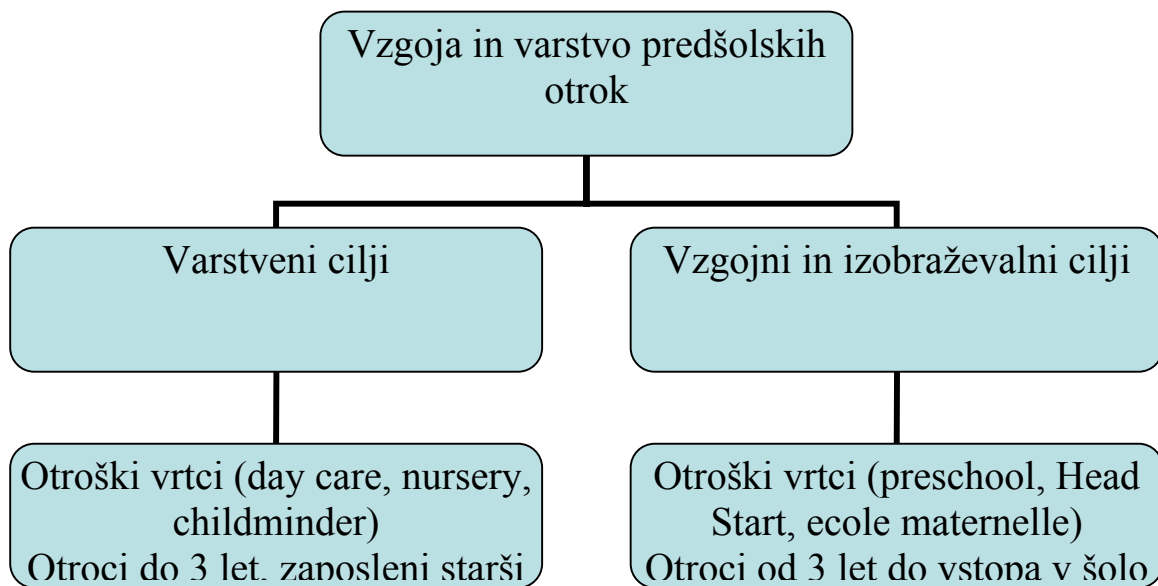
V nalogi »Vzgoja in varstvo predšolskih otrok kot predmet javnih politik« sem preučevala javne politike, ki segajo na področje vzgoje in varstva predšolskih otrok, ključna sporna vprašanja, ki se pojavljajo na tem področju, ter najpomembnejše igralce, ki nastopajo v areni predšolske vzgoje.

Obravnavala sem dve politiki: družinsko politiko in politiko predšolske vzgoje. Ugotavljala sem, kje se v politikah kažeta vprašanji uskladitve dela in starševstva ter kakovosti in kako politiki opredeljujeta strategijo in ukrepe in s kakšnimi instrumenti. Katere probleme rešuje posamezna politika, je namreč razvidno iz njene zasnove, ciljev in instrumentov, s katerimi posega v problem. Izhajala sem iz predpostavke, da so v politiki predšolske vzgoje v Sloveniji najbolj prisotna vprašanja kakovosti in vzgojnih ciljev, manj pa vprašanja usklajevanja starševstva in dela, ki izhajajo iz novih družbenih dejstev in so v politikah evropskih držav visoko na lestvici prioritete.

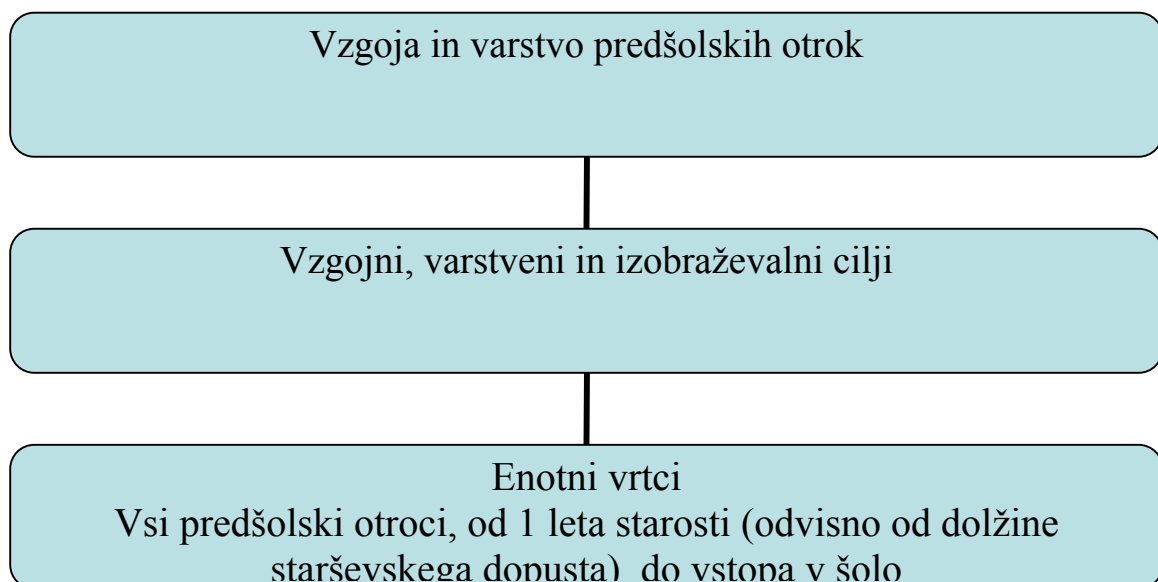
V areni predšolske vzgoje se pojavljajo mnoga sporna vprašanja, ki jih postavljajo različni akterji, zato sem v nadaljevanju natančneje preučila areno predšolske vzgoje in najpomembnejše akterje ter identificirala ključna vprašanja, ki se artikulirajo na tem področju. Kako zaznavajo probleme ključni akterji v areni predšolske vzgoje in katera vprašanja zastavljajo, sem ugotavljala v primerjalni analizi študijev primerov.

Iz analize razvoja predšolske vzgoje smo lahko videli, da so vzgojno varstvene ustanove že od časa svojega nastanka zasledovale različne cilje. Prve ustanove so bile neke vrste zatočišča za sirote in brezdomčke. Iz teh ustanov, ki so vključevale predvsem mlajše otroke in otroke iz delavskih družin, so se v poznem 19. stoletju razvili programi dnevnega varstva otrok. Vzporedno s temi institucijami so se pod vplivom različnih vzgojnih modelov pričele pojavljati ustanove, ki so sledile vzgojnim in izobraževalnim ciljem in so vključevale predvsem otroke iz meščanskih družin. Vzorec, po katerem se institucije za predšolske otroke delijo na vzgojno izobraževalne in varstvene, se je v mnogih državah obdržal še danes, medtem ko je v drugih državah, med njimi je tudi Slovenija, prevladal integralni ali univerzalni pristop. Prve zasledujejo predvsem cilje varovanja otrok, medtem ko so starši na delu, druge pa v prvi vrsti vzgojne, izobraževalne in razvojne cilje.

Slika 1: Razlikovalni model



Slika 2: Univerzalni model



Študija politike predšolske vzgoje je pokazala, da je področje vzgoje in varstva predšolskih otrok v evropskih in drugih primerjanih državah razvrščeno v različne politike, administrativne sfere in ravni odločanja. Na umestitev področja v določen okvir vplivajo pojmovanja otroštva ter pogledi in prepričanja družbe o vlogi družine in države pri vzgoji in varstvu predšolskih otrok.

Danes v politikah predšolske vzgoje v primerljivih državah prevladujeta dva motiva:

- Na otroka osredotočen, kjer so primarni vzgojni, razvojni in izobraževalni cilji.
- Pomoč staršem pri uskladitvi starševskih obveznosti in obveznosti na trgu delovne sile, zagotavljanje enakih možnosti obeh spolov.

Kadar politika pretežno zasleduje cilje vzgoje in izobraževanja, se daje največji poudarek kakovosti predšolske vzgoje. Čeprav med državami obstajajo različna razumevanja kakovosti predšolske vzgoje, večina soglaša, da so za ugotavljanje kakovosti najpomembnejši naslednji kazalci: razmerje v številu otrok in odraslih v skupini in številu otrok v oddelku, izobrazba strokovnih delavcev (in primerna plača), kurikulum v vrtcih in (finančna) dostopnost programov.

Vodilo politike predšolske vzgoje v Sloveniji je, razviti sistem, ki bo zagotovil kakovostno javno varstvo predšolskih otrok. Ključni dejavniki, ki kažejo na to, da predšolska vzgoja v Sloveniji zasleduje predvsem cilje vzgoje in izobraževanja predšolskih otrok so:

- umestitev področja predšolske vzgoje v administrativno sfero izobraževanja,
- nacionalno določen kurikulum,
- nacionalno določeni standardi in normativi, ki se osredotočajo na strukturne in procesualne dejavnike kakovosti.

V Sloveniji je država določila splošne cilje in načela predšolske vzgoje, ustanoviteljstvo in financiranje javnih vrtcev pa naložila lokalnim skupnostim. V državni upravi nastanejo predlogi novega zakona, programa ali ukrepa, ki se nato v politični areni uskladijo s prevladujočimi vrednotami in interesi. Nato se vrnejo na upravno raven v postopek prevedbe v konkretna upravna pravila in metode. Intervju z državno uslužbenko je potrdil izsledke

analize politik, da je v državni administrativni sferi predšolske vzgoje najpomembnejše vprašanje kakovost predšolske vzgoje in vzgojni ter izobraževalni cilji.

Lokalna skupnost je v areni predšolske vzgoje v dvojni vlogi. Po eni strani je lokalna skupnost v vlogi izvajalke s pravnimi predpisi določenih aktivnosti, ki se na tej ravni prevedejo v konkretne postopke, po drugi strani pa je oblikovalka občinske politike predšolske vzgoje. Iz analize intervjujev z občinskima delavkama je zaznati konflikt, ki se pojavlja v prizadevanjih lokalnih oblasti, da bi na eni strani zadovoljile potrebe lokalne skupnosti in zadostile zapisanim standardom in normativom in po drugi strani zagotovile dovolj sredstev v občinskih proračunih. Rešitev vidijo v zniževanju stroškov za izvajanje predšolske vzgoje, kar posledično lahko pomeni tudi zniževanje doseženih standardov in upad kakovosti. Za učinkovito uveljavitev svojih interesov v razmerju do posameznih državnih organov so se občine povezale v Skupnost občin Slovenije in Združenje občin Slovenije. Obe združenji opozarjata na vedno višje stroške izvajanja dejavnosti predšolske vzgoje in težave pri zagotavljanju sredstev v občinskih proračunih.

Vrtci si prizadevajo ohraniti dosežene standarde in kakovost programov ter strokovno avtonomnost vrtcev. Predstavnica skupnosti vrtcev je v intervjuju izrazila prepričanje, da so danes ravnatelji vrtcev največkrat edini zagovorniki ciljev javne predšolske vzgoje za zagotavljanje kakovostne predšolske vzgoje v vrtcih. Za učinkovito uveljavitev svojih interesov v razmerju do lokalne skupnosti, ki nasprotno od vrtcev teži po znižanju stroškov predšolske vzgoje, so se vrtci povezali v svoje združenje.

Usklajevanje starševstva in dela je cilj, ki ga skušajo države doseči skozi mnoge politike: socialne, družinske, zaposlovalne, politike predšolske vzgoje in politike enakih možnosti. V Sloveniji je uskladitev dela in starševstva cilj družinske politike, ki ga rešuje z ukrepi plačane odsotnosti z dela v obliki materinskega, očetovskega in starševskega dopusta. Do začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja so bila vprašanja varstva in vzgoje predšolskih otrok predmet družinske politike in socialne administrativne sfere, zato je bila osrednja skrb politike zagotavljanje varstva otrokom zaposlenih mater. Danes se s problemom usklajevanja dela in družine ukvarjajo starši, občinske politike in vrtci, politika predšolske vzgoje pa vprašanju ne posveča veliko prostora, kar se kaže že v dejstvu, da ni nacionalnega programa predšolske vzgoje, ampak je predšolska vzgoja v pristojnosti lokalne skupnosti.

Čeprav so zasnove predšolske vzgoje v Sloveniji omogočile razvoj kakovostnih storitev predšolske vzgoje, pa je malo znano, koliko so javni vrtci dejansko zmožni pokrivati potrebe zaposlenih staršev, kadar so ti zaposleni v nestandardnih zaposlitvah in imajo atipičen delovni čas. V uvodnem poglavju smo ugotavljali, da je danes naraslo število zaposlitev z atipičnim delovnim časom in je mnogo staršev zaposlenih tudi v času, ko so vrtci zaprti. Glede na to lahko predpostavimo, da imajo starši, ki delajo v nestandardnih zaposlitvah in atipičen delovni čas, tudi več težav pri usklajevanju starševstva in dela, saj je običajen obratovalni čas v naših vrtcih od 9 do 11 ur. Težko je natančno določiti obseg povpraševanja po storitvah predšolske vzgoje v podaljšanem, atipičnem času, saj je le to odvisno od okoliščin in nanj vpliva mnogo dejavnikov. Ti vključujejo ceno varstva, prihodek staršev in kakovost ponujene storitve.

Matere, ki so sodelovale v intervjujih, so kljub temu, da so zaposlene v standardnih zaposlitvah, od 7 do 15 ure, izrazile potrebo po varstvu otrok izven običajnega delovnega časa, vendar je ta omejena predvsem na čas, ki je potreben, da se pripeljejo od delovnega mesta do vrtca in na občasno opravljanje dela izven delovnega časa. Ker le malo javnih vrtcev ponuja take vrste storitev, so prisiljene varstvo v javnem vrtcu kombinirati z neformalnim varstvom in varstvom, ki ga kupijo na trgu. Teoretično so sicer starši svobodni v izbiri oblike varstva, v praksi pa obstaja več dejavnikov, ki omejujejo izbor. Mednje vsekakor sodijo pomanjkanje različnih oblik varstva, predvsem v ruralnih okoljih, in omejitev obratovalnega časa vrtcev.

V prizadevanjih po uresničitvi vseh ciljev predšolske vzgoje je najprej potrebno formulirati avtentično interpretacijo problemov, ki so posledica sprememb v današnji družbi, in razviti primerne politične odgovore. Politika predšolske vzgoje mora najti primerno ravnovesje med vzgojnimi in izobraževalnimi cilji in cilji zagotavljanja podpore družini pri usklajevanju dela in starševstva. Ta asimetrija ima namreč lahko resne posledice za kvantiteto in kvaliteto storitev predšolske vzgoje. Povečanje participacije otrok v vrtcu in oblikovanje novih programov ima za posledico povečanje stroškov za predšolsko vzgojo. Stroške lahko minimiziramo z zviševanjem števila otrok v oddelku in zniževanjem števila odraslih oseb v oddelku, kar bi ogrozilo kakovost. Zniževanje plač v sektorju pa lahko vodi k nizko izobraženi strukturi kadrov v sektorju, kar spet posledično znižuje kakovost programov. Pozornost bi bilo potrebno usmeriti na uravnovešanje obratovalnega časa vrtcev, ne da bi bila

pri tem ogrožena kakovost programov in vzgojni in izobraževalni cilji. Vsekakor je potreben premislek, kako v obstoječi sistem vgraditi elemente, ki bi zadostili potrebam vseh vpletenih.

Morda velja, nenazadnje, opozoriti še na programska izhodišča nove vlade v družinski politiki za naslednje proračunsko obdobje. V programu Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve na področju družinske politike se kažejo spremembe, ki so zasnovane na ideoloških izhodiščih nove vladajoče garniture. Iz predstavitve programa dela, ki ga je podal novi minister (Delo, 25. 2. 2005) lahko zaznamo poudarek na družini kot vrednoti in nadaljevalki rodu. V zvezi z usklajevanjem družinskih in poklicnih obveznosti staršev je poudaril, da je lizbonska strategija zavezujoča tudi za nas, kar daje slutiti, da se bo politika bolj posvetila temu problemu. Zanimivo je, da je z izjavo, da je potrebno zagotoviti fleksibilnejšo obliko otroškega varstva in realne cene programov otroških vrtcev posegel na področje predšolske vzgoje in v pristojnost drugega ministrstva. Ali se v tej izjavi nakazujejo spremembe v pristojnosti, ali pa v večji povezanosti obeh sfer, bo pokazal čas.

7. VIRI IN LITERATURA

7.1. Temeljni viri

1. Bahovec, E.; Kodelja, Z. (1996): Vrtci za današnji čas, Center za kulturološke raziskave pri Pedagoškem inštitutu in Društvo za kulturološke raziskave, Ljubljana
2. Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji (1995): Ministrstvo za šolstvo in šport, Ljubljana
3. Bemelmans-Videc, M.; Rist, R.; Vendung, E. (1998): Carrots, Sticks and Sermons, Transaction Publishers, New Brunswick; str. 21-58
4. Boh, K.; Černigoj Sadar N. (1983): Usmerjanje družbenega in ekonomskega razvoja SRS in SFRJ: Spreminjanje življenjskih vzorcev v evropskih družinah, Inštitut za sociologijo, Ljubljana
5. Cleveland, G.; Krashinsky M. (2004): Financing ECEC Services in OECD Countries. University of Toronto at Scarborough
6. Čepar, D. (1994): Družinska zakonodaja v Sloveniji: Kje smo in kam gremo. Zbornik referatov. Kaj potrebujemo: družinsko ali prebivalstveno politiko?, str. 5-15, Domus, Ljubljana
7. Černič Istenič, M. (1994): Sociološki vidiki nizke rodnosti v Sloveniji. Zbornik referatov. Kaj potrebujemo: družinsko ali prebivalstveno politiko?, str. 89-105, Domus, Ljubljana
8. Černigoj-Sadar, N. (2000): Tranzicija in (ne)enakost med spoloma, Ljubljana, Družboslovne razprave letnik XVI, št. 34-35
9. Črnak Meglič, A. (1994): Kako v Sloveniji sestaviti in izvajati učinkovito družinsko politiko. Zbornik referatov. Kaj potrebujemo: družinsko ali prebivalstveno politiko?, str. 63-70, Domus, Ljubljana
10. Daly, M. (2000): The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states, British Journal of Sociology, No. 51, str. 281-298
11. Dolanc, A.; Levičnik, I.; Kolar, N.; Smasek, L.; Glogovac, Z. (1975): 30 let socialistične predšolske vzgoje, Skupnost vzgojnovarstvenih zavodov Slovenije, Ljubljana
12. Esping-Andersen, G. (2000): Social foundations of Postindustrial Economies, Oxford University Press, New York, str. 32-46, 145-185
13. Ferjančič, J. (1994): Pogoji in oblike aktivnega učenja v vrtcu, Educa, Nova Gorica

14. Fink-Hafner, D.; Lajh, D. (ur.), (2002): Analiza politik, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
15. Hantrais, L. (1996): Comparative Research Methods, Social Research Update, Department of Sociology, University of Surrey
16. Hantrais, L. (1995): Social Policy in the European Union, Mcmillan Press, Houndmills
17. Haralambos, M. (1999): Sociologija, Državna založba Slovenije, Ljubljana
18. Hogwood B.; Gunn, L. (1984): Policy Analysis for the Real World, Oxford University Press, Oxford; str. 1-30, 42-66, 219-241
19. Institucionalna predšolska vzgoja v Sloveniji (1992): IX. Posvet skupnosti VVZ Slovenije, Bled
20. John, P. (1998): Analysing Public Policy, Printer, London and New York, str. 1-37; 144-167
21. Jamrozik, A.; Nocella, L. (1998): The Sociology of Social Problems, Cambridge University Press, Cambridge
22. Jurman, B. (1995): Problemi in rešitve zgodnjega všolanja otrok, Pedagoški inštitut pri Univerzi v Ljubljani, Ljubljana
23. Kamerman, S. (2000): Early Childhood Education and Care (ECEC): An overview of Developments in the OECD Countries, International Journal of Education. Vol. 33, 1/2000
24. Kamerman, S. (2001): Early Education and Care: International Perspectives. Testimony Prepared for the United States Senate, Columbia University Institute for Child and Family Policy
25. Kamerman, S. (2003): Welfare States, Family Policies, and Early Childhood Education, Care, and Family Support. Consultation Meeting on Family Support Policy in Central and Eastern Europe, organized by UNESCO and the Council of Europe, Budapest 2003
26. Knitzer, J. (2001): Building Services and Systems to Support the Healthy Emotional Development of Young Children. An Action Guide for Policymakers, National Center for Children in Poverty, Mailman School of Public Health, Columbia University
27. Kociper, Š. (1994): Odnos parlamentarnih strank do družinske zakonodaje v Sloveniji, Zbornik referatov. Kaj potrebujemo: družinsko ali prebivalstveno politiko, str. 43-62, Domus, Ljubljana
28. Kolarič, Z. (1993): Privatizacija na področju socialnega varstva v slovenski, postsocialistični družbi. V Beltram (ur.) Privatizacija na področju družbenih dejavnosti, str. 265-302. Državna založba Slovenije, Ljubljana

29. Kozmik, V.; Jeran, J. (ur.) (1997): Položaj žensk v Sloveniji. Poročilo Urada za žensko politiko za obdobje 1990 – 1995, Zbirka za enake možnosti žensk in moških, Urad za žensko politiko, Ljubljana
30. Kozmik, V. (ur.) (1998): Sto besed za enakost, Urad za žensko politiko, Ljubljana
31. Kozmik, V.; Salecl, T. (ur.) (1999): Zakoni o enakih možnostih: primerjalna analiza, Urad za žensko politiko, Ljubljana
32. Krašovec, A. (2002): Oblikovanje javnih politik, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
33. Kuhnle, S. (2000): Survival of the European Welfare State, Routledge, London, New York
str. 1-18, 39-57, 88-127, 166-181
34. Lepičnik Vodopivec, J. (1996): Med starši in vzgojitelji ni mogoče ne komunicirati, Misch, Oblak in Schwarz, Ljubljana
35. Lipužič, B. (2002): Globalna razvojna vprašanja izobraževanja v Evropi, Educa, Nova Gorica
36. Mandič, S. (1996): Stanovanje in država, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana
37. Mandič, S. (2001): Uporabnost družbenih ved v prostoru med državo in civilno družbo. Družboslovne razprave, april 2001, let 17, št. 36, str 79-86
38. Mandič, S. (2002): Socialni programi, družbeni problemi in krepitev vpliva javnosti. Teorija in praksa 2/2002, str. 204-219
39. Martin, L.; Kettner, P. (1996): Measuring the Performance of Human Service Programs. Thousand Oaks: Sage, str. 1-30
40. Marjanovič Umek L., Fekonja U., Kavčič T., Poljanšek A. (ur.) (2002): Kakovost v vrtcih, Znanstveni inštitut Filozofske fakultete, Ljubljana
41. Meyers, M.K. (2000): Early Childhood Education and care (ECEC): Cross-national variation in Service Organization and Financing, School of Social Work, Columbia University
42. Mesec, B. (1998): Uvod v kvalitativno raziskovanje v socialnem delu, Visoka šola za socialno delo, Ljubljana
43. Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport (2000): Analiza učinkov izvajanja Pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih, Ljubljana
44. Mishra, R. (2000): Globalization and the Welfare State, Elgar, Cheltenham, str. 1-17, 74-133
45. OECD (2001): Starting Strong. Early Childhood Education and Care, Paris
46. OECD (2002): Babies and Bosses, Reconciling Work and Family Life, Vol. 1, Australia, Denmark and Netherlands, Paris

47. Parsons, W. (1995): *Public Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, UK
48. Pavlič, S. (1991): *Predšolske ustanove na Slovenskem 1834 – 1945*, Zavod Republike Slovenije za šolstvo in šport, Ljubljana
49. Pravilnik o metodologiji za oblikovanja cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo, Uradni list RS, št. 97/2003
50. Pravilnik o postopkih za uveljavljanje pravic iz zavarovanja za starševsko varstvo, Uradni list RS, št. 59/2002
51. Pravilnik o plačilih staršev za programe v vrtcih, Uradni list RS, št. 44/96, 1/98, 84/98, 102/00, 92/02, 120/03
52. *Predšolska vzgoja v vrtcih (1999): Kurikulum za vrtce*, Ministrstvo za šolstvo in šport, Ljubljana
53. Puhar, A. (1983): *Prvotno besedilo življenja*, Globus, Zagreb
54. Rener, T. (1991): *Preliminarije k razmerju med družino in politiko*, Časopis za kritiko znanosti: Ženska, politika, družina, Ljubljana
55. Rener, T. (ur.); Kozmik, V. (ur.); Potočnik, V. (ur.) (1995): *Družine, različne, enakopravne*, Vitrum, Ljubljana
56. *Resolucija o temeljih oblikovanja družinske politike v Republiki Sloveniji*, Uradni list RS, 1993
57. Rostgaard, T. (2002): *Care services for children and other dependants - equal opportunities in the European Employment Strategy process*, Conference paper, Danish Ministry of Social Affairs and Gender Equality
58. Rostgaard, T. (2004): *Family Support Policy in Central and Eastern Europe. Synthesis report prepared for Consultation Meeting on Family Support Policy in Central and Eastern Europe*, Budapest 2003. Early Childhood and Family Policy Series N° 8-2004, Section for Early Childhood and Inclusive Education, Paris
59. Rousseau, J. J. (1997, 1762): *Emil ali o vzgoji*, Pedagoška obzorja, Novo mesto
60. Sevenhuijsen S., Švab A. (ur.) (2003): *Labirinti skrbi: pomen perspektive etike skrbi za socialno politiko*, Mirovni inštitut, Inštitut za sodobne družbene in politične študije, Ljubljana
61. Statistični urad Republike Slovenije (2000): *Ženske in moški v Sloveniji*, Ljubljana
62. Statistični urad Republike Slovenije: *Statistični letopis 1999, 2000, 2001, 2002, 2003*, Ljubljana

63. Stropnik, N. (1993): Privatizacija na področju predšolske vzgoje in varstva. V Beltram (ur.) Privatizacija na področju družbenih dejavnosti, str. 307-378. Državna založba Slovenije, Ljubljana
64. Stropnik, N. (1994): Družinska politika v evropskih državah, Zbornik referatov. Kaj potrebujemo: družinsko ali prebivalstveno politiko, str. 17-39, Domus, Ljubljana
65. Stropnik, N. (1997): Ekonomski vidiki starševstva, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana
66. Švab, A. (2001): Družina: od modernosti k postmodernosti, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana
67. Štradjot, A. (1996): Montessori pedagogika, Glotta Nova, Ljubljana
68. Taguchi, L.H. (2003): Consolidating Governmental Early Childhood Education and Care Services Under the Ministry of Education and Science: A Swedish Case Study, UNESCO, Early Childhood and Family Policy Series N° 6, Paris
69. Toš, N. (1988): Metode družboslovnega raziskovanja, Kvalitativne in akcijske raziskave, 199-203, Državna založba Slovenije, Ljubljana
70. UNICEF, Slovenski odbor (1995): Situacijska analiza o položaju otrok in družin v Sloveniji, Ljubljana
71. UNICEF, Slovenski odbor (2003): Svet po meri otrok, akcijski načrt, Ljubljana
72. Ustava Republike Slovenije (1992): Gospodarski vestnik, Ljubljana
73. Vlada Republike Slovenije (1997): Začetno poročilo Republike Slovenije o sprejetih ukrepih za uresničevanje konvencije o otrokovih pravicah, Ljubljana
74. Vrtec Mavrica Brežice (1999): Predstavitev, Publikacija o vrtcu, Brežice
75. Vrtec Mavrica Brežice – 50 let (1996), Vrtec Mavrica, Brežice
76. Zakon o enakih možnostih žensk in moških, Uradni list RS, št. 59/2002
77. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Uradni list RS, 12/1996, 64/2001, 34/2003, 79/2003
78. Zakon o socialnem varstvu, Uradni list RS, 54/1992, 41/1999, 2/2004
79. Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, Uradni list RS 97/2001, 76/2003
80. Zakon o vrtcih, Uradni list 12/1996, 113/2003, 44/2000, 78/2003
81. Zigler, E. (1996): Children Families and Government Preparing for the Twenty first Century, Cambridge University press, Cambridge

7.2. Drugi viri

1. A Sociological Perspective on Child Care Research (2003),
<http://www.childcarecanada.org/resources/CRRUpubs/op2/2op6.html>, januar 2004
2. Capizzano, J., Adams G. (2000): The Number of Child Care Arrangments Used by hildren Under Five: Variation Across States, Urban Institute's Population Studies Center, Washington D.C., http://newfederalism.urban.org/html/series_b/b12/b12.html, december 2004
3. Clearinghouse Comparative Policies and Programs:ECEC (2003),
<http://www.childpolicyintl.org/ecec.html>, januar 2004
4. Committee of Ministers, Council of Europe, Recommendation No. R(96)5 on Reconciling Work and Family Life, 15. 6. 1996
5. Committee on Women`s Rights and Equal Opportunities, Report on reconciling professional, family and private lives, 23. 2. 2004
6. Early childhood care? Development? Ecucation?, Unesco Policy Briefs in Early Childhood, <http://www.unesco.org/education/educprog/ecf/index.htm>, januar 2004
7. Early Childhood Learning (2000), <http://ericeece.org/research/chap2b.html>, januar 2004
8. Early Childhood Education and Care Policy in Finland (2000), Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki, <http://pre20031103stm.fi/english/pao/publicat/paocontents52.htm>, januar 2004
9. Early Childhood Education and Care Policy in Sweden (2000), Ministry of Education and Science, Stockholm, <http://www.skolverket.se/pdf/ecec.pdf>, januar 2004
10. Early Childhood Education and Care Policy in the Netherlands (2000), Ministry of Education, Culture and Science, Ministry of Health, Welfare and Sports, Hague, <http://www1.oecd.org-els-pdfs-edsececdocao11.pdf> , januar 2004
11. ERCP: Electronoc Serial related to Early Childhood Education,
<http://ecrp.uiuc.edu/epublink.html>, december 2003
12. Family – friendly Policie: Information by Country,
http://www.oecd.org/infobycountry/0,2646,en_2649_34819_1_1_1_1_1,00.html, december 2003
13. Family Observer No 3, http://europa.en.int/comm/employment_social/publications/2001/ke3901489_en.pdf, februar 2004
14. Friendly, M.(2003): What is the public interest in child care?, Institut for Research on Public Policy, <http://www.childcarecanada.org/home/pubin.html>, januar 2004

15. Gallagher, J., Clifford, R. (2000): The Missing Support Infrastructure in Early Childhood, Early Childhood Research and Practice, University of North Carolina, <http://ecrp.uiuc.edu/v2n1/print/gallagher.html>, december 2003
16. Gatenio, Kamerman: Issue Brief on Parental Leave (2003), <http://childpolicyintl.org/issuebrief5.htm>, januar 2004
17. gradivo s posveta MŠZŠ Šentjernej, 2000
18. <http://intranet.sigov.si/mddsz/družina/predstavitev.htm>, januar 2004
19. http://intranet.sigov.si/mf/slov/fin_loksk.htm, marec 2004
20. <http://un.policylibrary.com/familyandchildren>, december 2003
21. <http://childrensdefence>, (2000), december 2003
22. <http://www.mszs.si/slo/solstvo/vrtci.asp>, januar 2004
23. http://www.oecd.org/document/560,2340,en_2649_34511_1941752_1_1_1_1,00html, december 2003
24. Ideology, Social Policy and Home-Based Child Care (2003), <http://www.childcarecanada.org/resources/CRRUpubs/op2/2op18html>, januar 2004
25. Issue Brief on Parental Leave (2003), <http://www.childpolicyintl.org/issuebrief5.htm>, januar 2004
26. Kernthaler, I., Trnka S., Wintersberger, H. (1999): 10th Anniversary of the European Observatory on Family Matters, Family Observer, European Commission, str. 4-6
27. Key data on education in Europe 1999/2000, Chapter C: Pre-primary education, <http://www.eurydice.org/Documents/key-data/En/c-en.pdf>, februar 2004
28. Mesec, B. (2002): gradivo za predavanja, podiplomski, sociologija, študijsko leto 2001/2002
29. Ministry of Social Affairs and Health: Early Childhood Education and care Policy in Finland; Background report prepared for the OECD Thematic Review of Early Childhood Education and care Policy, may 2000
30. Open Memo Page of Grounded Theory Methodology, <http://www.geocities.com/researchtriangle/Lab/1491>, november 2003
31. Pre-school Education in the European Union (2000): Early years provision in the education systems of the European Union, <http://eurydice.org/Documents/preschool/en/synpren.htm>, december 2003
32. Pre-school Education in the European Union (2000): The contribution of scientific research, <http://www.eurydice.org/Documents/preschool/en/intropren.htm>, december, 2003

33. Pre-school Education in the European Union (2000): The structure of education, http://www.eurydice.org/Documents/preschool_n_primary/en/c11pe1en.htm, december 2003
34. Saunders, P. (2000): Chasing our Tails? When should governments lead rather than follow social trends?, Australian Institute of Family Studies, Melbourne, <http://aifs.gov.au>, januar 2004
35. Wintersberger, H. (1999): Work Viewed from a Childhood Perspective, Family Observer, European Commission, str. 18-24)
36. Zgodovinski pregled predšolske vzgoje (2003), http://www.eurydice.org/Eurybase/Aplication/gettext.asp?tablename=SI_VO_3%id=1..., januar 2004

8. PRILOGE

Deleži žensk na trgu delovne sile v deželah EU (1998):

Država	Zaposlene za polni delovni čas (%)	Zaposlene za polovični del.čas (%)
Avstrija	59	30,3
Belgija	47,5	33,3
Nemčija	55,6	36,4
Danska	70,3	35,8
Španija	34,8	17,2
Francija	52,9	31,6
Finska	60,5	17
Velika Britanija	63,2	44,8
Grčija	40,3	10,5
Italija	36,7	14,1
Irska	36,7	23,2
Luksemburg	45,6	22,5
Nizozemska	58,9	67,9
Portugalska	58,1	17,3
Švedska	66,4	40,7

Vir: Family Observer, 1999

Delež zaposlenih poročenih/živečih v izvenzakonski skupnosti mater in mater samohranilk med zaposlenimi ženskami, v nekaterih državah OECD:

Država	Poročene/izvenz. matere (%)	Matere samohranilke
Avstralija	56	43
Avstrija	46	58
Belgija	61	68
Danska	84	69
Finska	70	65
Francija	68	82
Nemčija	41	40
Irska	32	23
Italija	41	69
Japonska	54	87
Luksemburg	45	73
Nizozemska	52	40
Nova Zelandija	58	27
Norveška	77	61
Portugalska	55	50
Španija	38	68
Švedska	80	70
Velika Britanija	62	41
ZDA	68	66

Vir: Sheila Kamerman (2000): Early childhood education and care: an overview of developments in OECD countries, International Journal of Educational Research, 33 str. 7-29, New York:Elsevier Science Ltd.

Materinski, očetovski in starševski dopust v nekaterih državah 1998 – 2002

Država	Dolžina odsotnosti	Delež nadomestila
Avstrija	16 tednov materinskega dopusta, 8 tednov pred in 8 tednov po porodu. Starševski dopust je nadomeščen z nadomestilom za varstvo otroka v trajanju 30 mesecev za enega starša in 36 mesecev, kadar si ga delita oba starša (ne zahteva se predhodna zaposlitev staršev).	100% Pavšalni zneski, višji v primeru enostarševstva in revnejših družin.
Belgija	15 tednov materinskega dopusta. 3 meseci starševskega dopusta za vsakega od staršev. 3 dni očetovskega dopusta.	75 – 80% Zelo nizek pavšal.
Češka	28 tednov materinskega dopusta (od tega 4 tedni pred rojstvom otroka). 37 tednov za rojstvo dvojčkov ali več otrok in samohranilke. Starševski dopust do otrokovega 3. leta starosti.	69% Neplačan
Danska	18 tednov materinskega dopusta (od tega 4 tedni pred rojstvom otroka). 10 tednov starševskega dopusta. 2 tedna očetovskega dopusta. Kot dodatek odsotnost za nego otroka do 8 leta starosti v trajanju do 52 tednov.	90% 60% 100% 60%
Finska	18 tednov materinskega dopusta. 26 tednov starševskega dopusta. 18 dni očetovskega dopusta. Odsotnost za nego otroka do 3. leta starosti ali kot opcija nadomestilo za varstvo doma (pod 7 let starosti otroka). Zagotovljena pravica do dela s polovičnim delovnim časom.	65% Pavšalno nadomestilo
Nemčija	14 tednov materinskega dopusta (vključno 6 tednov pred rojstvom otroka). 3 leta starševskega dopusta ali polovični delovni čas do otrokovega	100% Pavšal, izračunan na podlagi dohodka družine za 2 leti, nato

	8 leta.	neplačan.
Grčija	17 tednov materinskega dopusta. 3,5 mesecev starševskega dopusta za vsakega od staršev.	60% Neplačan
Madžarska	24 tednov materinskega dopusta Odsotnost za nego otroka do 3 leta starosti otroka	70% Pavšal, izračunan na podlagi dohodka družine
Irska	18 tednov materinskega dopusta, vključno 4 tedne pred rojstvom otroka. 14 tednov starševskega dopusta (oboje tudi za posvojitev).	70% Neplačan
Italija	5 mesecev materinskega dopusta. Dodatnih 10 mesecev starševskega dopusta, 20 za več rojenih otrok. Očetje, ki koristijo za 3 mesece starševskega dopusta, koristijo še dodatni mesec. Neporabljen dopust se lahko izkoristi do 9 leta starosti otroka.	80% 30%
Luksemburg	16 tednov materinskega dopusta. Starševski dopust je 6 mesecev ali 12 mesecev za polovični delovni čas. 2 dneva letno za družinski dopust.	100% Pavšal
Nizozemska	16 tednov materinskega dopusta + 6 mesecev starševskega dopusta na starša. 2 dneva očetovskega dopusta. 10 dni letno družinski dopust + 2 dni dopust za nujne primere.	100% Neplačan Plačan
Norveška	52 tednov starševskega dopusta (ali 42 tednov 100%), vključno materinski dopust. Dopust za nego otroka do 2 leta starosti otroka. 4 tedni očetovskega dopusta »vzemi ali pusti«.	80% Pavšal
Poljska	16 tednov materinskega dopusta za prvega otroka, 18 za naslednja	100%

	rojstva, 26 tednov za več rojenih otrok. Dodatnih 24 mesecev dopusta, 36 za samohranilce.	Pavšal
Španija	16 tednov materinskega dopusta, do 10 tednov se lahko prenese na očeta, dva dodatna tedna na otroka v primeru več rojenih otrok hkrati. 2 dneva očetovskega dopusta. Dodatni starševski dopust do 3 leta starosti otroka.	100% 100% Neplačan
Švedska	Starševski dopust do 18 meseca otroka, vključno posvojitev + 3 mesece + 3 mesece Od tega je materinski dopust 60 dni pred porodom in 6 tednov po porodu. Starševski dopust se lahko koristi kot polovični delovni čas do 8 leta starosti otroka. Dodatno 6 mesecev za vsakega otroka v primeru več rojstev hkrati.	80% Pavšal Neplačan
Švica	16 tednov materinskega dopusta. Pravica do dela polovični delovni čas do otrokovega 8. leta.	Se razlikuje po kantonih.
Velika Britanija	18 tednov materinskega dopusta (do 11 tednov pred rojstvom), vključena posvojitev. Dodatni materinski dopust 11 tednov za ženske z najmanj enim letom zaposlitve. 13 tednov starševskega dopusta do otrokovega 5 leta starosti. 18 tednov starševskega dopusta za prizadetega otroka do 18 leta starosti.	6 tednov 90%, 12 tednov pavšal (variira glede na zaposlitev) Neplačan Pavšal
ZDA	12 tednov družinskega dopusta, vključuje materinski dopust.	Neplačan

Vir: <http://www.childpolicyintl.org/issuebrief/issuebrief5.htm>, Gatenio, Kamerman: Issue Brief on Parental Leave, 2003

Število otrok, vključenih v različne oblike predšolskega varstva in vzgoje:

Avstralija:

- 0 – 1 leto: otroci so v starševskem in neformalnem varstvu, le okrog 4% dojenčkov je vključenih v ustanove.
- 1 – 4 leta: 22% otrok se nahaja v celodnevnem ali krajšem varstvu, od tega v zasebnih profitnih dnevnihi centrih 58%, neprofitnih centrih 23% in neprofitnem družinskem varstvu 18%.
- 4 – 6 let: vključenost šestletnikov je od 80,4% v Zahodni Avstraliji do 96,3% v Queenslandu.

Belgija:

- 0 – 1 leto: otroci so v svojih družinah, (materinski dopust, starševski dopust).
- 1 – 3 let: 29,5% vključenih otrok, od tega 18,4% v varstvenih družinah in 11,1% v varstvenih institucijah (Flamska skupnost) ter 21,5% v dnevnihi centrih in nadaljnjih 12% v družinskem varstvu (Francoska skupnost); centri so odprti 10 do 12 ur dnevno.
- 2,5 – 5 let: 85% vključenost otrok v starosti 2,5 let v brezplačni predšoli in skoraj vsa populacija (98,4% v letu 1997/98) otrok od 3 do 4 let; predšola je odprta od 8.30 do 15.30, po potrebi je organizirano podaljšano varstvo (velja za obe skupnosti).

Češka

- 0 – 3 let: otroke v tem starostnem obdobju varujejo matere ali neformalne varuške.
- 3 – 6 let: 66,5% otrok v starosti 3 leta in 98% otrok v starosti od 5 do 6 let je v vrtcihi, povprečna vključenost otrok starih od 3 do 6 let je 86%.

Danska

- 0 - 1 leto: prevladuje starševsko varstvo, 22% dojenčkov po šestem mesecu starosti je v registriranihi varstvenih družinah in 3% v jaslilih, neformalno varstvo izven družine se le poredkoma pojavlja.
- 1 – 3 let: v razne oblike dnevnega varstva je vključeno 68% otrok, prevladujejo varstvene družine (45%), še zlasti na ruralnih območjih, 12% jih je v jaslilih.
- 3 – 5 let: vključenih je povprečno 88,5% štiriletnikov, 58% v vrtcihi in 33% v centrihi.
- 5/6 – 7 let: 98% otrok v brezplačni predšoli.

Finska:

- 0 – 1 leto: otroke varujejo v svojih družinah ali neformalne varuške.
- 1 – 3 let: 24% otrok je vključenih v programe predšolske vzgoje, od tega 54% v varstvenih družinah in 46% v centrihi, ki so odprti 10 do 12 ur dnevno.
- 3 – 6 let: 54% otrok je v celodnevnihi programih in 12% v krajših programih.
- 6 let: 78% otrok obiskuje predšolske razrede v vrtcu (90%) ali v šoli (10%).

Italija

- 0 – 1 leto: pretežno starševsko varstvo in neformalno družinsko varstvo.
- 1 – 3 let: 27% otrok je doma, 48% pri sorodnikih ali v neformalnem varstvu, 15% jih varuje varuška na domu, 6% v *asili nidi* (odprti celodnevno, 11 mesecev na leto) in po 2% očetje in družinsko varstvo.
- 3 – 6 let: od 70% do 80% triletnih otrok (odvisno od regije) in preko 96% pet in šestletnikov obiskuje *scuole materne*.

Nizozemska

Obstajajo tri po vsebini različne oblike storitev za otroka in družino:

- splošna oskrba za otroke od 0 do 6 let,
- storitve v obliki intervencij za družine in otroke, ki potrebujejo posebno skrb,
- specializirane ali intenzivne oblike pomoči za otroke s posebnimi izobraževalnimi potrebami (*SEN: special education needs*).

Splošna oskrba vključuje varstvo otroka v centrih za otroke od 0 do 4 let, družinskem varstvu (za mlajše otroke) in varstvu pred in po pouku za otroke, stare od 4 do 12 let. Vsaka od oblik otroškega varstva ima svoje cilje in načela. V varstvu je okoli 20% otrok do 4 let, v izvenšolskem varstvu je vključeno 5,3% otrok in v varstvenih družinah 10% otrok. V igralnih skupinah je nekaj več kot 50% otrok, v predšolskih skupinah v *basschool*, ki je prva stopnja primarnega izobraževanja, pa je vključenih 100% 4 do 6 letnikov.

Norveška

- 0 – 1 leto: otroke varujejo starši, le 2% otrok sta v centrih.
- 1 – 4 leta: vključenost otrok v tej starostni skupini je 48%, glede na visoko udeležbo žensk v plačanih zaposlitvah se predvideva, da je velik delež otrok vključen v neformalno varstvo.
- 4 – 6 let: v predšolsko vzgojo je vključeno 80% otrok.

Portugalska

- 0 – 3 let: nekaj manj kot 90% otrok je v svojih družinah, le 12% je v jaslih ali v varstvenih družinah.
- 3 – 6 let: vključenost v *jardims de infancia* je naslednja: 60% otrok, starih od 3 do 4 leta, 75% otrok od 4 do 5 let in 90% otrok od 5 do 6 let.

Švedska

0 – 1 let: otroke varujejo starši, ki koristijo starševski dopust, otroci pričnejo obiskovati vzgojno varstvene institucije v starosti od 15 do 18 mesecev.

1 – 6 let: 64% otrok je v celodnevnem predšolskem varstvu, 11% v varstvenih družinah.

6 – 7 let: 91% otrok je v predšolskem oddelku, 7% v šoli.

Velika Britanija (Anglija)

- 0 – 1 leto: skoraj vsi otroci so v svojih družinah, nekaj jih je v neformalnem varstvu.
- 1 – 3 let: starši lahko varstvo za otroke kupijo na trgu, saj je ponudba izključno zasebna, podatkov o vključenosti otrok ni.
- 3 – 4 leta: 90% otrok je vključenih v neko obliko predšolskega izobraževanja, ki ponujajo krajše programe (dve uri in pol dnevno).
- 4 – 5 let: obvezno šolanje prične pri 5 letih starosti otroka.

Združene države Amerike

- 0 – 1 leto: okoli 20% otrok je v varstvu svojih staršev, več kot polovico jih varujejo sorodniki ali varuške na domu, nadaljnjih 22% jih je v zasebnem družinskem varstvu in le 3% v institucionalnem varstvu
- 2 – 4 let: v neformalnem varstvu je 39% otrok, 19% dveletnih otrok in 41% triletnih otrok je v vzgojno varstvenih centrih, v predšolske izobraževalne programe pa je vključenih 48% triletnih otrok.
- 4 – 6 let: več kot 60% štiriletnikov je vključenih v izobraževalne programe v vrtcih (*nursery school*), programi so krajši in brezplačni. Skoraj 90% petletnih otrok obiskuje vrtce, ki predstavljajo prvo leto formalnega šolanja.

Preglednica: Trajanje študija in nazivi oseb, ki delajo v predšolski vzgoji

	Naziv	Izobraževanje	Za razpon let	Področje dela	%plače osnovnošolskega učitelja
Avstralija	<i>Teacher</i> <i>Child care worker</i>	3-4 leta univerz. 2 leti po-18 do 4 leta univerzitet.	0-5 let 0-5 let	<i>Preschools</i> <i>Long day care</i>	
Belgija	<i>Institutrice de maternelle</i> <i>Puericultrice</i>	3 leta pedagoško visoko izobr. 3 leta po-16 srednješolsko strokovno izobr.	2,5-6 let 0-3 let	<i>Ecole maternelle</i> <i>Creches</i> (ali pomočnik v <i>Ecole maternelle</i>)	100%
Češka	<i>Učitel materske školy</i> <i>Detska sestra</i>	4 leta srednješ. izobr. ali 3 leta visoke strokov. izobr. ali univerz. 4 leta srednje š.	3-6 let 0-3 let	<i>Materska škola</i> <i>Creche</i>	75%
Danska	<i>Paedagog</i>	3,5 let visoke strokovne izobr.	0-100 let	Izobraževalne, socialne, itd. institucije	
Finska	<i>Lastentarhanope -ttaja</i> <i>Lahihoitaja</i>	3-4,5 univ. ali 3,5 politehnik 3 leta strokovne srednje	0-7 let 0-7 let	<i>6-vuotiaiden esiopetus, paivak</i> <i>Avoim paivakoti</i>	81%
Italija	<i>Insegnante di scuola materna</i> <i>Educatrice</i>	4 leta univerz. Srednješ. strok. izobr.	3-6 let 0-3 let	<i>Scuola materna</i> <i>Asilo nido</i>	100%
Nizozemska	<i>Lerar basisonderwij</i> <i>Leidster kinder centra</i>	4 leta visoke strokovne izobr. MBO (3 leta) ali HBO (4 leta)	4-12 let 0-12+ let	<i>Basischool</i> <i>Kinderopvang, Buitenschoolse opvang, Peuterspeelzaal</i>	100%
Norveška	<i>Pedagogiske ledere</i>	3 leta visoke šole na državnih kolidžih	0-7 let	<i>Barnehager</i>	88-96%

	<i>Assistents</i>	2 leti po-16, vajeništvo	0-7 let	<i>Grade 1 primary</i>	
Portugalska	<i>Educadora de infancia</i>	4 leta univerzitetnega študija ali politehnika	0-6 let	<i>Jardim de infancia</i> <i>Creches</i>	
Švedska	<i>Forskolarare</i> <i>Fritidspedagog</i> <i>Barnskolare</i>	3 leta univ. štud. 3 leta univ. štud. 2 leti po-16, srednja šola	0-7 let 0-7 let	<i>Forskoleclass</i> <i>Forskola</i> <i>Open forskola</i> <i>Fritidshem</i>	84%
Velika Britanija	<i>Qualified teacher</i> <i>Trained nursery teacher</i> <i>Nursery nurse</i>	4 leta univ. izobraževanja 2 leti po-16, srednja šola	3-11 let 0-5 let	<i>Reception class,</i> <i>Nursery school,</i> <i>Day nursery,</i> <i>Playgroup</i> <i>Nurseries</i> (ali pomočniki v zgoraj navedenem)	
Združene države Amerike	<i>Public school teacher</i> <i>Head start teacher</i> <i>Child care teacher</i>	4 leta univ. izobraževanja 1 leto visoke strokovne (CDA) do 4 leta univ. izobraževanja	4-8 let (0-8) 0-5 let 0-5 let	<i>Public schools</i> <i>Head start</i> <i>Child care center</i>	100% šola 42% vrtec

Vir: OECD, Country Reports, Oberhuemer and Ulrich, 1997

Primerjava odgovorov intervjuvank:

Vprašanja	Mati T.	Mati L	Mati A.
Ali vidijo problem vzgoje in varstva predšolskih otrok starši kot zasebni problem ali problem, ki naj ga rešujejo javne politike?	Meni, da družine potrebujejo pomoč države Meni, da mora država imeti pregled in kontrolo nad kvaliteto predšolske vzgoje.	Meni, da mora država skrbeti za predšolsko vzgojo, ne samo družina.	V tem času potrebuje (otrok) ljubezen in pozornost staršev, a tudi skrb države.
Kaj se zdi staršem najpomembnejše pri odločanju za vrtec?	...dejavnosti, ki jih nudi vrtec otroku, kvaliteta programa, cena programa, izobrazba in usposobljenost kadra, število otrok na odraslega v skupini, oddaljenost vrtca od doma.	... najpomembnejša kvaliteta programa, dejavnosti, ki jih vrtec izvaja, oddaljenost vrtca od doma, izobrazba vzgojiteljice, cena, obratovalni čas vrtca.	...pomembna oseba, ki varuje otroka, nato dejavnosti v vrtcu, število otrok na odraslo osebo, cena. Zelo pomembna se ji zdi oseba, ki varuje otroka, pri tem ima v mislih osebne lastnosti.
Kakšen mora biti po mnenju staršev kakovosten program? Kakšne cilje mora zasledovati?	...učiti otroka samostojnosti, nudi ustvarjalne igre, socializacijo otroka, druženje z vrstniki, osnovne higienske navade, uporabljati »ostre« predmete.	Kvaliteten program se ji zdi tisti program, ki otroka nekaj nauči, ... da otroci v vrtcu spoznavajo stvari, ki jih doma ne, ...druženje z vrstniki, ...oblikovanje osebnosti in učenje raznih spretnosti.	...otrok zahteva družbo vrstnikov, ...v vrtcu navadil na druge otroke in mu bo v šoli lažje. V manjših krajih vrtci niso tako kakovostni, ni izbire programov.
Kako se kaže problem usklajevanja starševstva in dela?	Otrok je v vrtcu 8 – 9 ur Manj zadovoljna je z obratovalnim časom vrtca, trenutno ji sicer čas obratovanja ustreza, ker ima tako službo, če bi imela drugačen delovni čas, bi ji to predstavljalo velik problem. Zaradi varstva otroka se ne bi odločila za polovični delovni čas	Otroka sta v vrtcu 8 do 9 ur, varuško pa potrebujejo občasno za dve do tri ure dnevno. Zdaj je zadovoljna z obratovalnim časom vrtca Pri odločitvi za vrtec se ji je zdel pomemben obratovalni čas vrtca. Prej je imela otroke vpisane v drug vrtec, vendar je otroke predstavila zaradi prekratkega	Želi dati otroka v poldnevni program v vasi, kjer živi, a ga tamkajšnji vrtec ne izvaja. Kariera ji osebno ne pomeni veliko, vendar je bila vzgojena, da je treba delati, služba pa ji je tudi vir dohodka. Če bi bila ves čas doma, se ne bi otroku nič bolj posvečala, kakor sedaj. Zdi se ji celo, da se sedaj več posveča otroku. Ko

		<p>obratovalnega časa.</p> <p>Ker je vrtec delal le do pol štirih, ni mogla pravočasno priti po otroke v vrtec.</p> <p>Zaradi obveznosti v službi (nadur) je bila prisiljena poiskati varuško.</p> <p>Če ne bi imela finančnih problemov, bi še nekaj časa po starševskem dopustu delala krajši čas, da se otrok privadi na vrtec. Službe ne bi pustila, ker ji je kariera pomembna. Če bi bila doma in bi se ukvarjala z gospodinjstvom, otrokoma ne bi posvetila nič več časa, kakor jima posveča sedaj.</p>	<p>gre v službo, gre od doma in zamenja okolje. Meni, da je bolj zadovoljna, ker dela, zato lahko otroku nudi več, kakor če bi bila samo doma.</p> <p>V službi mamiciam s predšolskimi otroki ni potrebno delati nadur. Pravi, da ima posluh delodajalca.</p>
<p>V kakšni vlogi vidijo starši sebe v relaciji do predšolske vzgoje?</p>	<p>Se redno udeležuje roditeljskih sestankov, vendar meni, da bi bili lahko pogostejši, vsaj enkrat na mesec. Večkrat so tudi prepozno obveščeni za kakšno stvar. Pogreša pa več sodelovanja med starši in vrtcem. Sama ne čuti učinka zakonske ureditve sodelovanja med starši in vrtcem preko Sveta staršev in predstavnikov staršev v Svetu zavoda. Nima občutka, da bi država komunicirala s starši. Starši bi lahko tudi</p>		<p>Pričakuje, da bo vrtec sodeloval z njo in da bo imela priložnost povedati, kakšen je njen otrok in kakšne so njegove navade in da bodo to tudi upoštevali. Sodelovanje vrtca s starši se ji zdi zelo pomembno, najsi bodo to razgovori, roditeljski sestanki ali delavnice, ki se jih udeležujejo starši skupaj z otroki.</p>

	<p>samoiniciativno kaj naredili, na primer popravili igrala v vrtcu in podobno.</p> <p>Meni, da so premalo informirani in da tudi ne vedo, kam po informacije.</p>		
<p>Kaj bi bilo potrebno po mnenju staršev spremeniti oziroma izboljšati?</p>	<p>Glede na dohodke družine meni, da bi bila primerna cena največ 25.000 tolarjev, ne zdi pa se ji prav, da v kolikor je otrok odsoten, se od cene odštejejo samo stroški živil, ker v tem času otrok ni prikrajšan samo za živila, ampak tudi za vzgojo.</p>	<p>Ni zadovoljna s sistemom olajšav za plačilo vrtca, saj meni, da bi bilo potrebno upoštevati, ali si družina rešuje stanovanjski problem in tudi kredite, ki jih ima družina.</p>	

Vprašanja	Delavka v mestni občini M.	Delavka v občini Z.
Ali je po vašem mnenju vzgoja in varstvo predšolskih otrok zasebni problem zaposlenih staršev ali problem, ki naj ga rešujejo javne politike?	Države pri politiki predšolske vzgoje vodi ekonomska računica, težijo h krčenju javnega sektorja.	Menim, da mora biti poleg skrbi staršev za varstvo in vzgojo predšolskih otrok, to sigurno tudi stvar javnih politik.
H katerim ciljem so po vašem mnenju usmerjeni ukrepi politik predšolske vzgoje (vseživljenjsko učenje, uskladitev dela in družine, razvoj otroka...)?	Na prvem mestu je cilj politike predšolske vzgoje zagotavljanje kakovostnega varstva in vzgoje otrok zaposlenih staršev, še posebej mater. Gotovo je eden od ciljev države pri predšolski vzgoji zgodnja socializacija ali povečanje čustvene inteligence.	Mislím, da kar vsem navedenim ciljem. Menim p, da so pričakovanja staršev glede tega, kaj vse naj bi vrtec nudil oz. kaj vse naj bi se otroci v vrtcih učili- prevelika. Lahko bi rekli, da je treba otroke „zaščititi“.
Kaj je po vaši percepciji namen ukrepov predšolske vzgoje s strani vaše lokalne skupnosti?	Zadržati ali vsaj ne korenito zmanjšati obsega javne mreže vrtcev. Balansiranje plačil staršev z občinskimi popusti glede na možnost proračunskih sredstev za vrtce. Pomoč družinam, ki si šele oblikujejo življenjske pogoje, da imajo nižje plačilo za vrtec. Mislím, da je glavna naloga lokalne skupnosti, da zagotavljajo prostorske in finančne pogoje za vrtce, skladno s potrebami staršev.	Zagotoviti varstvo otrok zaposlenih staršev in širše - vključiti v razne oblike organiziranega varstva čimveč predšolskih otrok vendar to v višji starosti (4 do 6 let). Ugotavljamo namreč, da se vedno bolj povečuje vključevanje otrok v starosti 1- 3 let, kar pa mením, da ni najboljše. Seveda pa je tak problem mogoče reševati na ravni države. Mamam oz. očetom bi se moralo zagotoviti razne krajše in druge oblike zaposlitve. Res je, da to delovna in druga zakonodaja nekje na papirju omogoča, vendar v praksi je drugače. Starši se namreč bojijo, da bodo v takšnih primerih ostali brez zaposlitve.
Ali je po vašem mnenju področje ustrezno umeščeno v administrativno sfero izobraževanja ali naj se s področjem ukvarja družinska oziroma socialna politika? Ali naj bo področje celovito umeščeno v eno sfero ali naj posamezna vprašanja rešujejo	Umestitev v izobraževalno sfero je ustrezno rešena. Pred časom je bilo otroško varstvo del Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, nakar smo se kot predšolska vzgoja preselili v šolski resor. Že terminološko, predvsem pa bistveno vsebinsko smo na boljšem.	Mením, da bi se s tem področjem morala ukvarjati tudi družinska politika. Mením, da sedanja oblika ni bila dovolj „široka,. Premalo se je gledalo na družino, preveč pa na neke programe, normative . Ne vem ali je smiselno, da se strogo loči, kaj bi bilo v kateri sferi, bolj se mi zdi

<p>različne sfere in če, katere probleme na področju vzgoje in varstva predšolskih otrok naj rešuje izobraževalna in katere socialna sfera?</p>		<p>logično, da se s tem "problemom" ukvarja več sfer, ki pa nujno med seboj sodelujejo. Zdi se mi, da hočemo pri nas preveč ločevati, kaj sodi kam oz. s čim se naj oz. se sme kdo ukvarjati.</p>
<p>Katere izkušnje, znanja in ekspertize nudi predšolski vzgoji vaša lokalna skupnost?</p>	<p>Lokalni politiki: celotna analitika in analiza dejavnosti s predlogi ukrepov politiki, z oceno finančnih ter drugih posledic za uporabnike storitev predšolske vzgoje.</p> <p>Javnim vrtcem: del pravne pomoči pri urejanju delovno pravnih razmerij, pri pripravi letnega delovnega načrta in finančnih načrtov, medsebojno izmenljive računalniške baze podatkov o določitvi plačilnega razreda, ki odpravljajo zamudno tipkanje in napake.</p> <p>Drugim lokalnim skupnostim: v okviru SOS, s stalnimi telefonskimi stiki.</p> <p>MŠZŠ: od nastanka resorja aktivno sodelujemo v komisijah, testiramo novele zakonov in podzakonskih predpisov.</p>	<p>Skupaj z vrtcem, zainteresirano javnostjo in stroko na tem področju poskušamo "naprej". Izbiramo programe, izboljšujemo pogoje za delo, poskušamo, da bi se upošteval tudi otrok kot posameznik. Skupaj oblikujemo cene, izboljšujemo prostorske pogoje, zagotavljamo didaktična sredstva, poslušamo ene in druge...</p>
<p>Kako vidite vašo vlogo (vlogo lokalne skupnosti) glede usklajevanja starševstva in udeležbe na trgu delovne sile?</p>	<p>Fleksibilno odpiranje in zapiranje vrtecev in s tem prilagajanje potrebam staršev, zlasti v velikih mestih, kjer ni razširjenih družin in »tet«, ki bi lahko ali pazile otroke ali pa prišle ponje v vrtec ob »normalnih« urah.</p> <p>Lahko pa občina problem rešuje tudi na drugačne načine (dežurne skupine, novo odpiranje) ali pa problema sploh ne rešuje in prepusti iskanje varstva za otroke materam na črnem trgu.</p>	<p>Zelo majhno. To pa zato, ker ne moremo vplivati na trg delovne sile. Kot sem že zgoraj zapisala, bi to morala urediti država. Mi se trudimo čimbolj prilagoditi odpiralni čas potrebam staršev, omogočamo varstvo na domu.</p>

<p>Katera so področja predšolske vzgoje v vaši pristojnosti, na katera ste še posebej ponosni?</p>	<p>Osebnost mi najbolj pomeni, da sem v okviru občine v okviru zahtev politike postavila sistem obvladovanja odhodkov in prihodkov vrtcev preko proračuna in cen programov; celoten instrumentarij oblikovanja cen programov in na analitične podatke o predšolski vzgoji v MOL.</p>	<p>V bistvu nam normative (oddelki, število otrok, število zaposlenih, plače) predpisuje država. Vem, da bi moralo biti vse skupaj nekoliko "drugače", a kako, nimam odgovora. Zadovoljna pa sem, da v lokalni skupnosti sodelujemo vsi zainteresirani in skupaj poskušamo "stvar" izboljševati.</p>
<p>Ali obstaja kakšno področje, ki ga je potrebno po vašem mnenju spremeniti oziroma izboljšati? Katero? Ali pri tem obstajajo kakšne ovire?</p>	<p>Menim, da so pogoji za delovanje vrtca izredno strogi in da je to eden izmed glavnih razlogov za nekonkurenčnost predšolske vzgoje in monopol javnih vrtcev.</p>	<p>Cene. Normativi (zaposleni, oddelki, otroci). Eni se jih držijo, drugi ne. Kaj prepustiti lokalni skupnosti, kaj urejati na nivoju države, pa bo potrebno še temeljito razmisliti.</p>
<p>Ali se na vašem področju dela pojavljajo kakšna nova sporna vprašanja, ki bi jih bilo potrebno rešiti? Katera? Kdo jih artikulira?</p>	<p>V naslednjih nekaj letih bo prioriteto vprašanje obsega predšolske vzgoje in zniževanje stroškov zanjo, z vsemi neprijetnimi posledicami za zaposlene v vrtcih. Prav tako bo potrebno razmisliti o politiki popustov za starše in ob znižanem obsegu oddelkov tudi o ukinitvi poletne rezervacije ali vsaj njeni temeljiti redefiniciji. Povečevanje evropskega delovnega časa bo povzročilo potrebo po drugačnem oblikovanju programov. V Sloveniji se vedno občasno pojavlja vprašanje vaučerjev, zlasti ker niso zaživi zasebni vrtci. Problem zasebnih vrtcev bo potrebno urediti, tako na področju prostorskih in kadrovskih zahtev kot tudi s sistemom financiranja.</p>	<p>Na nek način upoštevati pri financiranju občin socialno stanje v lokalni skupnosti (nizki osebni dohodki staršev, velik delež občinskega proračuna). Upoštevanje premoženja pri določanju višine plačila- mislim, da je povsem nesprejemljivo, da se premoženje upošteva, če imaš otroka v vrtcu, pri drugem pa ne. Treba je obdavčiti premoženje pri vseh ali pri nikomur (davčna uprava), ne pa, da se ukvarjamo s tem tisti, ki smo zadolženi za predšolsko vzgojo. Veliko razmišljam tudi o plačilnih razredih, glede na katere starši plačujejo vrtec. Kot povsod je tudi tukaj obremenjen najbolj „srednji sloj“. Zakaj tako široki razredi? Znotraj so starši, kjer se lahko mesečni dohodek na družinskega člana precej razlikuje, a se plača isti odstotek.</p>

Vprašanja	Predstavnica SVS Š.	Ravnateljica A.	Vzgojiteljica D.
Ali je po vašem mnenju vzgoja in varstvo predšolskih otrok zasebni problem zaposlenih staršev ali problem, ki naj ga rešujejo javne politike?	Vzgoja in varstvo predšolskih otrok mora biti v interesu javne politike (podpreti družine, biti občutljiva za socialna vprašanja)	Vzgoja in varstvo otrok ni zasebni problem (vse družine ne nudijo kakovostnih spodbud za otrokov razvoj), vsi otroci bi morali imeti pravico do brezplačnega krajšega programa.	Vzgojo in varstvo predšolskih otrok morajo poleg zaposlenih staršev reševati tudi javne politike, država mora imeti interes, da so družine v svoji vlogi uspešne.
H katerim ciljem so po vašem mnenju usmerjeni ukrepi politik predšolske vzgoje (vseživljenjsko učenje, uskladitev dela in družine, razvoj otroka...)?	Podpora družini pri skrbi za otroka in vzgoji otroka, zagotavljanje kakovostnega zgodnjega otroštva.	Ustvarjanje pogojev za razvoj otrokovih telesnih in duševnih sposobnosti, pomoč družini pri celoviti skrbi za otroke, izboljšanje kakovosti življenja otrok in družin.	Izboljšanje kvalitete družin in otrok, ustvarjanje pogojev za razvoj otrokovih telesnih in duševnih sposobnosti, uskladitev dela in družine.
Kaj je po vaši percepciji namen ukrepov predšolske vzgoje s strani ministrstva oziroma lokalne skupnosti?	Občina naj bi uveljavljala določila zakonodaje na tem področju, vendar dela v smeri racionalizacije stroškov delovanja vrtcev, po njenem mnenju ni pravih razvojnih ciljev, meni, da so le ravnateljci vrtcev protagonisti ciljev za zagotavljanje kakovostne predšolske vzgoje.	Ministrstvo daje širše okvire, lokalna skupnost realizira cilje v svojem okolju.	Lokalna skupnost prilagaja ukrepe ministrstva našemu okolju, v bistvu konkretizira splošne ukrepe ministrstva.
Ali je po vašem mnenju področje ustrezno umeščeno v administrativno sfero izobraževanja ali naj se s področjem ukvarja družinska oziroma socialna politika? Ali naj bo področje celovito umeščeno v eno sfero ali naj posamezna vprašanja rešujejo različne sfere in če, katere probleme na	Področje je bilo tudi po volji vrtcev leta 1993 umeščeno v sfero izobraževanja, meni, da sociala ne prepozna pomembnosti vzgoje in izobraževanja, temveč le varstva, zato ni bilo izdelanih razvojnih vizij in načrtov.	Področje je ustrezno umeščeno v resor šolskega ministrstva, razmišlja, da bi bila smiselna tudi drugačna ureditev.	Naše področje je ustrezno umeščeno v sfero izobraževanja.

področju vzgoje in varstva predšolskih otrok naj rešuje izobraževalna in katere socialna sfera?			
Katere izkušnje, znanja in kakovosti nudi uporabnikom predšolske vzgoje vrtec?	Varstvo otrok, kar omogoča staršem udejstvovanje v poklicnem delu, socializacija in razvoj otroka, pomoč staršem za kvalitetno starševstvo, omogoča otrokom vzpostavitev ustreznega odnosa do sovrstnikov in umestitev posameznika v širšo skupnost.	Otrokom nego in vzgojo, učenje v družbi vrstnikov ob usposobljenih in izobraženih osebah, dopolnjuje družinsko vzgojo.	Uporabniki so otroci in starši, otrokom nudijo različne programe, jih oblikujejo in vzgajajo, izobražujejo, spodbujajo.., staršem nudijo znanja za kvalitetnejše družinsko življenje, pomoč pri vzgoji, znanja o otrokovem razvoju.
Kako vidite vlogo vrtca glede usklajevanja starševstva in udeležbe na trgu delovne sile?	Vrtec ni nadomestilo družinske vzgoje, vendar če družina ne zmore opravljati svoje vloge (zaposlitev, ekonomsko socialna ogroženost, druge vrste ogroženosti), tukaj nastopi vrtec, potreba po podaljšanem obratovalnem času vrtca.	Vrtec predlaga lokalni skupnosti programe, ki zaposlenim staršem omogočajo aktivno udeležbo na trgu delovne sile, fleksibilen obratovalni čas vrtca, popoldansko varstvo, možnost sobotnega in občasnega varstva na domu, različne programe po dolžini trajanja.	Naša vloga je pomoč staršem pri vzgoji in varstvu otrok, medtem ko so odsotni (zaposleni), staršem se prilagajamo z obratovalnim časom
Kakšen je po vašem mnenju kakovosten program predšolske vzgoje? Katere potrebe mora zadovoljevati? H katerim ciljem težiti?	Kakovost povezuje z uresničevanjem ciljev: zagotavljanjem varstva otrok, razvojno usmerjenimi programi, sodelovanjem s starši.	Kakovosten je tisti program, ki kvalitetno dopolnjuje družinsko vzgojo, omogoča razvoj otrokom v skladu z njihovimi možnostmi, ima visoko usposobljen in pozitivno naravnani kader, pomemben kazalec kakovosti je število odraslih na število otrok in kultura ter klima institucije.	Kakovosten program mora zadovoljevati potrebe, interese vseh udeležencev (otroci-starši, zaposleni), težiti pa moramo k optimalnemu razvoju otroka, k zadovoljnim staršem in otrokom, nuditi najboljše pogoje za vsestranski razvoj otrok.
Na katera področja iz vaše delovne pristojnosti ste še posebej ponosni?	Ponosna je na rezultate svojega delovanja kot predsednice Skupnosti	Ponosni so na avtonomijao vrtca, na kolektiv, ki svoje delo opravlja kot	Ponosni smo na raznovrstno ponudbo programov, na časovno

	<p>vrtec Slovenije: umestitev področja v sistem izobraževanja, različne uresničene projekte, na status in ugled področja in na uspehe, ki jih je dosegla kot ravnateljica vrtca.</p>	<p>poslanstvo, na spodbudno klimo v vrtcu, na uspešno sodelovanje vrtca in družin.</p>	<p>pokrivanje, na kvalitetno sodelovanje s starši, na izobraževanje delavcev ter seveda na vse zaposlene in na vodstvo.</p>
<p>Ali obstaja kakšno področje, ki ga je potrebno po vašem mnenju spremeniti oziroma izboljšati? Katero? Ali pri tem obstajajo kakšne ovire?</p>	<p>Doseženi standard bi moral biti nevprašljiv, treba je poiskati poti za kompleksno urejanje vprašanja javne predšolske vzgoje, ovire predstavljajo birokratski postopki, odlaganje oziroma ignoriranje odprtih vprašanj.</p>	<p>Neustrezno je rešeno financiranje predšolske vzgoje, je prekomplicirano in ga starši ne razumejo, plače zaposlenih ne bi smele biti v ceni storitve, starši naj bi prispevali le za materialne stroške in nego.</p>	<p>Nujno bi bilo treba izboljšati prostorske pogoje.</p>
<p>Ali se na vašem področju dela pojavljajo kakšna nova sporna vprašanja, ki bi jih bilo potrebno rešiti? Katera? Kdo jih artikulira?</p>	<p>Nove naloge na področju upravljanja vrtcev, pretnje s kazenskimi in odškodninskimi pritiski na odgovorne strokovne delavce v primeru nezgod otrok, odgovornost za požarno varnost – organizacijska in strokovna vprašanja.</p>	<p>Vrtci se morajo v primeru neplačevanja staršev posluževati tožb, izvršb, rubežev, kakovostne storitve se ne da doseči poceni in s čim manj stroški.</p>	<p>Pojavlja se precej spornih vprašanj, zaposleni pa si želimo, da v prvi vrsti uskladimo strokovne zahteve in pristope do otrok.</p>