

# Sustav ustanova ranog odgoja i obrazovanja u Europi

Peter Moss

Kritična točka politika za djecu je nedostatak integriranog sustava koji koordinira različite intervencije.

Formalni rad ustanova za rani odgoj i obrazovanje započeo je u Europi i danas je više nego bilo gdje u svijetu otišao dalje u svom razvoju, pogotovo za djecu od 3 do 6 godina. Kad to izrekemo, teško je dalje generalizirati o europskim ustanovama ranog odgoja i obrazovanja ili barem o njihovim različitim 'verzijama' u 28 zemalja EU. Ustanove ranog odgoja i obrazovanja u Europi daju sliku različitosti (neki bi rekli konfuzije), što letimičan pogled na tablicu na kraju ovog članka jasno pokazuje.

Počnimo s najosnovnijom dimenzijom – načinom na koji su organizirani nacionalni sustavi ustanova ranog odgoja i obrazovanja. Jedno od deset načela predloženih u dokumentu časopisa *Djeca u Europi* 'Načela politike o maloj djeci i njihovim ustanovama: razvijanje politike pristupa', (*Young Children and their Services: developing a policy approach*) jest potreba za 'koherentnošću: okvirom podrške zajedničkom pristupu'. U dokumentu o politici navodi se da bi 'sve službe trebale raditi u okviru jednog koherentnog političkog okvira koji osigurava zajednički pristup i slične uvjete u svim ustanovama' uz napomenu da će izgrađujući i primjenjujući ovaj okvir 'biti lakše kada jedno ministarstvo na svim razinama vlade bude odgovorno za sve ustanove'. Koliko je daleko odmakla Europa u ostvarenju ovih ciljeva?

Većina europskih zemlja danas (kao ustvari i većina zemalja u svijetu) ima 'razdvojene' sustave s podijeljenom odgovornošću ministarstava: neke ustanove su u nadležnosti Ministarstva socijalne skrbi, druge u nadležnosti Ministarstva obrazovanja. Većinom su prvi nadležni za ustanove za djecu do 3 godine, drugi za ustanove za djecu stariju od 3 godine, ali u nekim zemljama, poput Grčke, oba ministarstva nadziru rad ustanova za djecu iznad 3 godine. Dobro je poznat problem podijeljenog sustava: on je disfunkcionalno nasljeđe prijašnjih politika – stvara nejednakosti, nepovezanost i dupliranje među ustanovama, što nije dobro za djecu, roditelje i djelatnike.

Međutim, u nekim je zemljama posljednjih desetljeća došlo do promjena koje su imale učinak većeg ili manjeg premošćivanja razdvojenosti. Iniciran je pokret usmjeren na to da se odredi jedan sektor i jedno ministarstvo koje je odgovorno za sve ustanove ranog odgoja i obrazovanja, a danas je to većinom odgovornost sektora obrazovanja. 12 od 28 zemalja članica EU sada ima ovu centraliziranu odgovornost, pa je Europa u tom pogledu otišla dalje od bilo koje regije u svijetu.

Pa ipak, centralizirana odgovornost ne znači potpuno integriran sustav; to je samo jedan korak na putu. U dokumentu o politici Djece u Europi definiran je potpuno integriran i koherentan sustav kao onaj sa zajedničkim pristupom i uvjetima podijeljenim u 8 ključnih područja: dostupnost, mogućnost financiranja, pedagoški pristup, kurikulumni okvir, sudjelovanje, evaluacija, minimalni prostorni i ljudski standardi i podržavajuća infrastruktura. Najviše integrirani sustavi, dakle, imaju dobno integrirane ustanove (tj. primaju djecu ispod i iznad 3 godine starosti), premda Djeca u Europi nema ovo kao neophodan kriterij.

Procjenjuje li se na ovaj način, broj zemalja s potpuno jedinstvenim i integriranim sustavom ustanova ranog odgoja i obrazovanja pada s 12 na samo 5 – nordijske zemlje EU Danska, Finska i Švedska, plus Slovenija i Hrvatska. Ova sustavna integracija praćena je konceptualnom integracijom, što znači da su učenje i skrb shvaćeni kao potpuno neodvojivi; kao što to stoji u švedskom kurikulumu, 'aktivnosti bi trebale biti temeljene na holističkom razumijevanju djeteta i njegovih potreba i osmišljene tako da skrb, socijalizacija i učenje zajedno čine koherentnu cjelinu'. Sve ovo se zbraja u zajedničku, integriranu uslugu za djecu od rođenja do polaska u školu.

Druge zemlje s jedinstvenim sustavom, tj. s jednim odgovornim ministarstvom, mogu biti integrirane po jednom od tri kriterija, ali ne po sva četiri. U nekim slučajevima to je zato

što u praksi mlađa djeca nemaju isti pristup ustanovama kao starija djeca, čak i ako postoji jednako pravo na papiru. U drugima je do integracije još dalek put. U Engleskoj je, npr., Ministarstvo obrazovanja odgovorno za sve ustanove ranog odgoja i obrazovanja; tamo postoji integriran sustav propisa i zajednički kurikulumni okvir. Ali kad se radi o dostupnosti, financijskoj prihvatljivosti i standardima djelatnika, ostaju na snazi dva razdvojena sustava – jedan koji nudi 'skrb o djeci za roditelje koji rade' i drugi koji nudi 'rani odgoj i obrazovanje za djecu iznad 3 godine'. Jedan se vidi kao pretežno privatna odgovornost, a drugi kao javno dobro. Tako je Europa krenula u dugi marš ka potpuno integriranom sustavu ustanova ranog odgoja i obrazovanja – ali je pred njom još dug put.

Ovo je samo početak. Sustavi ustanova ranog odgoja i obrazovanja zadani su i definirani i drugim politikama i službama, posebno roditeljskim dopustom i osnovnom školom. Kako se ustanove ranog odgoja i obrazovanja odnose prema ovim politikama, značajno je na više načina.

Sve zemlje u EU moraju osigurati materinski i roditeljski dopust. EU direktive postavljaju minimum standarda. Međutim, to je sve kad govorimo o sličnostima. Dužina dopusta, je li i koliko plaćen, stupanj fleksibilnosti i pitanje jesu li politike dopusta osmišljene na način da promoviraju ili destimuliraju njihovo korištenje od strane očeva – razlike su velike. Kreiranje politike ima ozbiljne posljedice. Njihov učinak se vidi, npr. u razlikama u vremenu kad roditelji počele koristiti usluge ustanova za rani odgoj i obrazovanje. Pogledajte tablicu i vidjet ćete da djetetova dob kad roditeljski dopust završi, ukoliko se iskoristi sve što im stoji na raspolaganju, varira od 13 mjeseci do nešto više od 36 mjeseci. Još je značajnija djetetova dob kad je dobro plaćen dopust gotov, budući da je manje vjerojatno da će roditelji koristiti neplaćeni ili manje plaćeni dopust. Ovdje je dob znatno niža i kreće se od slabo plaćenog dopusta do 24 mjeseca do srednje plaćenog

## Pojašnjenje pojmova iz tablice:

### Vrsta sustava ustanova ranog odgoja i obrazovanja:

**Podijeljen: obrazovanje** – odgovornost za ustanove ranog odgoja i obrazovanja podijeljena između sektora obrazovanja i socijalne skrbi, većina ustanova pod obrazovanjem.

**Podijeljen: socijalna skrb** – odgovornost za ustanove ranog odgoja i obrazovanja podijeljena između sektora obrazovanja i socijalne skrbi, većina ustanova pod socijalnom skrbi (npr. 'službe za skrb o djeci' / child-care).

**Centraliziran: obrazovanje / potpuno integriran** – sve ustanove ranog odgoja i obrazovanja su pod nadležnosti sektora obrazovanja, a sustav ustanova ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja je potpuno integriran za pristup/pravo, financiranje, radnu snagu i propise (obično tip zakonske odredbe).

**Centraliziran: obrazovanje** – sve ustanove ranog odgoja i obrazovanja su pod nadležnosti sektora obrazovanja, ali sustav ustanova ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja nije integriran za neke od elemenata, primjerice pristup/pravo, financiranje, radnu snagu i propise.

**Dob kad završava dobro plaćen (sav) dopust** – dob djeteta kad plaćeni dopust od 66% ili više plaće završava ukoliko su roditelji iskoristili sav raspoloživ dopust.

**Pravo na ustanove ranog odgoja i obrazovanja započinje** – zemlje označene žutom bojom ukazuju da se pravo poklapa s početkom obveznog pohađanja ustanove ranog odgoja i obrazovanja.

**Počinja obvezno školovanje** – označeno žutim ukazuje da obvezno pohađanje počinje kad se djeca upisuju u ustanovu ranog odgoja i obrazovanja, tj. prije početka osnovne škole; plavom bojom je označeno da djeca mogu (i obično to čine) počinju pohađati osnovnu školu na dobrovoljnoj bazi prije dobi određene za početak školovanja.

malo ispod 9 mjeseci (ove brojke pokrivaju 24 od 28 zemalja članica EU).

Možda je osnovna stvar koju trebamo imati na umu da jako malo zemalja doista koordinira politike dopusta i ustanova ranog odgoja i obrazovanja, kako bi osigurale da pravo na dobro plaćeni dopust bude odmah praćeno i pravom na boravak djeteta u ustanovi ranog odgoja i obrazovanja bez prekida između njih (ili da su ta prava istovremena, tako da djeca čiji su roditelji na dopustu mogu pohađati ustanove). Samo nekoliko zemalja – da, opet Danska, Finska, Slovenija i Švedska, s njihovim potpuno integriranim sustavom ustanova – uskladilo je politike ne ostavljajući 'rupe'. Nekoliko zemalja – Hrvatska, Estonija, Mađarska i Litva – nemaju 'rupe' na papiru kad govorimo o zakonskom pravu na mjesto, ali zbog manjka mjesta to pravo nije i realnost: 'rupa' u

praksi ostaje kao što ostaje i u ostalim zemljama članicama. Drugdje u Europi čini se kao da kreatori politika o dopustima i oni koji se bave politikom ustanova ranog odgoja i obrazovanja nikad ne sjednu zajedno za stol kako bi pokušali premostiti tu 'rupu'. Doista, u većini slučajeva ovi kreatori politika sjede u različitim ministarstvima s različitim političkim dnevnim redom.

Ako politika dopusta utječe na to kad će djeca početi boraviti u ustanovama, politike o početku obveznog obrazovanja utječu na to kad djeca napuštaju te ustanove. Na primjer, u Sjevernoj Irskoj (u UK), dob kad se kreće na obvezno školovanje je samo 4 godine, dok je u Hrvatskoj 6 ili 7 godina. Kako se vidi iz tablice, 6 godina ostaje dob kad se u većini zemalja diljem Europe kreće u obveznu osnovnu školu. Također se vidi da jedan broj zemalja, poput Irske, Nizozemske, Engleske

i Švedske nudi rani boravak u osnovnoj školi na dobrovoljnoj bazi, s 4 godine u prva dva slučaja, ili pak sa 6 godina u skandinavskim zemljama. U ovim zemljama, gotovo sva djeca kreću u školu putem 'ranijeg upisa'.

Ove različite točke prelaska iz vrtića u školu, kao i različita dob kad se stječe pravo na boravak u ustanovi ranog odgoja i obrazovanja, utječu na djecu i sektor ranog i predškolskog odgoja. U zemljama u kojima se u osnovnu školu kreće sa 6 godina, djeca obično provedu barem prethodne tri godine u vrtiću; ali četiri do pet godina je uobičajeno vrijeme za Dansku ili Švedsku, u kojima većina djece pohađa ustanove s oko 12-18 mjeseci, nakon završetka dobro plaćenog roditeljskog dopusta. Međutim, u zemljama u kojima je prelazak u osnovnu školu obično oko 4 godine, poput Engleske i Irske, većina djece provede u vrtiću najviše dvije godine.



**OSKAR, 6 godina**

Živim u Danskoj, u gradiću Lavenu. Moja sestra, mama i tata su rođeni u Danskoj. Ja sam rođen u Burkini Faso. Volim gimnastificirati s fik-flakom i gumi-gumijem.



**JÓN, 4 godine**

Živim u Ebstorf u, u Njemačkoj. Volim raditi u laboratoriju.



**PINA, 4 godine**

Ja živim u Beču, Austrija. Ja sam divlja tigrica!

Zemlja (F = federalna država)	Vrsta sustava ustanova ranog odgoja i obrazovanja	Godine (mjeseci) kada		
		dobro plaćen dopust završava	započinje pravo na rani i predškolski odgoj i obrazovanje	počinje obvezno obrazovanje
Austrija (F)	centraliziran: socijalna skrb	1.8 (24)	60 (poludnevno)	72
Belgija (F)	podijeljen: obrazovanje	4 (34)	30	72
Bugarska	podijeljen: obrazovanje	52	72 (obvezno)	72 u vrtiću; osnovna škola 84
Hrvatska	centraliziran: obrazovanje	6 (12)	6 <sup>3</sup>	72 u vrtiću; osnovna šk. 84
Cipar	podijeljen: obrazovanje	nema informacija	56+ <sup>1</sup> (obvezno)	56 u vrtiću; osnovna škola 68+ <sup>2</sup>
Češka Republika	podijeljen: obrazovanje	5.1 (36)	nema pravo	72
Danska	centraliziran: obrazovanje potpuno integriran	13.9 (13.9)	6	72
Estonija	centraliziran: obrazovanje	18 (36)	18 <sup>3</sup>	72
Finska	centraliziran: obrazovanje potpuno integriran	11.1 (36)	rođenjem	84; dobrovoljno osnovna škola 72
Francuska	podijeljen: obrazovanje	3.3 (36)	36	72
Njemačka (F)	centraliziran socijalna skrb / obrazovanje	15.3 (36)	12	72
Grčka	podijeljen: obrazovanje	6-12 (20-60) <sup>4</sup>	60 (obvezno)	60 u vrtiću; osnovna škola 72
Mađarska	podijeljen: obrazovanje	24 (36)	rođenjem <sup>3</sup>	60 u vrtiću; osnovna škola 72
Irska	podijeljen socijalna skrb	6 (17.6)	39	72; dobrovoljna osnovna škola 48
Italija	podijeljen: obrazovanje	3.7 (13.7)	nema pravo	72
Latvija	centraliziran: obrazovanje	nema informacija	60 (obvezno)	60 u vrtiću ili osnovnoj školi
Litva	centraliziran: obrazovanje	12 (36)	12 <sup>3</sup>	84; dobrovoljno osnovna škola 72
Luksemburg	podijeljen: obrazovanje	1.8 (13.8)	48 (obvezno)	48 u vrtiću; osnovna škola 72
Malta	podijeljen: obrazovanje	nema informacija	nema pravo	60
Nizozemska	podijeljen: socijalna skrb	2.3 (14.3)	48	60 dobrovoljno osnovna škola 48
Poljska	podijeljen: obrazovanje	12 (48)	60 (obvezno)	60 u vrtiću; osnovna škola 72
Portugal	podijeljen: obrazovanje	7 (37)	60	72
Rumunjska	centraliziran: obrazovanje	nema informacija	60 (obvezno)	60 u vrtiću; osnovna škola 72
Slovačka	podijeljen: obrazovanje	0 (36)	nema pravo	72
Slovenija	centraliziran: obrazovanje potpuno integriran	11.5 (14.2)	12	72
Španjolska	centraliziran: obrazovanje	5.2 (36)	36	72
Švedska	centraliziran: obrazovanje potpuno integriran	13.2 (18)	12	84; dobrovoljno osnovna škola 72
Ujedinjeno Kraljevstvo	centraliziran: obrazovanje	1.4 (20)	36	60 – 48 u Sjevernoj Irskoj; dobrovoljno osnovna škola 48

Reference: Moss, P. (ed.) International review of leave policies and research 2013. [www.leavenetwork.org](http://www.leavenetwork.org); NFER (2013) Compulsory age of starting school in European countries (<http://www.nfer.ac.uk/nfer/index.cfm?9B1C0068-C29E-AD4D-0AEC-8B4F43F54A28>); Oberheumer, P., Schreyer, I. and Neuman, M.J. (2010) Professionals in early childhood education and care systems. Opladen: Barbara Budrich; privatna korespondencija s Helenom Burić.

**1** Cipar: dob za obvezno osnovno obrazovanje dostignuta je s navršениh pet godina, osam mjeseci prije 1. rujna. Predškolsko obrazovanje je obvezno za petogodišnjake do šestogodišnjake, to jest jednu godinu za djecu koja će 1. rujna imati 4 godine i 8 mjeseci.

**2** Cipar: dob za obvezno osnovno školovanje dostignuta je s navršениh pet godina osam mjeseci prije 1. rujna. Predškolsko obrazovanje je obvezno za petogodišnjake do šestogodišnjake, to jest jednu godinu za djecu koja će 1. rujna imati 5 godina i 8 mjeseci.

**3** Hrvatska, Estonija, Mađarska, Litva: postoji mogućnost da se djetetu osigura mjesto sa 6 mjeseci (Hrvatska), 18 mjeseci (Estonija), od rođenja (Mađarska) ili sa 12 mjeseci (Litva), ali se te obveze ne mogu ispuniti zbog nedostataka ustanova. Obveza da se djetetu osigura mjesto kad navrši 12 mjeseci je uvedena u Njemačkoj (od kolovoza 2013.). Od 2014. uključenost je obvezna u Mađarskoj od djetetova 36. mjeseca.

**4** Grčka: duljina dopusta se razlikuje u javnom i privatnom sektoru

Početak obveznog i osnovnog obrazovanja tradicionalno se podudara s pohađanjem ustanova ranog odgoja i obrazovanja na dobrovoljnoj bazi. Međutim, odnedavno postoji trend da se boravak u ustanovama ranog odgoja i obrazovanja učini obveznim. Devet zemalja članica EU, većinom ali ne u potpunosti iz centralne i istočne Europe (Bugarska, Hrvatska, Cipar, Grčka, Mađarska, Latvija, Luksemburg, Poljska i Rumunjska) sada traže obvezno pohađanje vrtića najmanje godinu dana, u Luksemburgu dvije godine, a u Mađarskoj uskoro i tri. U varijanti teme obveznosti djeca u Flandriji u Belgiji moraju pohađati vrtić bar 220 dana poludnevno prije nego krenu u osnovnu školu, a ukoliko to ne učine, moraju položiti jezični test – uvjet koji je posebno usmjeren na djecu iz obitelji migranata.

Dok postoji nepovezanost između roditeljskog dopusta i ustanova ranog odgoja i obrazovanja, one su sve više povezane s obveznim obrazovanjem kao dijelom procesa 'školovanja' pod mantrom 'pripreme za školu'. Kroz kurikulum i drugdje vlade sve više naglašavaju ulogu vrtića u 'pripremanju' ili 'spremanju' djece za osnovnu školu, čak i kad pohađanje nije obvezno. Moje viđenje jest da postoji hitna potreba za pokretanjem kritičke rasprave, na nacionalnoj i europskoj razini, o obveznom pohađanju ustanova ranog odgoja i obrazovanja, 'školifikaciji' i alternativnim odnosima ranog djetinjstva i obveznog obrazovanja. Ova se rasprava traži i zbog potrebe za koherentnim sustavom pod ingerencijom Ministarstva obrazovanja. Budući da i to povećava rizik od 'školifikacije', trebala bi se iskoristiti prilika za stvaranje 'snažnog i ravnopravnog partnerstva' između ranog djetinjstva i obveznog školovanja.

Vrste ustanova koje čine formalni sustav ustanova ranog i predškolskog odgoja i

obrazovanja također se znatno razlikuju u zemljama Europe. Uzmimo tri primjera:

- opseg i organizacija obiteljskih dnevnih centara kao oblik usluge posebno za najmlađu djecu;
- ustanove koje dobno segregiraju, tj. imaju posebne usluge za djecu mlađu i stariju od 3 godine (npr. kao u Francuskoj ili Italiji) ili su dobno integrirane, tj. upisuju djecu od 12 mjeseci (ili mlađu) do polaska u školu (npr. u Hrvatskoj ili Švedskoj);
- ustanove kao 'škole' (kao u Belgiji ili u Španjolskoj) ili 'vrtići' (u Danskoj ili Njemačkoj) zbog različitih pedagoških tradicija i shvaćanja. Ove razlike se odražavaju na djelatnike zaposlene u tim službama i ustanovama.

Među zemljama postoji razlika i po tome tko pruža usluge, uključujući javno/privatno partnerstvo unutar privatnog sektora i razlike između neprofitnih i profitnih pružatelja. Nažalost, nema puno komparativnih podataka o ovoj dimenziji, niti bilo kakvih podataka o promjenama koje se tijekom vremena događaju. Ujedinjeno Kraljevstvo s 82% centara za dnevnu skrb koje na 'tržištu' vode profitni pružatelji usluga, vodi ostatak Europe ka ovom tipu privatne usluge, premda niti ne znamo koliko daleko je biznis prodro u ustanove ranog odgoja i obrazovanja u drugim zemljama članicama.

Slično tome stupanj marketizacije nije dokumentiran. Jasno je, ipak, da je ovaj proces otišao najdalje u dvije zemlje engleskog govornog područja, Irskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu i Nizozemskoj, gdje su vlade odlučile da je tržište privatnih ponuđača, koje se međusobno bori za posao s roditeljima - konzumentima, najbolji način da se potakne

ponuda i zadovolji dnevni red individualne odgovornosti, odabira roditelja i kompeticije. Međutim, pod neoliberalnim pritiskom, čini se vjerojatnijim da će se obje, privatizacija i marketizacija, proširiti po Europi, osim ako se ne pokrene jak otpor temeljen na obnavljanju javnog odgoja i obrazovanja u koji su utkane vrijednosti demokracije i suradnje.

Rasprava o sustavima ustanova ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja može se činiti prilično akademskom i apstraktnom, daleko od realnosti svakodnevnog pedagoškog rada. Ali sustavi su važni za roditelje, djelatnike i, iznad svih, za djecu. Oni utječu na to tko će se upisati u ustanovu i pod kojim okolnostima. Oni oblikuju radnu snagu, utječu na kvalifikaciju, uvjete rada i status i odražavaju naš način poimanja ustanova ranog odgoja i obrazovanja. Do sada je samo šačica europskih zemalja usvojila i ozakonila javnu odgovornost za rani odgoj, obrazovanje i skrb, pri čemu se obrazovanje u svom najširem značenju definira kao pravo svakog malog djeteta. Europa ima još dug put pred sobom prije nego što stvori sustav primjeren 21. stoljeću.

Peter Moss je profesor emeritus na Odsjeku za predškolski odgoj i obrazovanje Instituta za obrazovanje Sveučilišta u Londonu  
[peter.moss@ioe.ac.uk](mailto:peter.moss@ioe.ac.uk)



### ELEONORA, 11 godina

Moja mama je Poljakinja, a tata je Talijan. Ja sam vatrena navijačica Juventusa i uživam svirati klavir, igrati šah i ručno izrađivati posude od keramike.

### SONIA, 3 godine

Ja sam Eleonorina mala sestra. Volim pjevati pjesmu 'Tota Cotugno l'italiano', plesati, svirati instrumente... i puno drugih stvari!