

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Magistrsko delo

FINANCIRANJE PREDŠOLSKE VZGOJE

Mateja Camplin Tahirović

Ljubljana, junij 2011

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

MAGISTRSKO DELO

FINANCIRANJE PREDŠOLSKE VZGOJE

Kandidatka: Mateja Camplin Tahirović
Vpisna številka: 04038161
Študijski program: magistrski študijski program Uprava druga stopnja
Mentorica: izr. prof. dr. Maja Klun

Ljubljana, junij 2011

IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA

Podpisana Mateja Camplin Tahirović, študentka magistrskega študijskega programa Uprava 2. stopnja, z vpisno številko 04038161, sem avtorica magistrskega dela z naslovom: »Financiranje predšolske vzgoje«.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko magistrskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Magistrsko delo je lektorirala: Blanka GOMBAČ.

Ljubljana, 6. 6. 2011

Podpis avtorice: _____

POVZETEK

Zavedanje o pomembnosti predšolskega obdobja je ključno za sodobno družbo, kajti vlaganja v predšolsko obdobje se med vsemi oblikami formalnega izobraževanja posamezniku in družbi najbolj obrestujejo.

Učinkovit sistem predšolske vzgoje potrebuje ustrezno normativno ureditev, v kateri se opredelijo organizacija, vsebina, cilji, financiranje, standardi itd. Vse navedeno je predstavljeno v prvem delu naloge. Za kakovostno in čim bolj dostopno predšolsko vzgojo pa je ključnega pomena tudi vzpodbudna družinska politika kot izpeljanka socialne politike posamezne države. Slovenija je oblikovala družinsko politiko, ki nudi možnosti usklajevanja družinskih in starševskih obveznosti s kakovostnim otroškim varstvom. Tudi organizacija predšolske vzgoje in kakovost izvajanja programov na podlagi nacionalnega kurikula sta na zavidljivi ravni. Sistem financiranja predšolske vzgoje je v Sloveniji podoben kot v drugih državah Evropske unije; programi otroškega varstva so financirani iz javnih sredstev (državnega in občinskih proračunov) in s prispevki staršev, ki so v primerjavi z drugimi evropskimi državami med najvišjimi.

Države Evropske unije imajo različne modele predšolske vzgoje, ki se razlikujejo v obsegu izvajanja storitve, kakovosti programov, usposobljenosti kadra in načinu financiranja. Kljub raznolikosti pa imajo države EU na področju predšolske vzgoje že od leta 2002 postavljene nekatere skupne usmeritve in cilje. Leta 2010 se je obdobje zasledovanja t. i. »barcelonskih ciljev« končalo, pričelo pa se je novo obdobje z evropsko strategijo do leta 2020. Kot polnopravna članica Evropske unije je tudi Slovenija zavezana k doseganju skupnih ciljev, ki so usmerjeni predvsem v cenovno ugodno, dostopno in kakovostno predšolsko vzgojo.

Slovenija je v želji po doseganju zastavljenih evropskih ciljev širila dostopnost do predšolske vzgoje tudi z ukrepom brezplačnega vrtca za mlajše otroke iz družine, ob sočasni vključenosti v programe vrtca. Vključenost v programe vrtca se je v zadnjih letih povečevala, ob tem pa so bile lokalne skupnosti kot ustanoviteljice vrtcev postavljene v organizacijsko in finančno neugoden položaj. Glede na to, da ukrep zajema le določen del populacije, se pojavlja dvom v pravičnost takšnega sistema. Kako se je slednje odražalo v praksi, je zajeto v zadnjem delu magistrske naloge, kjer so predstavljeni izsledki raziskave o vključenosti otrok v vrtce v slovenskih občinah ter odgovori lokalnih skupnosti na nekatera druga vprašanja, povezana s predšolsko vzgojo.

Ključne besede: predšolska vzgoja, družinska politika, organizacija in financiranje predšolske vzgoje, modeli predšolske vzgoje, cilji na področju predšolske vzgoje, vključenost otrok v programe predšolske vzgoje.

SUMMARY

Financing of preschool education

Between all forms of individual's formal education, the pre-school period of someone's development is the one that gives back the most. Being aware of the importance of investing in that period is crucial for the modern society.

An effective system for preschool education requires an appropriate normative order in which organisation, content, objectives, funding, standards, etc. are defined. Everything stated is presented in the first part of the study. As an effect of social policy of each country an encouraging family policy is the key to an accessible and quality pre-school education. Slovenia has developed a family policy that offers a possibility of family and parental obligations coordination combined with a quality child care. The organisation of pre-school education as well as the quality of carried out programs as demonstrated by the national curriculum are both at an enviable level. Pre-school education funding system in Slovenia is similar to those in other European Union countries. Child care programs are financed out of public funds (from the state and local budgets) with a contribution of the parents which is one of the highest among all European countries.

European countries differ in the pre-school education models. The models vary in carried out services volume, in programs quality, in staff qualification and in financing methods. Despite of their diversity have the European countries in 2002 set some common guidelines and objectives in the field of pre-school education. In 2010, when the era of so-called "Barcelona goals" chase finished, started a new age with European strategy for the next 10 years. As a full legal member of European Union, Slovenia is committed to work on achieving common goals that are primarily oriented toward cost-effective, accessible and quality pre-school education.

In desire to achieve the set European objectives, Slovenia expanded the accessibility of the preschool education by establishing free kindergarten for younger family children on condition that the parents get simultaneously involved in the kindergarten programs. Involvement in the kindergarten programs has increased in the last few years, while as the kindergarten founders, the local communities have been placed in an unpleasant organisational and financial position. Regarding the fact that the measure covers only one part of the population creates a doubt in the fairness of such a system. How this turned out in practice is explained in the second part of this study where the results of a research about children's involvement in Slovenian local communities and the responses of those communities including on some other questions regarding the pre-school education are presented.

Key words: preschool education, family policy, organization and financing of preschool education, preschool education models, preschool education objectives, children's involvement in preschool education programs.

KAZALO VSEBINE

IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY	vi
KAZALO VSEBINE.....	viii
1 UVOD	1
2 PREDŠOLSKA VZGOJA IN DRUŽINSKA POLITIKA V REPUBLIKI SLOVENIJI 6	
2.1 ZGODOVINSKI PREGLED PREDŠOLSKE VZGOJE	6
2.2 PREDŠOLSKA VZGOJA KOT IZVIRNA PRISTOJNOST OBČIN	6
2.3 ORGANIZACIJA IN VSEBINA PREDŠOLSKE VZGOJE	8
2.3.1 ORGANIZACIJA PREDŠOLSKE VZGOJE	10
2.3.2 VSEBINA PREDŠOLSKE VZGOJE.....	12
2.4 CILJI PREDŠOLSKE VZGOJE	16
2.5 FINANCIRANJE PREDŠOLSKE VZGOJE.....	18
2.6 DRUŽINSKA POLITIKA V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	29
2.6.1 RESOLUCIJA O TEMELJIH OBLIKOVANJA DRUŽINSKE POLITIKE	30
2.6.2 OTROŠKI DODATEK	31
2.6.3 DAVČNE OLAJŠAVE POVEZANE Z DRUŽINSKO POLITIKO.....	33
2.6.4 OSTALI UKREPI POVEZANI Z DRUŽINSKO POLITIKO	34
3 PREDŠOLSKA VZGOJA IN DRUŽINSKA POLITIKA V IZBRANIH DRŽAVAH	
EVROPSKE UNIJE.....	36
3.1 IZBOR DRŽAV ZA PRIMERJAVO	36
3.2 SISTEMI PREDŠOLSKE VZGOJE V IZBRANIH DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE	37
3.2.1 FINSKA	38
3.2.2 AVSTRIJA.....	39
3.2.3 ANGLIJA.....	41
3.2.4 ŠPANIJA	42
3.2.5 ESTONIJA.....	43
3.2.6 PRIMERJAVA UGOTOVITEV	43
4 VKLJUČENOST OTROK V PREDŠOLSKO VZGOJO	46
4.1 SMERNICE EVROPSKE UNIJE.....	46
4.2 REPUBLIKA SLOVENIJA IN BARCELONSKI CILJI.....	53
5 RAZISKAVA O VKLJUČENOSTI OTROK V VRTCE V SLOVENSkih OBČINAH	57
5.1 DOLOČITEV VZORCA.....	57
5.2 PREDSTAVITEV ANKETNEGA VPRAŠALNIKA	58
5.3 REZULTATI RAZISKAVE	58
6 PREVERITEV HIPOTEZ	69
7 UPORABNOST REZULTATOV ZA STROKO IN ZNANOST	74
8 ZAKLJUČEK	75
LITERATURA IN VIRI.....	79
PRILOGE	88

KAZALO PONAZORITEV

SEZNAM SLIK

Slika 1: Donosnost vlaganj na različnih stopnjah vseživljenjskega učenja.....	49
Slika 2: Udeležba v predšolski vzgoji v letu 2008, v %	51

SEZNAM TABEL

Tabela 1: Javni in zasebni vrtci v RS po šolskih letih, število.....	11
Tabela 2: Vrste programov po trajanju in času izvajanja	13
Tabela 3: Vrste oddelkov in število otrok v oddelkih	14
Tabela 4: Javni izdatki za predšolsko vzgojo v RS, v %	19
Tabela 5: Razlike v ceni programov vrtcev med občinami.....	23
Tabela 6: Lestvica za znižano plačilo vrtca, ki velja od 1. januarja 2011	24
Tabela 7: Predlog nove lestvice za plačilo vrtca	26
Tabela 8: Lestvica za otroški dodatek, ki velja od 1. julija 2010	32
Tabela 9: Izbor držav po ESM.....	37
Tabela 10: Primerjava izbranih držav.....	44
Tabela 11: Otroci, vključeni v vrtce v RS, v posameznih šolskih letih, v %	56

SEZNAM GRAFOV

Graf 1: Javni vrtci in oddelki v RS po šolskih letih, število.....	15
Graf 2: Struktura povprečne cene programov vrtcev v RS (1. 2. 2010), EUR.....	21
Graf 3: Povprečne cene v slovenskih vrtcih po letih, EUR	22
Graf 4: Vključenost štiriletnikov izbranih držav v letih 2000–2008, v %.....	50
Graf 5: Živorojeni otroci v RS v letih 2005–2009, število	54
Graf 6: Vključenost otrok v vrtce v RS po šolskih letih, število	55
Graf 7: Vključenost otrok v vrtce v anketiranih občinah do 5000 prebivalcev, število	60
Graf 8: Vključenost otrok v vrtce v anketiranih občinah od 5000 do 20000 prebivalcev, število	60
Graf 9: Vključenost otrok v vrtce v anketiranih občinah nad 20000 prebivalcev, število ..	61
Graf 10: Oddelki 1. starostnega obdobja v malih občinah 2006–2010, število	63
Graf 11: Oddelki 2. starostnega obdobja v malih občinah 2006–2010, število	64
Graf 12: Oddelki 1. starostnega obdobja v srednjih občinah 2006–2010, število.....	64
Graf 13: Oddelki 2. starostnega obdobja v srednjih občinah 2006–2010, število.....	65
Graf 14: Proračunska sredstva za predšolsko vzgojo v letih 2006–2010, v EUR	67

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Anketa	88
-------------------------	----

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

BDP	Bruto domači proizvod
CSD	Center za socialno delo
DMV	Davek na motorna vozila
DSP	Denarno socialna pomoč
EACEA	Agencija za izobraževanje, avdiovizualno področje in kulturo
EK	Evropska komisija
ESM	Evropski socialni model
EU	Evropska unija
EUR	Evro
EUROSTAT	Evropski statistični urad
itd.	in tako dalje
ipd.	in podobno
KELA	Socialno varstvena ustanova na Finskem
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MF	Ministrstvo za finance
MOL	Mestna občina Ljubljana
MŠŠ	Ministrstvo za šolstvo in šport
npr.	na primer
OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
RS	Republika Slovenija
SURS	Statistični urad Republike Slovenije
t. i.	tako imenovan
tj.	to je
UPB	uradno prečiščeno besedilo
Ur. l. RS	Uradni list Republike Slovenije
ZDoh-2	Zakon o dohodnini
ZIUZG	Zakon o interventnih ukrepih zaradi gospodarske krize
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZOFVI	Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja
ZSDP	Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih
ZUPJS	Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev
ZUS-1	Zakon o upravnem sporu
ZVrt	Zakon o vrtcih
ZZ	Zakon o zavodih

SLOVAR SLOVENSKIH PREVODOV TUJIH IZRAZOV

childminders	vzgojno-varstvene družine
chrèches	jasli
day care center	dnevni center za varstvo otrok
Early Years Foundation Stage	pravilnik o kakovosti predšolske vzgoje in varstva
kindergarten	vrtec
LEAs-local education authorities	lokalna šolska oblast
Ministry of Education	ministrstvo za izobraževanje
parentgroup	skupine starši-malček
playgroup	igralna skupina
preeschool	vrtec
private initiative	zasebna iniciativa

1 UVOD

V Ustavi RS¹ je v 56. členu zapisano, da otroci uživajo posebno varstvo in skrb. Naslednji, 57. člen, opredeljuje, da je izobraževanje svobodno, osnovnošolsko izobraževanje obvezno in financirano iz javnih sredstev, država pa je tista, ki mora ustvarjati možnosti izobraževanja za svoje državljane. Prva institucionalizirana oblika izobraževanja pred obveznim osnovnošolskim in vsemi nadaljnjimi oblikami izobraževanja je predšolska vzgoja. Pri procesu predšolske vzgoje gre za primarno socializacijo otroka, ki še zdaleč ni nekaj samoumevnega; pomeni namreč pomemben temelj nadaljnega razvoja otroka v procesu vseživljenjskega izobraževanja.

Večini staršev se ob vpisu otroka v vrtec odpira veliko vprašanj glede oblike otroškega varstva, ki naj jo izberejo, kakšno socialno funkcijo bo vrtec kot institucija prevzel za njihovega otroka in kakšen strošek bo takšno varstvo predstavljalo za družinski proračun. Poleg staršev, ki prispevajo k plačilu storitve otroškega varstva, pa se veliko sredstev za izvajanje namenja tudi iz državnega in občinskih proračunov, torej iz javnih sredstev.

Tema »vrtci« se zdi v zadnjem času nadvse aktualna, saj je po nekajletnem zatišju in nižjem odstotku vpisanih otrok v vrtce, zapiranju posameznih oddelkov, enot ali celo vrtcev, danes situacija obratna. Vsako leto se odpira vse več oddelkov, gradijo se novi vrtci ali pa so se v določenih občinah pričeli vsaj postopki v zvezi z izgradnjo.

Razlogov za to je več. Statistika na evropski ravni v zadnjih letih kaže povečano vključenost otrok v predšolsko vzgojo, enako se dogaja tudi v RS², kjer od leta 2004 beležimo tudi porast rojstev. Da se je povečala vključenost otrok v slovenske vrtce po mojem mnenju ni zanemarljivo dejstvo, da je sprememba zakonodaje v letu 2008, ki je starše oprostila plačila vrtca za mlajšega in vse nadaljnje otroke iz družine, ki hkrati obiskujejo programe vrtca, vplivala na to, da so starši vpisovali v vrtec več otrok iz družine, ki jih ob pogojih predhodne zakonodaje ne bi.

Izbrana tema se mi zdi zelo zanimiva z več vidikov. Zaposlena sem kot višja svetovalka za družbene dejavnosti pri Občini Trbovlje in se že leta srečujem s področjem predšolske vzgoje. Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena, ki jih določi s splošnim aktom občine, lahko pa jih določi že sam zakon. Temeljna naloga, ki spada v izvirno pristojnost občine, je tudi skrb za izvajanje predšolske vzgoje. Občina to svojo izvirno nalogo uresničuje z ustanovitvijo javnega zavoda ali s podelitvijo koncesije zasebniku. Kot javna uslužbenka občine, zadolžena za področje družbenih dejavnosti, sodelujem z javnim zavodom Vrtec Trbovlje, sodelujem pri oblikovanju proračunskih

¹ Ustava RS – Ustava Republike Slovenije

² RS – Republika Slovenija

sredstev, potrebnih za delovanje vrtca, spremljam normative in standarde s tega področja, pripravljam različna gradiva za obravnavo na občinskem svetu ter vodim in odločam v upravnih postopkih uveljavljanja znižanega plačila vrtca. Na leto je takšnih upravnih postopkov približno tisoč.

Drugi vidik, ki se mi zdi pomemben, je ta, da sem mati dveh predšolskih otrok, vključenih v programe vrtca in sem zadovoljna posredna uporabnica storitev.

Tretji vidik, ključen za izbiro teme, je njena aktualnost. V letu 2010 je bil sprejet Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS, Ur. list RS, št. 62/2010 in 40/2011), po katerem so tudi vrtci postali ena izmed subvencij tega zakona. O določitvi plačila programa vrtca bo odločil pristojni CSD³, lokalna skupnost pa ostaja plačnica razlike med ceno programa in plačili staršev. Takšna oblika odločanja o določitvi plačila programa vrtca se zdi z vidika ščitenja proračunskih sredstev občine nesprejemljiva. Podoben sistem že sedaj velja na področju socialnega varstva (CSD izda odločbo o namestitvi upravičenca v dom ostarelih, občina po odločbi plača razliko do polne cene oskrbe). Iz lastnih izkušenj vem, da je nadziranje takšnih postopkov nemogoče, saj občina ni stranka v postopku, nima vpogleda v vloge in v določene uradne evidence, ki so ključne za odločanje, je pa plačnica storitev. Podobno se bo najverjetneje dogajalo na področju vrtcev. Ključna razlika pa je v tem, da je vrtec javni zavod, katerega ustanoviteljica je lokalna skupnost, domovi starejših pa spadajo pod okrilje resornega ministrstva, kar pomeni različen vir financiranja, nivoje odločanja itd.

Otroško varstvo je bilo prvotno organizirano z namenom omogočiti materi udeležbo na trgu delovne sile, danes pa je pomen otroškega varstva mnogo večji. Prvi del magistrske naloge je tako namenjen predstavitvi sistema predšolske vzgoje v RS, ki sem ga v nadaljevanju primerjala z izbranimi evropskimi državami. Glede na to, da je socialna funkcija vzgoje in varstva po mnenju psihologov in raziskovalcev, ki so preučevali vpliv predšolske vzgoje na otrokov razvoj zelo pomembna, sem skušala omenjeno področje vpeti v področje socialne oziroma družinske politike v RS in izbranih državah EU⁴.

Z metodo primerjanja med RS in ostalimi razvitimi državami EU sem ob uporabi primarnih in sekundarnih virov želela odgovoriti na prvo postavljeno hipotezo glede primerljivosti našega sistema predšolske vzgoje z izbranimi evropskimi državami in glede vpetosti politike otroškega varstva v družinsko politiko, ki predstavlja del socialne politike, ki jo vodi posamezna država. Predvidevala sem, da je Slovenija kljub temu, da je mlada država, popolnoma primerljiva z razvitimi evropskimi državami glede oblikovanega sistema predšolske vzgoje.

³ CSD – Center za socialno delo je institucija, ki ji Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve podeli javno pooblastilo za izvajanje nalog s področja socialnega varstva. V Sloveniji deluje 62 CSD-jev.

⁴ EU – Evropska unija (angl. European Community) je edinstvena zveza posameznih držav članic, ki sicer ostajajo neodvisne države, a svojo suverenost združujejo, da pridobijo moč in svetovni vpliv. Danes je vanjo vključenih 27 držav, države kandidatke pa so še Hrvaška, Turčija, Islandija in Makedonija.

Postavljena hipoteza se glasi:

H1: Predšolska vzgoja v Sloveniji se po sprejetih standardih lahko primerja z ostalimi razvitimi državami EU.

Menim, da je kakovost izvajanja predšolske vzgoje v RS zelo dobra. Imamo izobražen kader, stroge standarde in normative, tako prostorske kot glede števila otrok v oddelku itd. Ravno zaradi tega je bilo zanimivo raziskati oziroma primerjati naš sistem predšolske vzgoje z nekaterimi drugimi državami EU. Slednje uporabljajo različne ukrepe, s katerimi širijo dostopnost predšolske vzgoje. Najpogostejši mehanizmi so seveda finančni, torej plačila staršev v odvisnosti od dohodka in velikosti družine.

EU zagovarja večjo vključenost v programe predšolske vzgoje otrok od tretjega leta starosti. RS je s spremembo zakonodaje v letu 2008 sicer dosegla večjo vključenost otrok v vrtec, vendar je šla v obratno smer. Na račun brezplačnega vrtca za drugega in vse nadaljnje otroke iz družine, ki hkrati obiskujejo vrtec, se je povečal ravno vpis otrok, mlajših od treh let, kar je predvsem občinam povzročilo veliko organizacijskih in finančnih težav.

V drugem, srednjem, delu naloge sem zato skušala predstaviti situacijo glede predšolske vzgoje v RS, zlasti v smislu sprememb glede sofinanciranja programa vrtca s strani MŠŠ⁵ za drugega in nadaljnje otroke iz družine, ki hkrati obiskujejo vrtec. Postavljeni trditvi sem skušala dokazati z metodo anketiranja izbranih slovenskih občin in metodo analize ter praktičnim preizkušanjem modela, ob tem pa sem uporabila tako primarne kot sekundarne vire. V nalogi sem tako postavila še dve hipotezi, in sicer:

H2: Sprememba financiranja oskrbe v vrtcih iz leta 2008 je nepravilna.

H3: Sprememba področne zakonodaje v letu 2008 je občinam povzročila velike finančne in organizacijske težave.

Raziskav, ki govore o tem, kako pomembna je predšolska vzgoja s socialnega in sociološkega vidika, je veliko. Ker naš sistem predšolske vzgoje radi primerjamo s skandinavskim, sem odgovore glede pomembnosti predšolske vzgoje s socialnega in sociološkega vidika iskala predvsem v raziskavah s Švedske (Anderson, 1989 in 1990). Tudi slovenski avtorji so na tem področju raziskovanja zelo uspešni (Vonta, 2009).

Bolj skope so raziskave glede osrednjega problema, izpostavljenega v tej nalogi, torej glede financiranja predšolske vzgoje oziroma kako se je sistem financiranja predšolske vzgoje obnašal v obdobju zadnjih let v RS, natančneje pred in po spremembi področne zakonodaje glede oprostitve plačila programa vrtca pod določenimi pogoji.

⁵ MŠŠ – Ministrstvo za šolstvo in šport, v pristojnost katerega sodi tudi področje predšolske vzgoje.

Veliko raziskav, priporočil, poročil in usmeritev daje EU s pomočjo svojih institucij. Med najpomembnejše institucije EU spadajo Svet EU⁶, EK⁷ in Evropski parlament⁸. Za EK prevladuje splošno mnenje, da predstavlja motor EU, saj pripravlja predloge evropske zakonodaje. Ravno EK postavlja predšolsko vzgojo kot prednostno temo sodelovanja med državami članicami v smislu spodbujanja k enakomernemu dostopu, krepitve kakovostne ponudbe in podpore vzgojiteljem. Kar nekaj raziskav in študij pa je narejenih pod okriljem omrežja Eurydice⁹.

Pri raziskovanju sem uporabila deskriptivni pristop, komparativno oziroma primerjalno metodo, metodo anketiranja in metodo analize ter statistične metode za analiziranje podatkov, pridobljenih iz anket.

Namen mojega raziskovanja je bil predstaviti pomembnost predšolske vzgoje z več vidikov; s socialnega, z organizacijskega in še posebej s finančnega ter umestitev slovenskega modela predšolske vzgoje v širši evropski prostor. Cilj naloge pa je bil ugotoviti, ali se je vključenost otrok v slovenske vrtce v zadnjih letih povečala zaradi naravnih razlogov, kot je na primer večje število rojstev, torej dvig natalitete, ali umetno s prikritivijo zakonodaje s področja otroškega varstva, ki je prijaznejša staršem v finančnem smislu. Pomemben cilj je bil ugotoviti, koliko dodatnih proračunskih sredstev so posamezne občine od septembra 2008 morale zagotoviti na račun povečanega vpisa zlasti mlajših otrok. Starši ob vpisu dveh ali več otrok prihranijo dvakrat. Za starejšega otroka plačajo za en plačilni razred nižjo ceno, za mlajše so oproščeni plačila. Takšne določbe zakona se uporabljajo od septembra 2008. Delež za mlajšega otroka, ki v povprečju znaša približno 30 %, je prevzela država, medtem ko je razlika do ekonomske cene programa vrtca, ki ga obiskujeta tako mlajši kot starejši otrok, ostala v breme proračuna posamezne občine.

Glede na moje poznavanje področja sem pričakovala, da bo raziskava skozi magistrsko delo pokazala, da imamo v RS v primerjavi z ostalimi državami EU dobro razvito predšolsko vzgojo v vsebinskem smislu, kakovosten kurikulum in kadre. Predvidevala sem

⁶ Svet EU – najpomembnejša institucija EU v procesu sprejemanja odločitev. Zakonodajno nalogo si deli z Evropskim parlamentom. Sestavljajo ga predstavniki vlad držav članic EU, posamezno sestavo Sveta EU pa sestavljajo ministri držav članic, pristojni za posamezna področja.

⁷ EK – Evropska komisija – ena od treh temeljnih institucij EU, ki pripravlja predloge nove evropske zakonodaje, skrbi za pravilno izvajanje politik EU in nadzoruje razporejanje sredstev EU. Komisija zagotavlja spoštovanje evropskih pogodb in zakonodaje. Med člani t. i. »Barrosove komisije 2010–2014« je tudi slovenski komisar Janez Potočnik.

⁸ Evropski parlament – zastopa interese državljanov EU. Njegova glavna naloga, ki si jo deli s Svetom EU, je sprejemanje evropske zakonodaje ter proračuna EU. Poslanci so izvoljeni na splošnih in neposrednih volitvah v državah članicah EU. Evropski parlament deluje v Bruslju (Belgija), Strasbourgu (Francija) in Luksemburgu.

⁹ Omrežje Eurydice – Informacijska mreža o izobraževanju v Evropi, ki zagotavlja informacije in analize o evropskih izobraževalnih sistemih. Objavlja redne študije in raziskave o različnih vidikih evropskih sistemov izobraževanja in zagotavlja podrobne opise sistemov v vseh sodelujočih državah. Sestavljena je iz 35 nacionalnih enot s sedeži v vseh 31 državah, ki sodelujejo v programu ES vseživljenjskega učenja (27 držav članic ES, Islandija, Liechtenstein, Norveška in Turčija). Deluje od leta 1980.

tudi, da imamo v smislu družinske in socialne politike dobro vpeljan sistem, ki na nek način vzpodbuja k dvigu natalitete in vključenosti otrok v vrtce. Še vedno pa menim, da zaostajamo v načinu financiranja predšolske vzgoje in da posamezne nepremišljene politične in nestrokovne odločitve negativno vplivajo na proračunska sredstva, zlasti občin.

Razumem namen države, ki je z oprostitvami plačila vrtca za mlajše otroke želela dvigniti nataliteto in olajšati družinski proračun. Čeprav je bil namen dober, pa takšna ureditev za neko demokratično družbo ni sprejemljiva, saj se nanaša le na določen del prebivalstva, na tiste, ki imajo vsaj dva otroke, ki pa morata biti hkrati vključena v programe predšolske vzgoje.

Področje predšolske vzgoje je torej zelo specifično, a vendar zelo pomembno za celotno družbo. Menim, da so izsledki moje raziskave uporabni predvsem za slovenski in ne toliko za mednarodni prostor. Predvsem lahko raziskava koristi pripravljavcem zakonodaje s področja predšolske vzgoje in pripomore k temu, da bi dosledneje spoštovali vlogo lokalnih skupnosti kot ustanoviteljic vrtcev in plačnic storitev predšolske vzgoje ter njihove pristojnosti oziroma obveznosti v zvezi s financiranjem, tako v programe kot investicije.

Seveda pa je ob vsem tem najbolj pomembno, da se otroci v vrtcu dobro počutijo in da v svojem vrtčevskem vsakdanjiku ne občutijo vseh anomalij, ki se dogajajo glede organizacije, financiranja itd.

Po vseh analizah in ugotovljenih dejstvih in po opravljeni raziskavi sem magistrsko delo končala s preverjanjem hipotez, z mnenjem, kako lahko naloga prispeva k stroki in zaključkom.

2 PREDŠOLSKA VZGOJA IN DRUŽINSKA POLITIKA V REPUBLIKI SLOVENIJI

2.1 ZGODOVINSKI PREGLED PREDŠOLSKE VZGOJE

Začetki predšolske vzgoje segajo že v leto 1756, ko je bila ustanovljena prva institucija s področja predšolske vzgoje v Mariboru. Ljubljana je prvo podobno institucijo, t. i. zavetišče, dobila leta 1834. V 19. stoletju so bile vpeljane različne oblike varstva otrok, največkrat kot otroška zavetišča, ki so bila financirana s strani raznih dobrodelnih organizacij in cerkve. Leta 1869 so otroška zavetišča prešla v roke države in lokalnih skupnosti, organizirana pa so bila za starejše predšolske otroke zaposlenih staršev. Po 2. svetovni vojni so vrtce najprej poimenovali »dom igre in dela«. Druga polovica prejšnjega stoletja pa je bila v znamenju vse večjega zaposlovanja, tudi žensk, ki so tako zaradi udeležbe na trgu dela potrebovale varstvo za svoje otroke. Leta 1971 so vrtci v slovenskem prostoru dobili prvi samostojni zakon, in sicer Zakon o vzgojno-varstvenih dejavnostih za predšolske otroke. Mreža javnih vrtcev se je, tudi ob veliki podpori takrat znanih samoprispevkov državljanov, naglo širila. Devet let po sprejemu prvega samostojnega zakona, torej leta 1980, je stopil v veljavo Zakon o vzgoji in varstvu predšolskih otrok (Ur. l. SRS, št. 5/1980). Prvič v zgodovini je bila predšolska vzgoja prepoznana kot del celotnega izobraževalnega sistema (Marjanovič Umek in dr., 2010).

Po osamosvojitvi Slovenije je prva slovenska vlada umestila vrtce v delokrog Republiškega komiteja za zdravstveno in socialno varstvo. Z letom 1992 je skrb za predšolsko vzgojo prešla v roke takratnega Ministrstva za zdravje, družino in socialne zadeve. Leto kasneje je krovno ministrstvo postalo MŠŠ, v katerega pristojnost spadajo še danes. Konceptualne, systemske in vsebinske rešitve glede predšolske vzgoje, ki so bile opredeljene v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju leta 1995, so veljale vse do danes. Že od leta 2009 se pripravljajo novosti glede vzgoje in izobraževanja v Beli knjigi. Strokovna skupina je v zaključni fazi priprave. Na vprašanje, kdaj pričakovati končno verzijo Bele knjige o vzgoji in izobraževanju, je šolski minister odgovoril: »... z vodjem strokovne skupine za pripravo bele knjige Janezom Krekom 'imava datum, to je 1. 3. 2011'...« (Delo, 2011).

2.2 PREDŠOLSKA VZGOJA KOT IZVIRNA PRISTOJNOST OBČIN

Za razumevanje predšolske vzgoje kot izvirne pristojnosti občin je potrebno najprej opredeliti pojme lokalne samouprave, lokalne skupnosti ter občine.

V teoriji obstaja več definicij o opredelitvi pojma »lokalna samouprava«, vsem pa je skupno izhodišče za izvajanje le-te, to je lokalna skupnost. Uresničevanje lokalne samouprave je kompleksen družbeni, politični, pravni in upravni proces, ki se nanaša

predvsem na delitev posameznih pristojnosti med državno in lokalno ravno. Ustrezno urejena lokalna samouprava omogoča, da so javne službe učinkovitejše, kot če bi se izvajale samo na državni – centralni ravni (Vlaj, 2001).

9. člen Ustave RS določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Na ta način država priznava avtonomnost lokalni samoupravi in daje državljanom možnost, da dejansko uresničujejo pravico do lokalne samouprave. Osnovni konstitutivni elementi institucije lokalne samouprave so naslednji (Šmidovnik, 1995, str. 29):

- **teritorialni** – to pomeni, da so lokalne skupnosti ustanovljene kot subjekt lokalne samouprave za določena območja, ožja od države, na primer občine ali pokrajine;
- **funkcionalni** – kar pomeni, da se tem skupnostim prizna delovno področje nalog lokalnega ali regionalnega pomena, ki izražajo interese njihovih prebivalcev;
- **organizacijski** – te naloge opravljajo člani lokalne skupnosti samostojno z lastno odgovornostjo, neposredno ali po izvoljenih organih;
- **materialno-finančni** – lokalna skupnost ima lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog in
- **pravni element samoupravnosti** – lokalna skupnost ima status (lastnost) pravne osebe, kar pomeni, da samostojno nastopa v poslovno-pravnem prometu.

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS, Ur. list RS, št. 94/2007-UPB2, 76/2008, 79/2009 in 51/2010) v 2. členu določa občino kot temeljno lokalno samoupravno skupnost. Skladno z določili ZLS imajo občine vrsto nalog, ki so opredeljene kot izvirne naloge in kot prenesene naloge. Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena, ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom (ZLS, 21. člen). Po predhodnem soglasju z občino lahko država z zakonom prenese na občino izvajanje posameznih nalog iz državne pristojnosti. Za prenesene naloge zagotavlja država občini tudi ustrezna sredstva za njihovo opravljanje (ZLS, 24. člen).

Občina tako v okviru svojih pristojnosti skrbi za lokalne javne službe, ki jih določi sama ali je tako določeno z zakonom. Opravljanje lokalnih javnih služb zagotavlja občina (ZLS, 61. člen):

- neposredno v okviru občinskih služb (občinske uprave),
- z ustanavljanjem javnih gospodarskih in drugih javnih zavodov ter javnih gospodarskih družb,
- z dajanjem koncesij in
- z vlaganjem lastnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava.

Ob tem ni odveč še razlaga, kaj je javna služba: »je družbi nujno potrebna dejavnost, preko katere se zadovoljujejo potrebe po javnih dobrinah in storitvah, ki jih v javnem interesu trajno in nemoteno zagotavlja državna oziroma lokalna skupnost, kadar in v kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu, ter pri tem njen prvenstven cilj ni pridobivanje dobička. Javne službe delimo na gospodarske in negospodarske.« (Wikipedija, 2011).

Med vsemi nalogami občine sem se za potrebe tega magistrskega dela odločila za predstavitev le ene naloge iz izvirne pristojnosti občine: izvajanje lokalne javne službe predšolske vzgoje v javnih vrtcih. Z izvajanjem le-te občina izvršuje svojo izvirno nalogo pospeševanja službe za predšolsko vzgojo. Ob tem je potrebno poudariti, da po mnenju računskega sodišča občine pri skrbi za predšolsko vzgojo niso povsem samostojne, saj politiko na tem področju s pripravo predpisov (so)oblikuje ministrstvo. Tako je država občinam določila odgovornost za financiranje programov in investicij v vrtce ter za zagotavljanje zadostnega števila prostih mest v vrtcih, ni pa dolžna zagotavljati sredstev za ta namen (Računsko sodišče RS, 2010).

Za razdelitev pristojnosti med državo in občino na področju izvajanja predšolske vzgoje je bila leta 1999 sprejeta Uredba o merilih za oblikovanje javne mreže vrtcev (Ur. list RS, št. 63/1999). Javno mrežo vrtcev tako sestavljajo (Uredba o merilih za oblikovanje javne mreže vrtcev, 1. člen):

- javni vrtci,
- zasebni vrtci s koncesijo,
- oddelki predšolske vzgoje v zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami in
- oddelki vrtcev v bolnišnicah, katerih dejavnost je namenjena območju države.

Javno mrežo vrtcev iz prvih dveh alinej prejšnjega odstavka zagotavlja občina, javno mrežo iz drugih dveh alinej pa država. Pravna podlaga za ustanovitev javnega vrtca oziroma zasebnega vrtca s koncesijo je v osnovi zapisana v Zakonu o zavodih (ZZ, Ur. list RS, št. 12/1991 in 8/1996) ter v materialnih predpisih s področja vzgoje in izobraževanja. Zavodi so organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva ... (ZZ, 1. člen), ustanovljeni pa so za izvajanje javnih služb (ZZ, 3. člen). Lahko pa se z zakonom ali odlokom občine ali z odločbo pristojnega organa v skladu z zakonom oziroma odlokom (aktom o koncesiji) podeli tudi koncesija za opravljanje javne službe (ZZ, 25. člen).

2.3 ORGANIZACIJA IN VSEBINA PREDŠOLSKE VZGOJE

Organizacijo in vsebino predšolske vzgoje natančno urejata dva temeljna zakona s tega področja, in sicer Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI, Ur. list RS, št. 16/2007-UPB, 118/2006 – ZUOPP-A, 36/2008, 58/2009 in 20/2011) in Zakon o vrtcih (ZVrt, Ur. list RS, št. 12/1996, 44/2000, 78/2003, 113/2003-UPB1, 72/2005, 100/2005-UPB2, 25/2008 in 36/2010). Na temelju navedenih zakonov se predšolska vzgoja v RS izvaja v okviru javnih in zasebnih vrtcev. Glavni nalogi vrtca sta pomoč staršem pri celoviti skrbi za otroke ter izboljšanje kvalitete življenja otrok in njihovih družin. Zelo pomembna naloga pa je seveda tudi, da se otrokom omogočijo ustrezni pogoji za razvoj fizičnih in duševnih sposobnosti.

Filozofija predšolske vzgoje v vrtcih temelji na načelih demokratičnosti, pluralizma, avtonomnosti in strokovnosti zaposlenih, enakih možnosti, pravice do izbire in drugačnosti ter ohranitve ravnovesja med različnimi vidiki otrokovega fizičnega in duševnega razvoja.

Na podlagi ZOFVI je bila sprejeta Odredba o pogojih za ustanavljanje javnih vrtcev (Ur. list RS, št. 11/1999). Odredba določa tri statusne oblike javnih vrtcev, in sicer:

- **samostojni vrtec**, ki ima status javnega zavoda in se lahko ustanovi, če vrtec šteje vsaj deset oddelkov;
- **organizacijska enota vrtca**, ki je vrtec kot del javnega zavoda in se lahko organizira, če vrtec deluje z najmanj osmimi oddelki in
- **enota vrtca**, ki je del samostojnega vrtca ali šole oziroma organizacijske enote vrtca in se lahko organizira, če vrtec deluje kot del javnega vrtca oziroma organizacijske enote vrtca na drugi lokaciji oziroma kot del šole na isti ali drugi lokaciji kot šola.

Status vrtca se lahko spremeni, če niso več izpolnjeni pogoji za posamezno statusno obliko. Tako se ob znižanju števila oddelkov pod predpisano mejo spremeni (Odredba o pogojih za ustanavljanje javnih vrtcev, 7. člen):

- status samostojnega vrtca kot javnega zavoda v organizacijsko enoto drugega javnega zavoda oziroma v enoto vrtca,
- status organizacijske enote vrtca v enoto vrtca ali pa se
- ukine enota vrtca.

Po predhodnem soglasju ustanovitelja lahko vrtec organizira delo v novi enoti ali ukine obstoječo enoto vrtca, če so zato podani zakonski razlogi. Najprej občinski svet sprejme sklep o spremembi (odprtju novih enot oziroma ukinitvi enot vrtca), sledi pa še sprememba oziroma uskladitev samega odloka v delu, kjer so navedene enote vrtca.

Občina je dolžna spremljati demografska gibanja in pripraviti oceno teh gibanj za petletno obdobje. Ko vrtec po izvedenem vpisu za naslednje šolsko leto konča s postopkom oblikovanja oddelkov, je dolžan občini sporočiti število otrok in oddelkov ter število otrok, ki jih zaradi pomanjkanja prostora ni bilo moč vključiti. Na podlagi tega mora občina ustanoviteljica vrtca ugotoviti, če število oddelkov še zadostuje normativom ali pa je potrebno pričeti s postopkom za spremembo statusa vrtca. Občina ni dolžna začeti postopka le v primeru, ko gre za začasno neizpolnjevanje kriterijev, ki ne bodo trajali dlje kot dve leti. O začasnem neizpolnjevanju kriterijev mora občina obvestiti MŠŠ. Enako velja tudi v obratni situaciji, ko je preseženo najvišje število oddelkov samostojnega vrtca in demografska gibanja kažejo le na začasno povečanje, ki ne bo trajalo več kot dve leti.

Lokalna skupnost je torej ustanoviteljica javnega vrtca, ustanoviteljske pravice pa izvršuje mestni oziroma občinski svet posamezne občine, saj je najvišji organ odločanja v občini. Odlok o ustanovitvi javnega zavoda Vrtec X se pripravi na podlagi ZZ, ZOFVI in statuta posamezne občine. Odlok o ustanovitvi javnega zavoda Vrtec X kot splošni akt občajno vsebuje:

- statusne določbe (ime, sedež vrtca, pravni status, pečat),
- opredelitev dejavnosti (dejavnost kot javna služba predšolske vzgoje, katere izvajanje je v javnem interesu in druge dejavnosti, kot npr. dejavnost pralnice, storitve menze),
- organe vrtca (svet vrtca, ravnatelj, strokovni organi in svet staršev),
- vire in načine pridobivanja sredstev za delo vrtca (javna sredstva, sredstva ustanovitelja, plačila staršev za storitve, sredstva od prodaje blaga in storitev, donacij, sponzorska sredstva),
- odgovornosti in pravice ustanovitelja (soglasje k statusnim spremembam, k notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, mnenje k imenovanju ali razrešitvi ravnatelja, določa cene programov na predlog vrtca),
- določbe glede nadzora (pristojne inšpekcijske službe in Računsko sodišče RS za nadzor na porabo javnih sredstev) itd.

2.3.1 ORGANIZACIJA PREDŠOLSKE VZGOJE

Država skrbi za pripravo enotnih predpisov s področja predšolske vzgoje, medtem ko izvajalce programov izbere lokalna skupnost, lahko tudi več lokalnih skupnosti skupaj. Pogoji oziroma kriteriji za ustanovitev javnega vrtca so zapisani v Zakonu o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI, 44. člen), in sicer se javni vrtec lahko ustanovi, če je zagotovljena vključitev vsaj desetih oddelkov otrok in največ trideset oddelkov.

Zaradi pomembne vloge stroke s področja predšolske vzgoje je Vlada RS že leta 1996 ustanovila Strokovni svet RS za splošno izobraževanje¹⁰ (v nadaljevanju: Strokovni svet), ki deluje pod okriljem MŠŠ. Njegovi osnovni nalogi sta odločanje o strokovnih zadevah na področju splošnega izobraževanja in strokovna pomoč pri sprejemanju odločitev v zvezi s pripravo predpisov s tega področja. Strokovni svet tako sprejema tudi programe za predšolske otroke, strokovna izhodišča, vzgojna področja in cilje ter načine in oblike sodelovanja s starši. Navedeno velja za javne vrtce. Pri zasebnih vrtcih program določi ustanovitelj v skladu z aktom o ustanovitvi, vendar pa mora pred začetkom izvajanja programa za predšolske otroke pridobiti tudi pozitivno mnenje Strokovnega sveta. Glede izvajalcev programov za predšolske otroke zakon določa, da jih izbere lokalna skupnost ali več lokalnih skupnosti, če se tako dogovorijo (ZVrt, 12. člen).

S podatki v Tabeli 1 sem želela prikazati, kako pomembna je javna mreža otroškega varstva. Čeprav se iz leta v leto povečuje število zasebnih vrtcev, v glavnem prevladujejo javni vrtci, ki jih je vsako leto več. Iz podatkov lahko sklepam, da so potrebe staršev po vključenosti otrok v organizirano obliko varstva vse večje. Na podlagi splošnih podatkov

¹⁰ Strokovni svet RS za splošno izobraževanje – Ustanovila ga je Vlada RS na seji 16. maja 1996. Predsednik in člani so imenovani za šest let. Za posamezna področja svojega delovanja strokovni svet lahko oblikuje komisije, ekspertne skupine in druga delovna telesa. Organizacijo in način dela ureja Poslovnik o delu Strokovnega sveta RS za splošno izobraževanje. Strokovna, administrativna, tehnična in druga dela za strokovni svet opravlja ministrstvo, pristojno za šolstvo (MŠŠ, 2011).

MŠŠ za šolsko leto 2010/2011 je v RS 35 zasebnih vrtcev, od tega jih ima sedem koncesijo. Skupni delež otrok, ki so vključeni v zasebne vrtce, ni visok, znaša približno 2 % vseh otrok, ki obiskujejo programe vrtca (MŠŠ, 2011).

Tabela 1: Javni in zasebni vrtci v RS po šolskih letih, število

ŠOLSKO LETO	JAVNI VRTCI	INDEKS	ZASEBNI VRTCI	INDEKS
2005/2006	759	100	18	100
2006/2007	769	101	24	133
2007/2008	787	102	24	100
2008/2009	821	104	24	100
2009/2010	833	101	30	125
2010/2011	856	103	35	117

Vir: Statistični urad RS (2011)

V Tabeli 1 sem izračunala še indeks rasti glede na predhodno šolsko leto med vsemi primerjanimi šolskimi leti. Pri javnih vrtcih je porast indeksa dokaj enakomeren v vseh letih, pri zasebnih vrtcih pa je viden porast v šolskem letu 2006/2007 ter v zadnjih dveh šolskih letih.

Znotraj posameznih vrtcev Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca (Ur. list RS, št. 73/2000, 75/2005, 33/2008, 126/2008 in 47/2010) natančneje določa prostor vrtca, stavbo vrtca, notranje in zunanje igralne površine, igralnico, osrednji prostor, dodatni prostor, športno igralnico, zunanjo igralno enoto itd. Vsaka skupina otrok mora imeti svojo igralnico, hkrati pa mora imeti vrtec vsaj en dodatni prostor za dejavnosti otrok več oddelkov in osrednji prostor.

Na otroka mora vrtec praviloma zagotoviti 4 m², vendar ne manj kot 3 m² notranje igralne površine. V notranjo igralno površino se šteje vsa površina, namenjena vzgojnim dejavnostim otrok v stavbi vrtca, npr. igralnica, dodatni prostor za dejavnosti otrok in osrednji prostor. V igralno površino se ne všttevajo tla, na katerih je vgrajeno oziroma pritrjeno pohištvo (npr. težke omare), stalni prostor za fizioterapevtske vaje in počitek v razvojnem oddelku, ter površina tal, namenjena garderobi otrok. Dodatni prostor za dejavnosti otrok lahko vrtec nameni za povečanje igralnic ali osrednjega prostora oziroma uredi več manjših dodatnih prostorov za dejavnosti otrok. Osnova za izračun igralne površine je 22 otrok na oddelek (Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca, 19. člen). Da bi občine lažje zadostile povečanim potrebam staršev po vključitvi otrok v programe vrtca, je MŠŠ s spremembami pravilnika sredi leta 2010 v prehodnih in končnih določbah malce omilil normative glede kvadrature notranje igralne površine. Če bi zaradi določenih standardov glede kvadrature vrtci bili primorani odklanjati otroke, lahko občina ustanoviteljica sprejme sklep o manjši notranji igralni površini, in sicer (Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca, 10. člen):

- za otroke stare do dveh let najmanj 3 m² na otroka,
- za otroke stare dve ali tri leta najmanj 2,6 m² na otroka in
- za otroke od tretjega leta starosti do vstopa v šolo najmanj 1,75 m² na otroka.

Ob takšnih ukrepih se takoj postavi vprašanje, ali zniževanje tovrstnih normativov ne vpliva tudi na kakovost izvajanja programov predšolske vzgoje. Sicer je ukrep predviden najdlje do leta 2013, pa vendar ni pošteno, saj lokalne skupnosti in starši drago plačajo vrtec in posledično pričakujejo tudi kakovost izvajanja v primernih prostorih. Olajševalna okoliščina je morda ta, da skoraj ni dneva ko bi bili prisotni vsi otroci v posamezni skupini. Zlasti v zimskih mesecih je zaradi takšnih ali drugačnih obolenj veliko odsotnosti.

V primeru sprejema takega sklepa mora občina pridobiti soglasje ministra, pristojnega za šolstvo, in sicer za vsako leto posebej in najdlje do 1. septembra 2013. Soglasje izda minister na podlagi vloge, iz katere so razvidni podatki o notranji igralni površini za posamezen vrtec ob izpolnitvi pogojev, da vrtec zaradi pomanjkanja prostora odklanja otroke in občina ustanoviteljica izvaja aktivnosti za zagotovitev dodatnih prostih mest v vrtcu. Po podatkih MŠŠ je 71 občin zaprosilo za soglasje k odstopanju od predpisanega normativa igralne površine na otroka (Posvet SOS¹¹, 2011).

Poleg prostorskih in tehničnih normativov so določeni tudi normativi glede števila otrok v posameznih oddelkih vrtca. Slednje področje je urejeno v Pravilniku o normativih in kadrovskih pogojih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje (Ur. list RS, št. 75/2005, 82/2005, 76/2008, 77/2009, 79/2009-popr., 102/2009 in 105/2010). Občina ustanoviteljica izda vrtcu soglasje za vrsto in število oddelkov ter tudi za število otrok v oddelku.

2.3.2 VSEBINA PREDŠOLSKE VZGOJE

Vsebina predšolske vzgoje zajema vse tisto, kar se nanaša na vrste programov, starostna obdobja otrok, oddelke, število otrok ter število zaposlenih v posameznem oddelku vrtca.

Prvi vsebinski sklop predšolske vzgoje tako predstavljajo vrste programov, kot je razvidno iz Tabele 2.

¹¹ SOS – Skupnost občin Slovenije – največje reprezentativno združenje lokalnih skupnosti v Sloveniji, ki šteje 166 občin članic. Število prebivalcev in prebivalcev, ki jih skupnost skozi občine članice pokriva, je že 90 % vseh prebivalcev RS (SOS, 2011).

Tabela 2: Vrste programov po trajanju in času izvajanja

PROGRAM	TRAJANJE	ČAS IZVAJANJA
dnevni	od 6 do 9 ur	dopoldne, popoldne, celodnevno ali izmenično
poldnevni	od 4 do 6 ur	dopoldne, popoldne ali izmenično
krajši programi	od 240 do 600 ur letno	odvisno od organiziranosti vrtca

Vir: Zakon o vrtcih (ZVrt, 14. člen)

Dnevni in poldnevni programi so namenjeni otrokom od enega leta do vstopa v šolo, zagotavljati pa morajo vzgojo, varstvo in prehrano otrok. Krajši programi pa so namenjeni otrokom od tretjega leta starosti do vstopa v šolo. Nujni sestavini krajših programov sta vzgoja in varstvo, prehrana je neobvezujoča. Slednji programi se največkrat izvajajo za otroke iz odročnih in demografsko ogroženih krajev. Za oblikovanje posameznih programov v vrtcih veljajo posebni normativi in standardi, ki jih po pridobitvi mnenja Strokovnega sveta predpiše pristojni minister za predšolsko vzgojo. Med omenjene posebne normative in standarde sodijo predvsem delovna obveznost strokovnih delavcev, delovna obveznost ravnatelja in pomočnika ravnatelja, merila za oblikovanje oddelkov, merila za oblikovanje svetovalne službe, administrativno-računovodske in tehnične službe, pogoji za kadrovske zasedbe, prostor in opremo (ZVrt, 14. člen).

Drugi vsebinski sklop zapolnjujejo starostna obdobja predšolskih otrok (ZVrt, 15. člen). Ločimo dve starostni obdobji. V prvo starostno obdobje spadajo otroci od enega do treh let starosti, v drugo starostno skupino pa otroci od treh let do vstopa v šolo. V praksi sta ti dve starostni obdobji največkrat povod za oblikovanje različnih cen za eno in drugo obdobje, ker velja neko prepričanje, da je mlajši otrok »dražji«, v smislu povečanih materialnih stroškov za plenice in podobno.

Vzgojno delo poteka v organiziranih oddelkih, ki predstavljajo tretji vsebinski sklop predšolske vzgoje. Oddelki se oblikujejo glede na starost otrok v homogene, heterogene ali kombinirane. Homogeni oddelki zajemajo otroke v starostnem razponu enega leta, v heterogene oddelke so vključeni otroci prvega ali drugega starostnega obdobja, v kombinirane pa otroci prvega in drugega starostnega obdobja (ZVrt, 16. člen).

Oddelki so praviloma oblikovani od septembra dalje za celotno šolsko leto. Ob oblikovanju oddelkov je potrebno upoštevati določbo pravilnika, da se za drugo starostno obdobje štejejo vsi otroci, ki do konca koledarskega leta dopolnijo najmanj tri leta. V povezavi s pravilnikom, ki ureja prostor in opremo vrtca, je potrebno pri določanju števila otrok v oddelku upoštevati še igralne površine na otroka. Oddelki se oblikujejo v prvem in drugem starostnem obdobju v homogenih, heterogenih in kombiniranih oddelkih. Tako se število otrok v oddelkih in vrtcih po državi lahko močno razlikuje.

Tabela 3: Vrste oddelkov in število otrok v oddelkih

ODDELEK	ŠTEVILO OTROK
	1. starostno obdobje
HOMOGENI	9–12 otrok
HETEROGENI	7–10 otrok
	2. starostno obdobje
HOMOGENI (3–4 leta)	12–17 otrok
HOMOGENI (4–5 in 5–6 let)	17–22 otrok
HETEROGENI	14–19 otrok
KOMBINIRANI	10–17 otrok

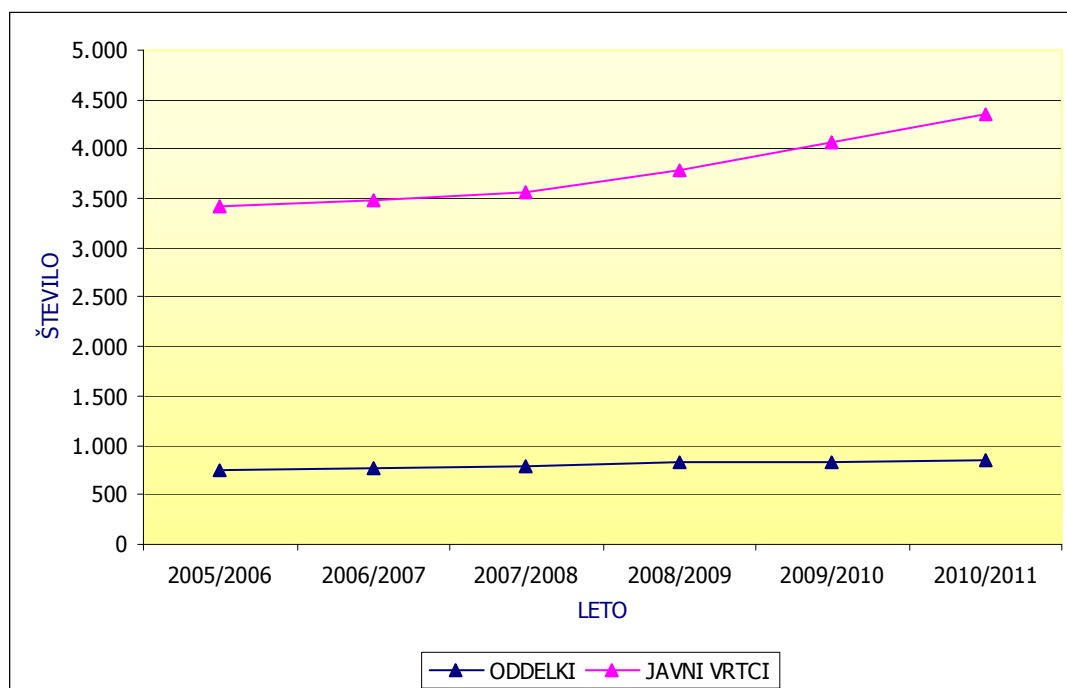
Vir: Pravilnik o normativih in kadrovskih pogojih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje, 34. člen

Občina lahko kot ustanoviteljica vrtca določi nižji normativ posameznega oddelka od predvidenega v pravilniku in o tem sprejme ustrezen sklep. Na drugi strani pa lahko lokalna skupnost določi tudi, da se najvišje število otrok v oddelku poveča za največ dva otroka. Tako je v praksi največkrat zgornji normativ za prvo starostno obdobje 14 otrok v oddelku, za drugo starostno obdobje 24 otrok in za kombinirani oddelk 19 otrok. To so tri najbolj osnovne oblike oddelkov, vseh ostalih kombinacij oddelkov na tem mestu nisem razčlenjevala.

Iz predstavljenega lahko povzamem, da gre pri oblikovanju oddelkov za zahtevno in odgovorno nalogo. Oddelki morajo slediti normativom glede števila otrok, kvadrature igralne površine na otroka, števila zaposlenih. Organizirani morajo biti tudi tako, da vključijo čim več otrok in da so ekonomsko upravičeni. Ob vsem tem se lahko pojavi dvom glede smiselnosti odločitve države o oprostitvi plačila vrtca mlajših otrok iz družine, ki hkrati obiskujejo programe vrtca. MŠŠ je spremembe zakona pojasnjeval: »Enaindvajseti člen zakona o vrtcih že zdaj določa, da občina staršem za drugega, tretjega ali več otrok v vrtcu zagotovi popust v višini desetih odstotkov. Ta popust ostaja, država pa dodaja svoj delež. Ukrep spodbuja rodnost v vseh družinah, ne le tistih z manj dohodki, prav tem, socialno šibkejšim družinam, pa finančna razbremenitev najbolj koristi, saj najtežje pogrešajo ta denar. Država bo več plačevala v posameznem znesku, torej za tiste otroke, katerih starši so zaradi svojih dohodkov v višjem razredu, ker pa je teh zelo malo, bodo skupaj državo stali manj kot tisti, ki so v nižjem razredu in jih je več.« (Mladina tednik, 2008).

Za lažjo predstavo o tem, koliko vrtcev v RS je vključenih v mrežo javnih vrtcev in koliko oddelkov prve in druge starosti je organiziranih v teh vrtcih, sem zbrala statistične podatke po šolskih letih od 2005/2006 do 2010/2011. Število vrtcev in njihovih oddelkov je v zadnjih letih vseskozi naraščalo, kot je razvidno iz Grafa 1.

Graf 1: Javni vrtci in oddelki v RS po šolskih letih, število



Vir: Statistični urad RS (2011)

V šolskem letu 2005/2006 je bilo 3425 oddelkov v 759 javnih vrtcih. Do šolskega leta 2010/2011 sta števili poskočili na 4358 oddelkov v 856 vrtcih. Najbolj je število vrtcev in oddelkov naraslo ravno v šolskem letu 2008/2009, ko je septembra leta 2008 stopila v veljavo novela Zakona o vrtcih. V primerjavi s predhodnim letom je delovalo 34 vrtcev več, skupaj 821. Oddelkov je bilo 218 več kot v letu prej, skupaj 3788. Zanimivo je, da se je v šolskem letu 2009/2010 število vrtcev povečalo še za 12, oddelkov pa je bilo kar 279. Če slednje povečanje oddelkov povežem s podatki iz Tabele 11, je jasno, da se je predvsem povečalo število otrok prve starosti. Otrok prvega starostnega obdobja je lahko v oddelku 12, medtem ko je normativ za drugo starostno obdobje 22 otrok (Tabela 3). Gledano v deležu je število otrok mlajših od treh let v šolskem letu 2008/2009 v primerjavi z letom poprej zraslo za 2,71 %, medtem ko je delež starejših od treh let v istem obdobju upadel za enak odstotek, kar je razvidno tudi iz Tabele 11.

V povezavi z vrsto oddelkov se četrti vsebinski sklop v zvezi s predšolsko vzgojo nanaša na število otrok, ki zapolnjujejo mesta v posameznem oddelku. Če oddelek vključuje otroke prvega starostnega obdobja, je določen normativ 12 otrok, oddelek drugega starostnega obdobja pa dopušča v oddelku 22 otrok. Zakon določa, da lahko lokalna skupnost kot ustanoviteljica vrtca glede na položaj predšolske vzgoje v določeni lokalni skupnosti za največ dva otroka v oddelku preseže prej omenjeni zgornji normativ glede števila otrok (ZVrt, 17. člen). Večina slovenskih občin je to možnost izkoristila, še posebej v zadnjem času, ko evidentno naraščajo potrebe po organizirani obliki otroškega varstva. Seveda pa je poleg števila otrok v oddelku določeno tudi število zaposlenih. Dnevni

program prvega starostnega obdobja izvajata vzgojitelj in pomočnik vzgojitelja vsaj šest ur dnevno, drugega starostnega obdobja pa vsaj štiri ure dnevno. Tudi poldnevni program izvaja vzgojitelj in pomočnik vzgojitelja, njuna sočasnost pa je določena v prvem starostnem obdobju vsaj tri ure dnevno, v drugem starostnem obdobju pa dve uri dnevno. Vzgojitelj lahko izvaja tudi krajše programe.

Ko vrtec izkoristi vse proste kapacitete, starši pa izrazijo interes za vključitev tolikšnega števila otrok, da bi se skladno z normativi in standardi oblikoval nov oddelek, je lokalna skupnost dolžna najkasneje v tridesetih dneh začeti postopek za zagotovitev dodatnih prostih mest v javnem vrtcu ali razpisati koncesijo (ZVrt, 10. člen). Postavlja se vprašanje kaj naj storijo starši, če izrazijo interes, kot ga določa ZVrt, lokalna skupnost pa ne reagira in ne pristopi k širjenju javne mreže oziroma podelitvi koncesije. Ker ZVrt ne določa načina uveljavitve zahteve po dodatnih mestih v smislu definicije upravne zadeve, niti kot opredelitev zadeve po materialni definiciji in se v tem postopku ne izda konkreten upravni akt, starši ne morejo uveljavljati pravno varstvo po ZUP in ZUS-1. Namreč, pravico do pritožbe oziroma tožbe bi starši pridobili šele z izdajo odločbe kot konkretnega upravnega akta, na podlagi katerega otrok ne bi bil sprejet v dodatno odprt oddelek (Upravno-procesne dileme o rabi ZUP, 2010).

V praksi se občine in vrtci srečujejo še z drugimi dilemami. Primer takšne dileme se nanaša na odprtje oddelka potem, ko je staršem zaradi pomanjkanja prostora že bila izdana negativna odločba, kasneje pa je bila zaradi spremenjenih razmer – odprtja novega oddelka – avtomatično izdana še pozitivna odločba o sprejemu otroka v vrtec. Prva situacija se nanaša na v razpisu določeno število mest v vrtcu, druga pa na nov oddelek in nova mesta, kar pomeni dve različni upravni zadevi. Z odprtjem novega oddelka bi bilo potrebno izvesti nov razpis, starši bi morali oddati nove vloge, organ pa znova presojati izpolnjevanje razpisnih pogojev (Upravno-procesne dileme o rabi ZUP, 2010).

Poleg predstavljenih vsebinskih sklopov zakonodaja predvideva še vzgojno-varstvene družine, predšolsko vzgojo na domu ter občasno varovanje otrok na domu, vendar sem se v nalogi osredotočila zgolj na javne vrtce, zato teh oblik nisem razčlenjevala. Kljub temu pa je potrebno poudariti, da Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji (Krek, 1995, str. 51) kot enega od načel zasnove javnih vrtcev navaja, da je tako staršem zagotovljena možnost izbire oblike in načina vzgajanja otroka. Slednje naj bi omogočila tudi pestrejša ponudba programov in nenazadnje možnost izbire med javnim ali zasebnim vrtcem.

2.4 CILJI PREDŠOLSKE VZGOJE

S postavljanjem ciljev mora biti jasno določeno tisto, kar želimo doseči. Glavni elementi tako pomembnega družbenega področja, kot je predšolska vzgoja, so prav gotovo zastavljeni cilji. Cilji predšolske vzgoje so naštetih v zakonu (ZVrt, 4. člen):

- razvijanje sposobnosti razumevanja in sprejemanja sebe in drugih,

- razvijanje sposobnosti za dogovarjanje, upoštevanje različnosti in sodelovanje v skupinah,
- razvijanje sposobnosti prepoznavanja čustev in spodbujanja čustvenega doživljanja in izražanja,
- negovanje radovednosti, raziskovalnega duha, domišljije in intuicije ter razvijanje neodvisnega mišljenja,
- spodbujanje jezikovnega razvoja za učinkovito in ustvarjalno uporabo govora, kasneje pa tudi branja in pisanja,
- spodbujanje doživljanja umetniških del in umetniškega izražanja,
- posredovanje znanj z različnih področij znanosti in iz vsakodnevnega življenja,
- spodbujanje telesnega in gibalnega razvoja in
- razvijanje samostojnosti pri higienskih navadah in pri skrbi za zdravje.

Vsi našti cilji so pomembni za celostni razvoj otroka, celostno podobo ali lahko rečemo kar za življenje.

V Sloveniji je bil v že v letu 1979 sprejet Vzgojni program za vzgojo in varstvo predšolskih otrok in je kot tak predstavljal prvi nacionalni dokument, ki je vsebinsko opredelil delo s predšolskimi otroki v starosti od osem mesecev do sedem let. Dve leti kasneje so za otroke pred vstopom v šolo sprejeli še Vzgojni program priprave otrok na osnovno šolo. Oba dokumenta sta vsebovala natančno določene vsebine za vsako leto otrokove starosti. Pri najmlajših je bil poudarek na negi in zdravju, pri starejših pa področje osebnega razvoja, razvoja samostojnosti in ustvarjalnosti. Po osamosvojitvi Slovenije je bila opravljena konceptualna in sistemska prenova vrtcev, posledično pa je leta 1999 nastal tudi nov nacionalni dokument, Kurikulum za vrtce¹². Zasnovan je na analizah, predlogih in rešitvah, ki zaokrožujejo koncept predšolske vzgoje v vrtcih, zajema pa tudi podrobnejša načela in cilje predšolske vzgoje in predstavlja nadgradnjo zakonodaje s tega področja.

Kurikulum za vrtce je namenjen predvsem vzgojiteljem, pomočnikom vzgojitelja, ravnateljem in strokovnim delavcem. Ob uporabi strokovne literature in priročnikov jim omogoča strokovno načrtovanje predšolske vzgoje v vrtcu, ki se razvija in spreminja na ravni izvedbenega dela kurikula, ob tem pa upošteva neposredno odzivanje otrok v oddelku, organizacijo življenja v vrtcu in tudi vpetost vrtca v širše družbeno okolje.

Cilji, ki jih Kurikulum za vrtce narekuje, so sledeči (MŠŠ, 2010):

- odprtost kurikula v različnih programih za predšolske otroke,
- pestrejša ponudba na vseh področjih dejavnosti predšolske vzgoje v vrtcih,
- uravnotežena ponudba različnih področij in dejavnosti v vrtcih,

¹² Kurikulum za vrtce – nacionalni dokument, ki na eni strani spoštuje tradicijo slovenskih vrtcev, a skuša z novjšimi teoretskimi pogledi na zgodnje otroštvo in iz njih izpeljanimi rešitvami in pristopi nadgraditi delo vrtcev. Sprejet je bil 18. 3. 1999 na 26. seji Strokovnega sveta RS za splošno izobraževanje. Kurikulum se imenuje zato, ker je ta pojem širši in celovitejši od pojma program in s seboj nosi premik od tradicionalnega poudarka na vsebinah k poudarku na celoto izkušenj, iz katerih se otrok v vrtcu uči.

- omogočanje individualnosti in izbire v nasprotju s skupinsko rutino,
- oblikovanje pogojev za večje izražanje in ozaveščanje skupinskih razlik,
- upoštevanje in spoštovanje zasebnosti otrok,
- dvig kakovosti medosebnih interakcij med otroki ter med otroki in odraslimi v vrtcu,
- reorganizacija časa, prostora in opreme v vrtcu,
- večja avtonomnost in strokovna odgovornost vrtcev in strokovnih delavcev,
- povečanje vloge evalvacije, t. j. kritičnega vrednotenja pri načrtovanju življenja in dela v vrtcu in
- izboljšanje informiranja in sodelovanja s starši.

Zakonsko določeni cilji na področju predšolske vzgoje so bolj splošni, cilji Kurikula za vrtce pa bolj natančni, specifični, omejeni na strokovne delavce vrtca. Imajo vlogo pripomočka, da lahko vzgojitelji izpolnjujejo osnovne zakonske cilje in jih uspešno nadgrajujejo s cilji Kurikula.

2.5 FINANCIRANJE PREDŠOLSKE VZGOJE

Predšolska vzgoja je kompleksen sistem, sama organizacija pa zahteva ustrezen kader, zakonsko določene normative in standarde glede prostora, prehrane, dela v skupinah itd. Vezni člen med vsemi temi komponentami pa je seveda financiranje. Programi predšolske vzgoje se financirajo iz (ZVrt, 25. člen):

- javnih sredstev,
- sredstev ustanovitelja,
- plačil staršev,
- donacij in drugih virov.

Iz državnega proračuna se zagotavljajo sredstva predvsem za oddelke vrtcev v bolnišnicah ter oddelke predšolske vzgoje v zavodih, kamor so vključeni otroci s posebnimi potrebami in katerih ustanoviteljica je država; poleg tega pa še za plačilo višjih stroškov za oddelke na narodno mešanih območjih ter za otroke Romov, del sredstev pa država namenja tudi za investicije v nepremičnine in opremo na teh narodno mešanih območjih. Država večino izdatkov za formalno izobraževanje nameni osnovnošolskemu, srednješolskemu in terciarnemu izobraževanju, predšolski vzgoji je med letoma 2005 in 2008 namenila le 0,5 % vseh sredstev za formalno izobraževanje (Statistični urad RS, 2011). S spremembo zakonodaje v letu 2008 se je delež sofinanciranja predšolske vzgoje s strani državnega proračuna povečal, saj je država prevzela strošek drugega in nadaljnjih otrok iz družine, ki hkrati obiskujejo programe vrtca. Pred spremembo zakonodaje so izračuni MŠŠ ob 100 % vključenosti kazali na 8783 otrok, ki bi bili deležni brezplačnega vrtca kot drugi otroci iz družine. Glede na tedanjo splošno 65 % vključenost otrok v predšolsko vzgojo, so število upravičenih do tovrstne subvencije prilagodili na približno 5800 otrok (Mladina tednik, 2008). Po podatkih MŠŠ je v šolskem letu 2010/2011 takih

otrok 12409 (Posvet SOS, 2011), kar pomeni tudi večji delež državnih proračunskih sredstev za predšolsko vzgojo.

Za financiranje celotne mreže javnih vrtcev morajo poskrbeti lokalne skupnosti, ki so tudi njihove ustanoviteljice ali soustanoviteljice. Med njihove dolžnosti spada tudi plačilo razlike med ekonomsko ceno programa vrtca in plačili staršev. Slednja so določena z odločbo o določitvi višine plačila vrtca oziroma o oprostitvi plačila vrtca pod določenimi pogoji. Izdatki za predšolsko vzgojo so v letih od 2005 do 2008 predstavljali polovico vseh sredstev, ki so jih lokalne skupnosti namenile za formalno izobraževanje. Drugo polovico sredstev so lokalne skupnosti v večini namenile osnovnošolskemu izobraževanju, nekaj malega tudi srednješolskemu in terciarnemu (Statistični urad RS, 2011). S spremembo zakonodaje pa so zaradi vse večjega vpisa v vrtce tudi občine namenjale vse več proračunskih sredstev, vendar pa zaenkrat statistični podatki o višini proračunskih sredstev posameznih lokalnih skupnosti še niso znani.

Na tem mestu sem želela predstaviti še primerjavo, kolikšen delež BDP¹³ predstavljajo javni izdatki (države in lokalnih skupnosti) za predšolsko vzgojo v primerjavi s celotnimi izdatki za formalno izobraževanje (Tabela 4).

Tabela 4: Javni izdatki za predšolsko vzgojo v RS, v %

LETO	% BDP FORMALNO IZOBRAŽEVANJE	% BDP PREDŠOLSKA VZGOJA
2005	5,67	0,59
2006	5,67	0,62
2007	5,19	0,56
2008	5,22	0,49

Vir: Statistične informacije (2010)

Na podlagi Zakona o vrtcih je bil leta 1996 sprejet Pravilnik o plačilih staršev za programe v vrtcih (Ur. list RS, št. 44/1996, 39/1997- odločba US, 1/1998, 84/1998, 44/2000 – odločba US, 102/2000, 111/2000, 92/2002, 120/2003, 110/2005, 45/2006, 129/2006). Oba predpisa natančno urejata način ter pogoje subvencioniranja programov predšolske vzgoje iz javnih sredstev, torej iz državnega in občinskih proračunov.

V Pravilniku o plačilih staršev za programe v vrtcih so zajeti postopki uveljavljanja znižanega plačila vrtca, lestvica plačilnih razredov, ki je vezana na dohodke družine in

¹³ BDP – bruto domači proizvod – je tržna vrednost vseh končnih proizvodov in storitev, ki jih je ustvarilo gospodarstvo neke države v enem letu. Upoštevamo končne proizvode, ki niso namenjeni nadaljnji obdelavi. S tem se izognemo dvojnemu štetju in upoštevamo le dodano vrednost (Wikipedija, 2011).

premoženje, oprostitev plačila. Ceno programa vrtca, ki ga obiskuje otrok, tako krijejo starši v skladu z lestvico, razliko do polne cene pa lokalne skupnosti. Znižano plačilo vrtca velja za (Pravilnik o plačilih staršev za programe v vrtcih, 2. člen):

- otroke, katerih starši imajo na območju občine stalno prebivališče,
- otroke, ki imajo na območju občine stalno prebivališče skupaj z enim od staršev,
- otroke tujcev, če ima vsaj eden od staršev na območju občine začasno prebivališče in je hkrati zavezanec za dohodnino v RS.

Težava Pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih je v tem, da ne zagotavlja enakopravnosti med starši, saj občine nimajo primernih pooblastil in vzvodov za ugotavljanje dejanskega položaja družin s socialnega, z ekonomskega ali s premoženjskega vidika. Dejansko stanje družin se namreč dostikrat razlikuje od tistega iz uradnih evidenc. To je v velikih občinah manj opazno kot v manjših. Poleg tega je za lestvico, ki starše razvršča v plačilne razrede glede na dohodke, značilna visoka stopnja progresivnosti.

Ceno programa vrtca določi lokalna skupnost na predlog vrtca. Pri oblikovanju cene je potrebno spoštovati določbe Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo (Ur. list RS, št. 97/2003, 77/2005 in 120/2005). Cene programov, oblikovane po tej metodologiji, so podlaga za izračun plačila staršev in izračun razlike med ceno programa in plačilom staršev, ki jo je vrtcu v skladu z 28. členom ZVrt dolžna zagotavljati lokalna skupnost, v kateri imajo otrokovi starši stalno prebivališče oziroma začasno prebivališče, če je vsaj eden od staršev zavezanec za dohodnino v RS (Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo, 3. člen). Namen pravilnika je bil zagotoviti enaka izhodišča za izračun cen programov vseh vrtcev in tako doseči primerljivost cen enakih programov v celotni državi. A namen pravilnika ni dosežen, saj se cene po občinah precej razlikujejo.

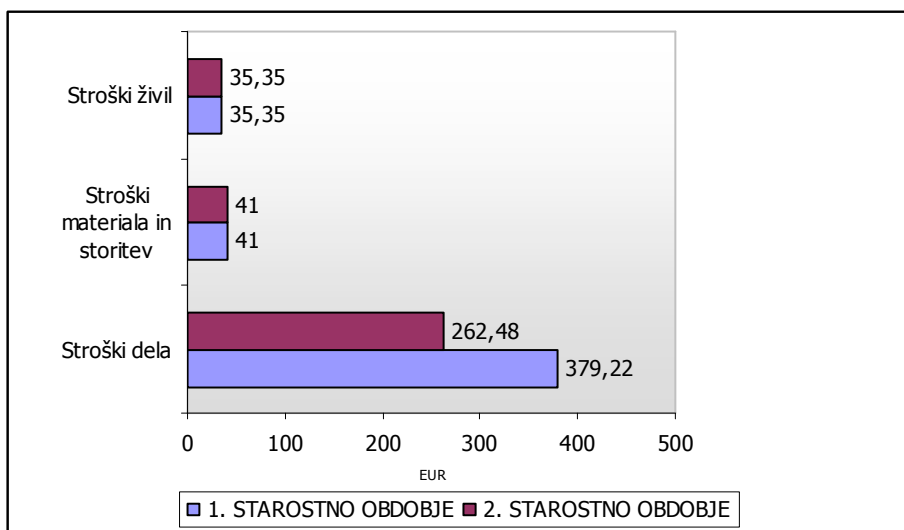
Kot elementi za oblikovanje cen se upoštevajo stroški dela, materiala ter stroški živil za otroke. Stroški za investicije, investicijsko vzdrževanje in drugi stroški, ki niso neposredno vezani na izvajanje programa v okviru javne službe, niso element cene. Stroške, ki niso elementi za izračun cene, vrtcu krije lokalna skupnost. K temu jo zavezujejo državni predpisi s področja predšolske vzgoje, akt o ustanovitvi zavoda (vrtca) oziroma pogodba o financiranju zavoda. Ustanovitelj vrtca zagotavlja vrtcu tudi sredstva za nadomeščanje vzgojiteljev in pomočnikov vzgojiteljev v primeru nezmožnosti dela delavca zaradi bolezni ali poškodbe do 30 dni. O obsegu teh sredstev se dogovorita vrtec in lokalna skupnost ustanoviteljica na podlagi ugotovljene odsotnosti strokovnih delavcev in izračuna dodatnih stroškov njihovega nadomeščanja zaradi zagotavljanja nemotenega izvajanja programa, ki ga po izteku meseca, za katerega se zagotavlja dodatna sredstva, posreduje vrtec (Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo, 8. člen).

Glede na to, da za vse občine in vrtce velja enotna metodologija za oblikovanje cen pa starši ne razumejo, zakaj se cene po občinah tako zelo razlikujejo. Odgovor je logičen, saj

se elementi cene med posameznimi občinami razlikujejo. Stroški dela so npr. za zaposlene vzgojiteljice drugačni, če gre za vzgojiteljico na začetku kariere ali vzgojiteljico z daljšim stažem, ki je napredovala v naziv in višji plačni razred. Tudi materialni stroški se razlikujejo. Če je vrtec v samostojni stavbi, so stroški ogrevanja, elektrike itd. višji, kot če je vrtec vključen v prostore šole in se plačuje sorazmerni del stroškov. Ključni razlog pa je v tem, da številne občine nekaterih stroškov preprosto ne vključijo v ceno programa vrtca, ampak jih dodatno financirajo iz sredstev občinskega proračuna. To povzroča razhajanje med plačili za enak program in izniči namen predpisa. Na delovnem posvetu z naslovom »Aktualne novosti na področju predšolske vzgoje«, ki se je odvijal 4. marca 2011 v Ljubljani, so bili na povabilo SOS prisotni predstavniki MŠŠ, MDDSZ¹⁴ in Računskega sodišča RS¹⁵.

Aktualne novosti, kot so jih poimenovali, so na področju predšolske vzgoje vezane na celoten prehod sistema ugotavljanja upravičenosti do znižanega plačila vrtca na CSD. Hkrati s prenosom nalog z občin na CSD so vse glasnejše pobude občin, da naj v tem primeru država prevzame tudi stroške dela zaposlenih v vrtcu, podobno kot je urejeno v šolstvu. Te zahteve so osnovane na strukturi cene za prvo in drugo starostno obdobje, kjer se jasno vidi, kolikšen delež predstavljajo plače zaposlenih oziroma stroški dela.

Graf 2: Struktura povprečne cene programov vrtcev v RS (1. 2. 2010), EUR



Vir: Ugotovitveni sklep MŠŠ (2011)

¹⁴ MDDSZ – Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.

¹⁵ Računsko sodišče RS – najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v RS. Gre za neodvisen in na ustavo vezan organ. Njegove akte, s katerimi izvršuje svojo revizijsko pristojnost, ni dopustno izpodbijati pred sodišči niti pred drugimi državnimi organi.

Struktura cene prvega starostnega obdobja je (Posvet SOS, 2011):

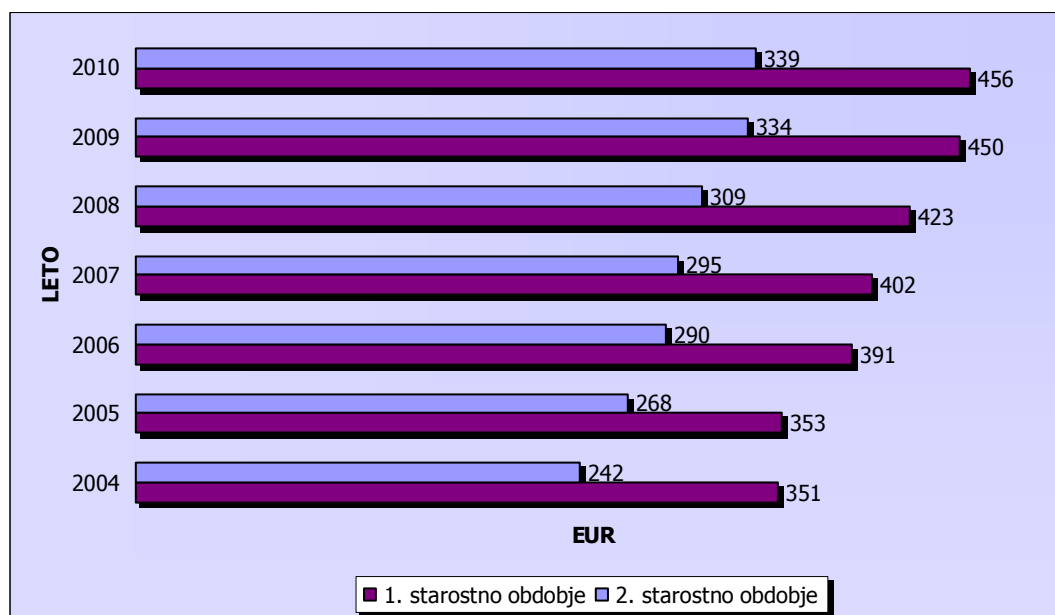
- 83 % stroški dela,
- 9 % stroški materiala in storitev in
- 8 % stroški živil.

Struktura cene drugega starostnega obdobja je (Posvet SOS, 2011):

- 78 % stroški dela,
- 12 % stroški materiala in storitev in
- 10 % stroški živil.

Struktura cene se sicer po posameznih letih razlikuje. Na dan 1. 2. 2010 je povprečna cena programov vrtcev v RS za prvo starostno obdobje znašala 455,57 EUR, za drugo starostno obdobje pa 338,83 EUR (MŠŠ, 2010). Iz Grafa 2 je razvidno, koliko EUR znotraj cene za prvo in drugo starostno obdobje predstavljajo posamezni stroški.

Graf 3: Povprečne cene v slovenskih vrtcih po letih, EUR



Vir: MŠŠ (2011)

Poleg same strukture cene so zanimivi tudi podatki o povprečnih cenah v slovenskih vrtcih v letih od 2004 do 2010. Povprečna cena je tako za prvo kot za drugo starostno obdobje vseskozi naraščala. V prvem starostnem obdobju se je s 351 EUR v letu 2004 dvignila na 456 EUR v letu 2010, kar pomeni 30 % povišanje povprečne cene. V drugem starostnem obdobju pa se je povprečna cena vrtca z 242 EUR v letu 2004 povzpela na 339 EUR v letu 2010, kar predstavlja 40 % povišanje povprečne cene v šestih letih.

Razlike med najnižjimi in najvišjimi cenami programov vrtcev med občinami so več kot očitne, prikazala pa sem jih v Tabeli 5. Razlika med najnižjo in najvišjo ceno programa

vtca je bila v letih med 2006 in 2009 najmanjša v letu 2007, in sicer 40,3 %, največja, tj. 88,0 % pa v letu 2009.

Tabela 5: Razlike v ceni programov vrtcev med občinami

Cena programa vrtca v EUR	2006	2006	2007	2007	2008	2008	2009	2009
	1. st.obd.	2. st.obd.	1. st.obd.	2. st.obd.	1. st.obd.	2. st.obd.	1. st.obd.	2. st.obd.
Najnižja cena	302,5	223,9	318,8	250,9	262,1	220,9	299,0	251,6
Najvišja cena	490,2	354,1	543,4	351,9	490,2	371,8	562,1	394,8
Razlika v %	62,0	51,4	70,5	40,3	87,0	68,3	88,0	56,9

Vir: Računsko sodišče RS (2010)

Za starše predstavlja 80 % plačilo ekonomske cene programa vrtca polno plačilo. Slednje jim je odmerjeno ne le zaradi visokega dohodka na družinskega člana na mesec (trenutno nad 1.582,86 EUR, Tabela 6), temveč tudi v primeru, če ne oddajo ustrezne vloge v predpisanem roku. Starši lahko namreč uveljavljajo znižano plačilo vrtca pri pristojnem občinskem upravnem organu s posebno vlogo – Vlogo za znižano plačilo vrtca, ki jo morajo oddati petnajst dni pred vključitvijo otroka v vrtec. Občina po izvedbi ugotovitvenega postopka z odločbo določi odstotek plačila od cene programa vrtca, v katerega je otrok vključen, oziroma plačilni razred glede na dohodke družine in premoženje, če družina z njim razpolaga. Občinski upravni organ mora o določitvi plačila izdati odločbo, zoper katero je dovoljena pritožba na župana. Skupno število pritožb na odločbe o določitvi višine plačila vrtca ni znano, ker občine o tem ne vodijo ustreznih evidenc. Zajetje teh podatkov sicer predvideva obvezen razvid upravnih postopkov, a tudi pri tem so občine »malomarne«, očitno pa šepa tudi nadzor pristojnih služb, npr. Inšpektorata za javno upravo ali Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj. Sodno varstvo zoper odločbo drugostopenjskega organa pa lahko starši uveljavljajo na upravnem sodišču. Starši, ki so po predpisih o socialnem varstvu prejemniki DSP¹⁶, so za čas prejemanja te socialno-varstvene pomoči oproščeni plačila vrtca. Pristojni CSD izda prejemniku DSP odločbo, v kateri določi časovno obdobje prejemanja tovrstne pomoči. Občinski upravni organ na podlagi upravičenosti do DSP izdaja vse do izdaje končne odločbe začasne odločbe, vezane na časovno obdobje veljavnosti DSP, največkrat za tri mesece ali šest mesecev.

Lestvica, ki starše razvršča v plačilne razrede, je določena glede na dohodek na družinskega člana v primerjavi s povprečno plačo na zaposlenega v RS in upoštevajoč premoženje družine. Razvrstitev v plačilni razred pomeni določitev odstotka od cene programa za starše. Lestvica ima osem plačilnih razredov, najnižje plačilo predstavlja

¹⁶ DSP – denarno socialna pomoč je po Zakonu o socialnem varstvu zagotovljena za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potreb v višini, ki omogoča preživetje. Šteje se, da je preživetje omogočeno, če so upravičencu zagotovljeni dohodki, ki so po plačilu davkov in obveznih prispevkov za socialno varnost v višini minimalnega dohodka. O pravico do DSP odločajo pristojni centri za socialno delo.

plačilo iz 1. plačilnega razreda, in sicer 10 % cene programa, najvišje plačilo pa je plačilo iz 8. plačilnega razreda, kar pomeni 80 % cene programa. Slednje je tudi polno plačilo za starše. Razliko med plačili staršev in ceno programa zagotavlja lokalna skupnosti iz občinskega proračuna (Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo, 3. člen).

Tabela 6: Lestvica za znižano plačilo vrtca, ki velja od 1. januarja 2011

Plačilni Razred	Dohodkovni razred	Mesečni bruto dohodek na družinskega člana v letu 2009 v EUR	Plačilo (% cene programa)
1.	do 25 %	do 359,74	10 %
2.	nad 25 % do 35 %	nad 359,74 do 503,64	20 %
3.	nad 35 % do 45 %	nad 503,64 do 647,53	30 %
4.	nad 45 % do 55 %	nad 647,53 do 791,43	40 %
5.	nad 55 % do 70%	nad 791,43 do 1.007,27	50 %
6.	nad 70% do 90 %	nad 1.007,27 do 1.295,06	60 %
7.	nad 90 % do 110 %	nad 1.295,06 do 1.582,86	70 %
8.	nad 110 %	nad 1.582,86	80 %

Vir: Ministrstvo za šolstvo in šport, 2011

Tabela 6 prikazuje dohodkovne razrede glede na povprečno bruto plačo v letu 2009, ki je znašala 1.438,96 EUR. Pri dohodkovnem razredu gre za delež bruto mesečnega dohodka na družinskega člana v primerjavi s povprečno plačo v RS v preteklem koledarskem letu.

Mesečni dohodek na družinskega člana se izračuna iz letnega dohodka družine. Letni dohodek je vsota vseh bruto dohodkov družinskih članov, prejetih v preteklem koledarskem letu. Po zakonu, ki ureja dohodnino, se seštejejo vsi obdavčljivi in neobdavčljivi dohodki (dediščine, darila, volila, dobitki od iger na srečo ...), razen izjem, kot so nekateri socialni prejemki (otroški dodatek, dodatek za nego otroka, dodatek za pomoč in postrežbo, štipendije ...).

Po določitvi plačilnega razreda na podlagi razvrstitve v dohodkovni razred mora uradna oseba, ki vodi postopek izdaje odločbe o določitvi višine plačila vrtca, ugotoviti, če družina razpolaga s premoženjem. Plačilo, določeno na podlagi dohodkov, se lahko poveča za en, dva ali tri plačilne razrede, če vrednost premoženja presega 42.000, 84.000 ali 125.000 EUR. V primeru, da premoženje preseže 210.000 EUR, pa se določi najvišji, to je 8. plačilni razred. V primeru razvrstitve v najvišji razred staršem ni potrebno oddati vloge za znižano plačilo vrtca. 8. člen Pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih šteje kot premoženje naslednje premično in nepremično premoženje:

- stanovanja in stanovanjske hiše, ki jih družinski člani ne uporabljajo za stalno bivanje,
- poslovni prostori in poslovne stavbe,

- prostori za počitek in rekreacijo,
- plovila, ki jih je v skladu s Pomorskim zakonikom treba vpisati v vpisnik čolnov,
- stavbna zemljišča, razen zemljišča, na katerem stoji stanovanjska hiša, v kateri družina živi,
- vrednost osebnega vozila nad 18 minimalnih plač,
- kapitalski deleži v gospodarskih družbah in zadrugah,
- vrednostni papirji, s katerimi se trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev,
- drugo premožno premoženje večje vrednosti.

Med letom se lahko plačilo vrtca določi na novo, če pride do zaposlitve ali izgube le-te, če se spremeni število družinskih članov, če se spremeni vrsta vira dohodka ali če se otroka namesti v rejniško družino oziroma drugo institucionalizirano obliko varstva (Pravilnik o plačilih staršev za programe v vrtcih, 18. člen).

Leta 2008 je bilo na področju financiranja predšolske vzgoje sprejetih več sprememb. Kot sem že prej omenila, se iz državnega proračuna vrtcem zagotavljajo sredstva za sofinanciranje plačil staršev, ki imajo hkrati v vrtec vključenega več kot enega otroka, in sicer v višini, ki se staršem določi kot plačilo za program vrtca, v katerega so vključeni mlajši otroci.

»Od 1. 9. 2008 država zagotavlja sredstva za sofinanciranje plačil staršev, ki imajo v vrtec hkrati vključenega več kot enega otroka iz iste družine. Država bo zagotavljala sredstva v višini, ki je staršem z odločbo določena kot plačilo za program vrtca, v katerega je/so vključeni mlajši otroci. Starši bodo torej v tem primeru plačali vrtec samo za najstarejšega otroka, za ostale otroke pa bodo plačila oproščeni« (MŠŠ, 2008).

Zgornja navedba je sicer zapisana po predpisih, a iz nje starši sklepajo, da država sofinancira drugega in nadaljnje otroke iz družine, če so hkrati vpisani v vrtec. Glede na to, koliko finančnih sredstev občine mesečno in letno namenjajo za predšolsko vzgojo, bi lahko dodali še kakšno vrstico v obrazložitev. V letu 2009 so država, občine in starši za izvajanje programov vrtcev plačali skoraj 300 milijonov EUR. Posamezni deleži so znašali: občine 67,7 %, starši 26,7 % in država 5,6 %. Delež države je znašal toliko ravno zaradi oprostitve plačila mlajših otrok iz družine (Računsko sodišče, 2010). Iz teh odstotkov je razvidno, koliko prispeva država za drugega in nadaljnje otroke, razliko do polne cene pa tudi za mlajše otroke krijejo občine. Poleg tega pa vseskozi ostaja veljavna določba 4. člena Pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih, da v primeru več vpisanih otrok iz iste družine, starši za starejšega plačujejo za en razred nižjo ceno. Ta določba je bila sicer v času pred spremembo zakonodaje v letu 2008 zelo dobrodošla, sedaj pa se ne zdi ravno potrebna. V praksi namreč prihaja do tega, da je družinski proračun štiričlanske družine z dohodki, ki niso niti povprečni in ki ima dva predšolska otroka v vrtcu, zadnje leto pred vstopom starejšega otroka v šolo manj obremenjen, kot potem. Z vstopom starejšega v šolo se prične obdobje novih stroškov (nakup šolskih potrebščin, stroški za prehrano), poleg tega pa seveda plačilo vrtca, kot je določeno po lestvici glede na dohodek in premoženje, brez dodatnih znižanj in olajšav. Kar naenkrat ima družina, ki ima še vedno

dva otroka, precej višje mesečne stroške. Le redki pa so, ki razmišljajo o tem prehodu in v trenutku, v mesecu septembru, pride do zmanjšanja družinskega proračuna.

Prehodne določbe Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih so določale še, da se postopoma uvede 50 % sofinanciranje plačil staršev iz proračunov lokalnih skupnosti. V letu 2010 bi to veljalo za otroke stare pet let, v letu 2012 za tiste, ki bi dopolnili starost štirih let, in končno v letu 2014 za otroke, ki bi dopolnili tri leta. Zaradi velike gospodarske in finančne krize, ki se je v Sloveniji v velikem obsegu pojavila v letu 2009 in se nadaljevala še v leto 2010, je bil sprejet Zakon o interventnih ukrepih zaradi gospodarske krize (ZIUZGK, Ur. list RS, št. 98/2009). Na podlagi določil interventnega zakona se je začetek opisanega načina financiranja preložil iz leta 2010 na leto 2011 (ZIUZGK, 3. člen), nato pa še v letu 2010 iz leta 2011 na leto 2012. Skladno z večkratnimi opozorili Računskega sodišča RS je MŠŠ ravno v fazi priprave sprememb lestvice, ki je osnova za določitev plačila vrtca. Spremembe se pripravljajo v sodelovanju z MDDSZ, ker sovpadajo z ZUPJS.

Kaj bi predlagana nova lestvica pomenila za starše dveh ali več otrok, ki hkrati obiskujejo programe vrtca, nisem posebej raziskovala. Podobni predlagani lestvici, eno z začasno veljavnostjo od 2012 do 2014 ter drugo, ki naj bi veljala od 1. 1. 2014 dalje je v svojem revizijskem poročilu natanko predstavilo Računsko sodišče RS (Revizijsko poročilo: Dostopnost predšolske vzgoje, 2010, str. 69). Obema obravnavanima lestvicama je skupno to, da bi se progresivnost plačil staršev znižala na razmerje 1 proti 4,3 oziroma 4,2. Od objave tega revizijskega poročila (december 2010) pa do marca 2011 je MŠŠ pripravil že nov predlog, ki pa še vedno ni dokončen. Zaradi veliko odprtih vprašanj se na tem mestu nisem odločila za podrobnejšo raziskavo, kaj bi spremembe dejansko pomenile za starše in lokalne skupnosti oziroma državo. Verjetno bo ustrezno oceno podal Inštitut za ekonomska raziskovanja¹⁷, ki je že od leta 2007 vključen v analize s tega področja.

Tabela 7: Predlog nove lestvice za plačilo vrtca

Plačilni razred	Povprečni mesečni dohodek na osebo v % od povprečne neto plače	Plačilo za 1. otroka iz družine	Plačilo za 2. in nadaljnje otroke iz družine
1.	18 % – 36 %	40 EUR	30 EUR
2.	36 % – 53 %	100 EUR	90 EUR
3.	nad 53 %	190 EUR	170 EUR

Vir: MŠŠ (2011)

¹⁷ Inštitut za ekonomska raziskovanja (IER) – je samostojna, nevladna raziskovalna organizacija, njeni zaposleni pa so vrhunski strokovnjaki s področja makro- in mikroekonomije.

Po mnenju MŠŠ bi uveljavitev takšne lestvice zmanjšala progresivnost plačil staršev v višjih plačilnih razredih, ki je med najvišjimi znotraj držav EU in znaša v razmerju 1:8. Po novem bi razmerje med najnižjim in najvišjim plačilom staršev znašalo približno 1:5. Takšne rešitve MŠŠ predlaga ob upoštevanju ZUPJS, ki spada v pristojnost MDDSZ. Hkrati s tem MŠŠ predvideva tudi ukinitvev ukrepa postopnega uvajanja 50 % sofinanciranja plačil staršev, katerega izvajanje je tudi sicer začasno preložil t. i. interventni zakon zaradi gospodarske krize. Predlog spremenjene lestvice ukinja tudi ukrep brezplačnega vrtca za mlajše otroke iz družine. Kaj se bo potem zgodilo z vključenostjo otrok v vrtce in doseganjem zastavljenih ciljev na tem področju? MŠŠ se rad pohvali s 75 % vključenostjo vseh otrok primerne starosti v programe predšolske vzgoje. Naglas pa se ne omenja dejstva, da je k temu skupnemu deležu otrok obeh starosti pripomogla ravno večja vključenost otrok mlajših od treh let, torej otrok prvega starostnega obdobja. Slednje se je v veliki meri odrazilo kot posledica brezplačnega drugega in nadaljnjih otrok iz družine, ki hkrati obiskujejo programe vrtca. V zadnjih letih je namreč delež vključenih otrok prvega starostnega obdobja naraščal, trend za otroke drugega starostnega obdobja pa je bil negativen (Tabela 11). Glede na priporočila ES bi moralo biti ravno obratno.

Ob tem je potrebno poudariti, da bo država ob morebitni potrditvi predlagane lestvice razbremenila starše in družinske proračune, lokalne skupnosti pa bodo še bolj finančno obremenjene, kot so danes. Poleg tega pa občine ne bodo niti stranke v postopku določanja pravice do znižanega plačila vrtca. Na podlagi odločitve CSD bodo še naprej dolžne staršem kriti razliko do polne cene programov vrtca. Ob morebitni uveljavitvi predlagane lestvice ter ob upoštevanju dejstva, da prenosa plač zaposlenih v predšolski vzgoji na državno raven ne bo, bodo občine morale zagotoviti še več namenskih proračunskih sredstev. Država bo občine v tem primeru razbremenila z višjimi povprečninami¹⁸. Kaj dejansko pomenijo te spremembe, še ni moč napovedati, sem pa našla zgovoren članek o tej temi, ki se nanaša na Mestno občino Ljubljana. Predstojnica oddelka za predšolsko vzgojo v MOL Marija Fabčič je mnenja, da letos te spremembe v praksi ne bodo zaživele, ker je za uspešno realizacijo potrebno novelirati vsaj tri predpise in vzpostaviti ustrezen informacijski sistem. Ob tem pa bo moral po predlagani novi tristopenjski lestvici MŠŠ iz državnega proračuna samo MOL-u zagotoviti 3,5 milijona EUR, ker bodo plačila staršev manjša. V sprejetem državnem proračunu pa teh sredstev ni (Siol Slovenija, 2011).

Omenila sem že, da prenos stroškov zaposlenih v predšolski vzgoji na državno raven ne bo izvedljiv. Dejstvo, da predšolska vzgoja ostaja strošek lokalnih skupnosti, pa ni nujno negativno. Potreben je namreč razmislek o tem, kolikšen delež občinskega proračuna predstavljajo sredstva za predšolsko vzgojo. Ob prenosu plač bi se zmanjšal obseg proračunskih sredstev posamezne občine, obenem pa bi se odprlo mnogo novih vprašanj

¹⁸ Povprečnina – po Zakonu o financiranju občin je to na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občine.

glede obsega primerne porabe¹⁹ posamezne občine, možnosti zadolževanja, najemanja kreditov itd. Za ugotovitev primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin se upoštevajo stroški financiranja nalog, ki jih morajo občine opravljati na podlagi svojih pristojnosti, določenih z zakoni za posamezna področja, zlasti pa stroški javnih služb in za izvajanje javnih programov na področju **predšolske vzgoje**, osnovnega šolstva, primarnega zdravstvenega varstva, socialnega varstva, športa in kulture itd. (ZFO-1, 11. člen).

MŠŠ redno spremlja in analizira področje predšolske vzgoje v delu, ki se nanaša na prosta mesta v vrtcih, cene programov, plačila staršev, izvajalce predšolske vzgoje in varstva. Za zagotovitev večje dostopnosti do vrtca pa bi morali narediti bolj konkretne analize, ne zgolj v smislu zbiranja in posredovanja statističnih podatkov. Analize bi morale temeljiti na novih ukrepih in razčlembi predvidenih učinkov teh novih ukrepov. Za širjenje dostopnosti je pomembno področje, ki ureja plačila staršev. MŠŠ bi moralo za povečanje finančne dostopnosti znižati progresivnost lestvice, ki določa plačila staršev. Zlasti najvišja plačila bi morali znižati na raven primerljivih evropskih držav, saj starši s povprečno plačo (ali višjo) plačujejo skoraj najvišjo ceno znotraj EU (Računsko sodišče, 2010). Verjetno bi bil MŠŠ uspešnejši, če bi tesneje sodeloval z občinami, saj ima vsaka svoje specifične lastnosti, ki jih težko damo v isto vrečo.

Računsko sodišče je ugotavljalo, kako se je širila dostopnost do predšolske vzgoje. V letu 2010 je opravilo revizijo o razvoju dostopnosti predšolske vzgoje. Namen revizije je bil oceniti uspešnost in učinkovitost MŠŠ pri izboljšanju dostopnosti predšolske vzgoje od leta 2006 dalje. Težave glede dostopnosti je sicer obravnavalo tudi v Revizijskem poročilu o zagotavljanju predšolske vzgoje v letih od 2003 do 2006 (Računsko sodišče RS, 2007).

Računsko sodišče ugotavlja, da sta se število in delež otrok, vključenih v predšolsko vzgojo, od leta 2006 povečala. Slednje je razvidno tudi iz Grafa 6. Odgovori, zajeti v izpolnjenih anketah slovenskih občin glede števila vključenih otrok v predšolsko vzgojo v letih 2006-2009 ravno tako kažejo na povečanje števila vključenih otrok v navedenem obdobju. Ob tem pa računsko sodišče razlaga, da kljub splošni večji vključenosti, posamezne občine nimajo dovolj prostih mest glede na potrebe staršev. MŠŠ bi moral ravno v občinah, ki nimajo dovolj prostih mest, spodbujati k ustanavljanju in organiziranju različnih oblik otroškega varstva, če bi imel namen zasledovati barcelonske cilje. En korak bliže k cilju je MŠŠ storil s spremembami področne zakonodaje v letu 2008 (ZVrt, 24.a člen). Po določenimi pogoji glede izobrazbe in nekaznovanosti lahko fizične osebe opravljajo dejavnost varstva predšolskih otrok, vendar ne v okviru javno veljavnega programa, pač pa kot varuhi predšolskih otrok. Varuhi predšolskih otrok se vpišejo v register. S to obliko varstva je MŠŠ prispeval k zmanjšanju števila izvajalcev varstva predšolskih otrok na t. i. sivem trgu. Ne moremo pa mimo dejstva, da bi bilo varuhov

¹⁹ Primerna poraba – po Zakonu o financiranju občin je za posamezno občino za posamezno proračunsko leto ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog.

verjetno več, če bi jih država tudi finančno spodbujala, in posledično bi tako širili tudi dostopnost do predšolske vzgoje, čeprav izven mreže javnih vrtcev.

Še večji problem, ki vpliva na vključenost v vrtce, pa je v tem, da MŠŠ ni izboljšal finančne dostopnosti do predšolske vzgoje. Starši iz različnih občin za enak program vrtca ne plačujejo enako. Aktivnosti MŠŠ ne prispevajo k znižanju razlik v cenah programov vrtcev med občinami. Problem, ki ga vidim, je v načinu izračuna cene po predpisani metodologiji. MŠŠ izvaja premalo nadzora nad občinami glede oblikovanja cen, če pa je s kršitvami že seznanjen, pa ne ukrepa. Neuspešen je tudi glede postopkov za izvedbo poenotenja cen programov na ravni države ter pri poenotenju postopkov upoštevanja premoženja družine pri razvrstitvi v plačilni razred. Slednje se bo najverjetneje pričelo izvajati in odražati v praksi z ZUPJS, ko bo ta zaživel v predvidenem obsegu tudi na področju predšolske vzgoje oziroma ugotavljanju pravice do znižanega plačila vrtca.

Ministrstvo načrtovanja ciljev glede izboljšanja dostopnosti predšolske vzgoje v primerjavi z obdobjem od leta 2003 do leta 2006, ni izboljšalo. Cilja glede vključenosti otrok prvega starostnega obdobja ni natančno določilo, ampak je zgolj povzelo cilj ES. V obrazložitvah finančnih načrtov je ministrstvo »povečanje deleža vključenosti otrok v vrtce« opredelilo zgolj kot usmeritev in določilo nekaj dolgoročnih ciljev, ki naj bi bili usmerjeni tudi k povečanju deleža vključenosti otrok v vrtce, pri tem pa ni pojasnilo, kako naj bi posamezne aktivnosti vplivale na uresničevanje te usmeritve in v kolikšni meri naj bi vplivale. Kljub temu da bo cilj ministrstva glede 90-odstotne vključenosti otrok v drugem starostnem obdobju v šolskem letu 2010/2011 verjetno dosežen, zaradi neustreznega načrtovanja ciljev ni bilo mogoče oceniti, ali je k dosegu tega cilja prispevalo ministrstvo in v kolikšni meri je vplivalo (Računsko sodišče RS, 2010).

Do določene mere je za doseganje cilja večje vključenosti otrok v predšolsko vzgojo odgovoren MŠŠ, vendar pa ne gre pozabiti tudi na ravnanja posameznih občin. Dejstvo je, da si nekatere močno prizadevajo za doseg teh in ostalih ciljev na področju predšolske vzgoje, spet druge pa zaradi svoje specifičnosti malo manj. Tako lahko delno pritrdim izjavi, ki jo je po objavi revizije Računskega sodišča dal minister: »„Vlada je naredila vse, kar je bilo v njeni moči, da bi lahko povečali delež otrok, vpisanih v vrtec,“ je po objavi revizije dejal šolski minister Igor Lukšič. „Da bi omogočili večji vpis v vrtec, so občinam z zakonom dali možnost, da pridobijo prostore, ki so uporabni za vrtec, po lažjem postopku. Odpravili so tudi nekaj administrativnih ovir, da občine ‘lažje barantajo’ z vpisi in pridejo do realnih števil dejanskega pritiska na vrtec. Nekaj odprtih stvari na tem področju pa še urejajo,“ je povedal minister« (Dnevnik, 20. 12. 2010).

2.6 DRUŽINSKA POLITIKA V REPUBLIKI SLOVENIJI

Pojem družinska politika lahko razlagamo in razumemo kot strategijo in ukrepe, ki se izvajajo na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni na različnih področjih: zakonodajnem, institucionalnem in ekonomsko-socialnem področju. Družinska politika je nadgradnja

socialne politike posamezne države, njen namen pa se skriva v izboljšanju kakovosti življenja družin. Ukrepi družinske politike se med državami razlikujejo, staršem ponujajo različne možnosti, v glavnem pa so zasnovani kot pomoč in opora staršem pri opravljanju njihovih starševskih dolžnosti. Do razlik med državami prihaja zaradi različnih kultur, tradicij, razvitosti itd. Na družinsko politiko se tesno navezuje tudi predšolska vzgoja. V naslednjih podpoglavjih sem želela prikazati ravno to povezanost in podobnosti ter razlike med nekaterimi državami EU, še prej pa opisati obstoječi sistem v RS.

2.6.1 RESOLUCIJA O TEMELJIH OBLIKOVANJA DRUŽINSKE POLITIKE

Temeljni dokument za oblikovanje družinske politike pri nas je Resolucija o temeljih oblikovanja družinske politike v Republiki Sloveniji²⁰ (v nadaljevanju: Resolucija, 1993). Resolucija temelji na več mednarodnih dokumentih, med pomembnejše pa prav gotovo sodi Konvencija o otrokovih pravicah²¹ (v nadaljevanju: Konvencija, 1990). S podpisom Konvencije se države podpisnice obvezujejo sprejeti ukrepe, ki staršem in ostalim odgovornim za otroka pomagajo uveljavljati pravice otrok, in kadar je potrebno, zagotovijo tudi ustrezno materialno pomoč ali pomoč v obliki razvoja služb in ustanov za varstvo otrok. Med slednje ustanove štejemo tudi vrtce, kot posebno obliko varstva otrok, ki jo v RS zagotavljajo država in lokalne skupnosti.

S Konvencijo je usklajena tudi Ustava RS, kjer je zapisano, da država varuje družino, materinstvo, očetovstvo, otroke in mladino ter ustvarja za to varstvo potrebne razmere (Ustava RS, 53. člen).

Iz Resolucije izhaja, da je osnovni cilj družinske politike zagotavljanje pogojev, ki dvigujejo kakovost življenja vseh družin, poleg tega pa ponuja enake možnosti osebnega razvoja vseh članov posamezne družine. Resolucija vsebuje vrsto posebnih ciljev družinske politike, vendar bi na tem mestu izpostavila le dva, ki se neposredno navezujeta na magistrsko delo, in sicer:

- oblikovanje pogojev, ki omogočajo kvalitetnejše usklajevanje družinskih in poklicnih obveznosti staršev, obenem pa spodbujajo starše, tako mater kot očeta, k enaki odgovornosti in
- razširitev mehanizmov, ki pomenijo delno kompenzacijo stroškov za vzdrževanje otrok s strani družbe.

Pri uresničevanju ukrepov družinske politike, kot jih je že leta 1993 predvidela Resolucija, imata posebno mesto dva mehanizma, ki prispevata k prej omenjeni kompenzaciji stroškov vzdrževanja otrok in dvigujeta življenjsko raven družin. Prvi mehanizem predstavljajo otroški dodatki, drugega pa nekatere davčne olajšave oziroma oprostitve.

²⁰ Resolucija o temeljih oblikovanja družinske politike v RS – temeljni dokument na področju družinske politike, ki ga je Državni zbor RS sprejel 9. julija 1993.

²¹ Konvencija o otrokovih pravicah – konvencijo je 20. novembra 1989 sprejela Generalna skupščina Združenih narodov, veljati je začela 2. septembra 1990.

Oba mehanizma se še danes uresničujeta preko socialne in davčne politike države. Nekateri drugi mehanizmi s področja družinske politike tudi prispevajo k boljšemu socialno-ekonomskemu stanju družin. Sem spadajo starševski dodatek, dodatek za nego otroka, dodatek za veliko družino itd. Na tem mestu ne bi izpostavljala vseh, ker sta kljub vsemu prva dva najbolj razširjena in ob izpolnjevanju določenih pogojev dosežeta veliko slovenskih družin. V povezavi z otroškimi dodatki želim izpostaviti le še poseben dodatek za varstvo in vzgojo otrok za otroke v starosti do treh let, ki niso vključeni v vrtec in ga je predvidela Resolucija.

Ustava RS in Resolucija sta temelj vse veljavne zakonodaje s področja socialnega varstva z izpeljavo družinske politike ter otroškega varstva v RS. Večina predlogov za ureditev tega področja, kot jih je leta 1993 predvidela Resolucija, je bila implementirana v zakonodajo, vendar pa se bom v nadaljevanju osredotočila le na nekatere.

2.6.2 OTROŠKI DODATEK

Resolucija je predvidevala univerzalni otroški dodatek, ki bi bil namenjen vsem otrokom, ne glede na dohodek in premoženje družine. Zaradi omejenih proračunskih sredstev univerzalna oblika otroškega dodatka v praksi ni zaživela. Konsenz je bil določitev selektivnega otroškega dodatka, vezanega na število družinskih članov in dohodke družine. Otroški dodatek v takšni obliki imamo še danes.

Določila glede otroškega dodatka so zajeta v Zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP, Ur. list RS, št. 97/2001, 76/2003, 110/2003-UPB1, 47/2006, 110/2006-UPB2 in 10/2008). Gre za dopolnilni družinski prejemek za preživljanje, vzgojo in izobraževanje otroka. Starši uveljavljajo pravico pri pristojnem CSD enkrat letno, pravica pa je v primeru upravičenosti, priznana za dobo enega leta (ZSDP, 65. člen). Če dohodek na družinskega člana ne presega 99 % povprečne plače v RS v preteklem koledarskem letu oziroma v predpreteklem koledarskem letu, če se otroški dodatek uveljavlja v mesecu januarju, februarju ali marcu, potem starši dobijo otroški dodatek v višini, ki ustreza njihovi razvrstitvi v dohodkovni razred, kot je razvidno iz Tabele 8. Lestvica se glede na gibanje povprečne plače vsako leto določi na novo. Od leta 2006 imamo na tem področju sprejet Zakon o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji (ZUTPG, Ur. list RS, št. 114/2006, 71/2008, 73/2005 in 85/2010), na podlagi katerega minister za delo, družino in socialne zadeve objavi Sklep o usklajenih višinah transferjev, ki so določeni v nominalnih zneskih ter o odstotku uskladitve drugih transferjev posameznikom in gospodinjstvom v RS. Vsebina takega sklepa vsebuje tudi lestvico za otroške dodatke.

Višina otroškega dodatka je različna za prvega, drugega, tretjega in naslednjega otroka. To pomeni, da CSD določi skupno višino otroškega dodatka glede na število otrok v družini tako, da se posamezni zneski otroških dodatkov seštevajo za vsakega otroka.

Tabela 8: Lestvica za otroški dodatek, ki velja od 1. julija 2010

Dohodek na družinskega člana v % povprečne plače RS	1. otrok v EUR	2. otrok v EUR	3. in nasl. otrok v EUR
do 15% do 215,84 EUR	114,31	125,73	137,18
nad 15% do 25% nad 215,84 EUR do 359,74 EUR	97,73	108,04	118,28
nad 25% do 30% nad 359,74 EUR do 431,69 EUR	74,48	83,25	91,98
nad 30% do 35% nad 431,69 EUR do 503,64 EUR	58,75	67,03	75,47
nad 35% do 45% nad 503,64 EUR do 647,53 EUR	48,04	56,06	64,03
nad 45% do 55% nad 647,53 EUR do 791,43 EUR	30,44	38,10	45,71
nad 55% do 75% nad 791,43 EUR do 1.079,22 EUR	22,83	30,44	38,10
nad 75% do 99% nad 1.079,22 EUR do 1.424,57 EUR	19,88	27,50	35,11

Vir: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 2011

Otroci, ki živijo v enostarševskih družinah, imajo posamezni znesek otroškega dodatka povečan za 10 %. Dikcija enostarševske družine se je skozi leta spreminjala. Doslej je veljalo, da izjemna višina otroškega dodatka pripada vlagatelju le v primeru, da roditeljsko pravico izvršuje sam, drugemu staršu pa je odvzeta roditeljska pravica ali poslovna sposobnost ipd. S 1. 1. 2011 pa se po zakonu šteje za enostarševsko družino skupnost enega izmed staršev z otroki, kadar je drugi od staršev umrl in otrok po njem prejemkov za preživljanje ne prejema ali je drugi izmed staršev neznan ali kadar otrok po drugem izmed staršev prejemkov za preživljanje dejansko ne prejema (ZUPJS, 10. člen).

Posamezni znesek otroškega dodatka pa se poveča v primeru, ko predšolski otrok ni vključen v predšolsko vzgojo skladno s predpisi, ki urejajo vrtce. Ta pravica je odmerjena v višini 20 % povišanja posameznega izračunanega zneska otroškega dodatka. Tovrstno pravico lahko starši uveljavljajo od 1. januarja 2003.

V decembru 2010 je država namenila 24.189.069 EUR 366312 upravičencem do otroškega dodatka (MDDSZ, 2011). Povprečna višina otroškega dodatka je tako znašala 66 EUR za otroka.

2.6.3 DAVČNE OLAJŠAVE POVEZANE Z DRUŽINSKO POLITIKO

Po Zakonu o dohodnini (ZDoh-2, Ur. list RS, št. 117/2006, 10/2008, 78/2008, 125/2008, 20/2009, 10/2010, 13/2010, 43/2010, 106/2010 in 13/2011) lahko olajšavo v dohodninski napovedi uveljavlja vsak, ki ima pravico do tega, ne glede na to, ali je vzdrževane družinske člane uveljavljal med letom ali ne. Splošno pravilo za uveljavljanje olajšave za vzdrževane družinske člane poleg drugih pogojev (navedeni so v nadaljevanju) zahteva, da ima vzdrževani družinski član prijavljeno stalno prebivališče v Sloveniji ali je državljan Slovenije oziroma druge države EU ali je rezident države, s katero ima Slovenija sklenjeno pogodbo o izogibanju dvojnega obdavčevanja dohodka, ki omogoča izmenjavo informacij zaradi izvajanja domače zakonodaje (ZDoh-2, 114. člen).

Med vzdrževane družinske člane tako sodijo tudi otroci, in sicer: lastni otrok, posvojenec, pastorek oziroma otrok zunajzakonskega partnerja; vnuk, če ima zavezanec pravico do posebne olajšave za enega od njegovih staršev ali če vnuk nima staršev ali če zavezanec skrbi zanj na podlagi sodbe sodišča; druga oseba (sestra ali brat), če zavezanec zanjo skrbi na podlagi sodbe sodišča (ZDoh-2, 115. člen).

Vzdrževani otrok je vsak otrok do dopolnjenega 18. leta starosti, kasneje pa so kot vzdrževani člani upoštevani ob izpolnitvi določenih pogojev, npr. če nadaljuje šolanje.

Za leto 2011 znašajo posebne olajšave za:

- prvega vzdrževanega otroka 2.287,48 EUR,
- otroka, ki potrebuje posebno nego in varstvo 8.288,52 EUR,
- vsakega nadaljnjega vzdrževanega otroka se olajšava za prvega vzdrževanega otroka oziroma olajšava za otroka, ki potrebuje posebno nego in varstvo poveča za:
 - drugega vzdrževanega otroka za 2.486,78 EUR,
 - tretjega vzdrževanega otroka za 4.147,58 EUR,
 - četrtega vzdrževanega otroka za 5.808,39 EUR,
 - petega vzdrževanega otroka za 7.469,19 EUR.

Olajšava za vzdrževanega otroka se ne prizna zavezancu, če ima otroka v rejništvu, razen če dokaže, da tudi v tem času materialno skrbi zanj. Olajšava se prizna za dobo, za katero CSD v skladu z zakonom, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke, prizna pravico do otroškega dodatka (ZDoh-2, 114. člen).

Olajšava za vzdrževanega otroka, ki potrebuje posebno nego in varstvo, se ne prizna zavezancu, katerega otrok je zaradi zdravljenja, usposabljanja, vzgoje ali šolanja v zavodu, v katerem ima celodnevno brezplačno oskrbo, ali v rejništvu, razen če dokaže, da v tem času materialno skrbi za otroka. Če ima zavezanec pravico do dodatka za nego otroka, se olajšava prizna za dobo, za katero mu CSD v skladu z zakonom, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke, prizna pravico do dodatka za nego otroka (ZDoh-2, 114. člen).

Naslednji zakon, ki nudi davčne olajšave za družine, je Zakon o davku na motorna vozila (ZDMV, Ur. list RS, št. 52/1999, 42/2004, 47/2006, 72/2006-ZDMV-UPB2 in 9/2010). Zakon prinaša ugodnosti družinam, ki imajo tri ali več otrok, ki še niso dopolnili 18 let v obliki oprostitve plačila davka na motorna vozila (ZDMV, 5. člen). Družina je oproščena plačila DMV ob nakupu enega motornega vozila, vendar največ enkrat v treh letih. Če želi družina uveljaviti oprostitev DMV mora pridobiti dokazilo o skupnem gospodinjstvu in ga priložiti:

- ob vložitvi napovedi pri davčnem organu,
- ob vložitvi carinske deklaracije za sprostitev v prost promet pri carinskem organu,
- zahtevku za povračilo plačanega davka pri davčnem organu v treh mesecih od nakupa ali
- v primeru uvoza pri carinskem organu v treh mesecih od uvoza.

Davčni oziroma carinski organ vrne plačani davek v 30 dneh po prejemu zahtevka. V prometno dovoljenje in register gospodinjstev se vpiše, da je za kupljeno vozilo uveljavljeno povračilo davka. Oseba iz prvega stavka te točke motornega vozila ne sme prodati ali ga brezplačno ali kako drugače odtujiti pred potekom triletnega roka od dneva nakupa, sicer mora plačati razliko do polnega zneska davka, obrestovano po obrestni meri za zamudne obresti, določeni v posebnem zakonu (ZDMV, 5. člen).

Zakon o davkih občanov je že davnega leta 1988 predvidel obliko olajšave družinam z več kot tremi družinskimi člani (ZDO, Ur. list SRS, št. 36/88, 8/89 in Ur. list RS, št. 48/90). Zavezancu z več kot tremi družinskimi člani, s katerimi je v letu pred letom, za katero se odmerja davek, stalno prebival v lastni stanovanjski hiši ali stanovanju, se odmerjeni davek zniža za 10 % za četrtega in vsakega nadaljnjega družinskega člana. Zavezanec uveljavlja olajšavo s posebno vlogo, ki jo mora predložiti davčnemu organu do 31. januarja v letu, za katero se davek odmerja. V primeru, da vloga ni bila vložena v predpisanem roku, se zavezancu olajšava ne prizna (ZDO, 163. člen).

2.6.4 OSTALI UKREPI POVEZANI Z DRUŽINSKO POLITIKO

ZSDP prinaša družinam vrsto ugodnosti, ki na različne načine pomagajo staršem pri njihovi življenjski nalogi – skrbi za otroke ter vzgoji in varstvu otrok. ZSDP je razdeljen v dva dela, v prvem ureja zavarovanje za starševsko varstvo, starševsko nadomestilo, pravice iz naslova krajšega delovnega časa in pravice do plačila prispevkov zaradi zapustitve trga dela. Drugi del pa je osredotočen na t. i. družinske prejemke, kot so starševski dodatek, pomoč ob rojstvu otroka, otroški dodatek, dodatek za veliko družino, dodatek za nego otroka in delno plačilo za izgubljeni dohodek. Tudi davčne olajšave za družine niso zanemarljive.

Poleg teh ukrepov, ki so bili že vseskozi zajeti tudi v Resoluciji iz leta 1993, pa so omembe vredne tudi subvencije, ki sicer ne sodijo v delokrog MF ne MDDSZ, pač pa sodijo k MŠŠ v obliki znižanja plačil staršem, če imajo več otrok hkrati v vrtcu. Ob seštevku vseh teh treh »subvencij« je družinski proračun kar olajšan. Dejstvo pa je, da starši subvencije, kot je

znižano plačilo vrtca ne razumejo, kot »prejemek«, ker ga dejansko v materialni obliki ne prejmejo, za razliko od otroškega dodatka, ki se jim vsak mesec nakaže na njihov račun in lahko z njim prosto razpolagajo ali enkratne denarne pomoči ob rojstvu otroka. Vprašanje je, ali je za to kriva neinformiranost, nepoznavanje razmer, zapletenost sistema socialnih transferjev ali preprosto brezbržnost. Zelo malo staršev dejansko pozna ekonomske cene programov vrtca. Zanje je pomemben samo njihov delež plačila, za katerega tudi dejansko prejmejo račun vrtca. Razlika do polne, ekonomske cene programa za starše ni nekaj otipljivega, ker gre za posredno obliko sofinanciranja oziroma subvencioniranja, zato je ne dojemajo kot pomoč pri vzdrževanju otroka.

Lahko strnem, da RS skozi svojo socialno politiko ali natančneje družinsko politiko, dobro skrbi za družine. Skrb vzbujajoče je le dejstvo, da se obstoječi sistem z lahkoto preigrava, ker ima očitno določene vrzeli.

3 PREDŠOLSKA VZGOJA IN DRUŽINSKA POLITIKA V IZBRANIH DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE

3.1 IZBOR DRŽAV ZA PRIMERJAVO

Uvodoma sem zapisala, da bo zanimivo raziskati oziroma primerjati naš sistem predšolske vzgoje z nekaterimi drugimi državami EU. Izbrati sem morala posamezne države za primerjavo. Odločila sem se, da jih izberem znotraj razdelitve, kot jo predvideva Evropski socialni model²² (v nadaljevanju: ESM).

Znotraj ESM obstajajo različni modeli oziroma podmodeli. V nadaljevanju na kratko predstavljam posamezne modele oziroma podmodele.

Predstavnice **skandinavskega modela** so Švedska, Danska in Finska. Gre za zelo radodaren, najbolj socialno usmerjen model, ki pa zahteva visoke davke. V **kontinentalni model** sodijo Nemčija, Francija, Belgija, Nizozemska in Avstrija. Model temelji na preventivi, ki skuša preprečiti socialne probleme, največkrat pa se sistem izkaže za preveč radodarnega. Sledi **angloameriški model**, katerega predstavnici sta Anglija in Irska. V tem modelu je vloga države minimizirana, kar pomeni, da je zagotovljena minimalna raven socialne varnosti. **Mediterranski model**, kamor spadajo Italija, Španija, Portugalska in Grčija, pa temelji na močnih družinskih vezeh, nizki stopnji socialnih transferjev in s tem nizki stopnji socialne zaščite. Mlajše članice EU se umeščajo v **vzhodnoevropski socialni model** z dvema podmodeloma: **baltsko skupino** sestavljajo Litva, Latvija in Estonija, **višegrajsko skupino** pa Češka, Slovaška, Poljska in Slovenija (Chytilová in Mejstřík, 2007, str. 7–23).

Večina evropskih poslancev meni, da ESM predstavlja skupek vrednot, ki temeljijo na ohranjanju miru, socialne pravičnosti, enakosti in solidarnosti, spodbujanju svobode in demokracije ter na spoštovanju človekovih pravic. Vsi evropski socialni sistemi imajo skupne temeljne vrednote: enakost, nediskriminacija, solidarnost, prerazporejanje, **splošen, brezplačen ali poceni dostop do izobraževanja** in zdravstvenega varstva in široko paleto drugih javnih storitev (Poročilo o evropskem socialnem modelu za prihodnost, 2006).

Ali je predšolska vzgoja kot prva institucionalizirana oblika izobraževanja pred obveznim osnovnošolskim in vsemi nadaljnjimi oblikami izobraževanja brezplačna ali poceni

²² Evropski socialni model – temelj današnjega ESM je Evropska socialna listina iz leta 1961, pojem kot tak pa se pojavi v začetku 90-ih z Maastrichtsko pogodbo, vključeval pa naj bi sočasno dosego vzdržne gospodarske rasti, socialne kohezije ter skupne vrednote (Chytilová in Mejstřík, 2007, str. 2).

dostopna tudi v izbranih državah pa v nadaljevanju. Iz predstavljenih modelov in podmodelov ESM sem za primerjavo izbrala po eno državo t. i. predstavnico modela.

Tabela 9: Izbor držav po ESM

SOCIALNI MODEL	DRŽAVA
skandinavski model	Finska
kontinentalni model	Avstrija
angloameriški model	Anglija
mediteranski model	Španija
vzhodnoevropski model	
* baltska skupina	Estonija
* višegrajska skupna	Slovenija

Vir: Chytilová in Mejstřík, 2007

Razlog za nabor držav po delitvi, kot jo predvideva ESM, je v tem, da je družinska politika tako rekoč izpeljanka socialne politike posamezne države, ki pa se močno navezuje tudi na sistem izobraževanja, tako tudi predšolsko vzgojo, kot prvo stopničko na poti vseživljenjskega učenja in izobraževanja.

3.2 SISTEMI PREDŠOLSKE VZGOJE V IZBRANIH DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE

Sistemi predšolske vzgoje v državah EU se razlikujejo po obsegu, kakovosti in načinu financiranja. Za vse pa velja, da imajo neko določeno obliko akreditirane in javno financirane predšolske vzgoje. V glavnem prevladujeta dva organizacijska modela predšolske vzgoje in varstva otrok, nekaj držav pa ima tudi kombinacijo obeh.

Prvi model zajema predšolsko vzgojo v **enovitih okoljih**, kar pomeni, enotno za vse predšolske otroke do šestega leta. Za celotno predšolsko obdobje je tako značilno, da ima enak vzgojni okvir, raven kvalifikacije strokovnih delavcev ter isti vir financiranja. Nekaj držav, za katere je značilen enoviti model: Finska, Švedska, Norveška, Slovenija. V drugem modelu so storitve predšolske vzgoje deljene glede na starost otrok; največkrat na otroke do treh let starosti in otroke od treh do šest let starosti. Gre za t. i. **ločena okolja**, ki so značilna za večino evropskih držav, med njimi tudi Francijo, Belgijo, Avstrijo. Na splošno velja, da te države ne zagotavljajo subvencioniranih mest za vse otroke, vsaj toliko časa, dokler otroci niso dovolj stari za vpis v predšolsko vzgojo, ki je okrog tretjega leta starosti. Za sisteme vzgoje in varstva znotraj modela ločenih okolij velja delitev glede na starost otrok ter glede pristojnosti za oblikovanje in financiranje predšolske vzgoje. Otroci do tretjega leta so ponavadi domena posameznih regij, občin, starejši pa spadajo v pristojnost države. Tretji model pa je **mešani**, ki je obveljal v Grčiji, Španiji in na

Danskem. Starši lahko izbirajo med institucijami z enovitim ali ločenim modelom (EACEA, 2010).

Ne glede na zgodovino, tradicijo in državno ureditev se v zadnjih letih države EU posvečajo prenovi področja otroškega varstva. S prenovami zasledujejo dva cilja, pomembna za sodobno demokratično družbo. Demokratičnost temelji na dveh ključnih vrednotah, pravni državi in človekovih pravicah. Med osnovne človekove pravice tako sodijo tudi pravice otrok in njihovih staršev.

3.2.1 FINSKA

Začetki predšolske vzgoje na Finskem segajo v leto 1960, naslednja desetletja pa so namenili obširnimi razpravami o starosti, ki je primerna za vstop v predšolsko vzgojo in kasneje v obvezno šolo. Avgusta 2002 je bil sprejet nacionalni kurikulum, ki so ga oblikovali na nacionalnem odboru za izobraževanje, državnem centru za raziskave in razvoj ob podpori ministrstva za socialne in zdravstvene zadeve (Eurybase, Finland, 2009/2010).

Finska je država z enovitim modelom predšolske vzgoje, ki priznava splošno pravico do predšolske vzgoje vsem otrokom do vstopa v šolo. Slednje pomeni, da lahko starši takoj po preteku porodniškega oziroma starševskega dopusta pri lokalnih oblasteh zaprosijo za vključitev otroka v dnevno otroško varstvo. Finska ima ciljno usmerjeno predšolsko vzgojo, ki v ospredje postavlja zgodnje prepoznavanje individualnih potreb otroka. Slednje zajemata tudi dva temeljna dokumenta, Jedrni kurikulum in Nacionalne kurikularne smernice za predšolsko vzgojo in varstvo. Za vsakega otroka se oblikuje individualni načrt, pri njegovi izdelavi pa poleg staršev sodelujejo vzgojitelji, po potrebi pa tudi zunanji strokovnjaki. Gre za koncept t. i. »vzgojnega partnerstva«, ki poudarja vlogo staršev. Otrokov razvoj je glavna skrb staršev, vzgojnega osebja in posameznih strokovnjakov, ki s skupnim dialogom prispevajo k napredovanju otroka. Med omenjene zunanje strokovnjake štejejo socialni in zdravstveni delavci pa tudi strokovnjaki za področje duševnega zdravja.

Za zakonsko določene pravice otrok do mesta v instituciji predšolske vzgoje morajo poskrbeti občine. Na Finskem ima torej vsak otrok, ko je star približno deset mesecev, pravico do dnevnega varstva in predšolske vzgoje. Slednje ni odvisno od finančnega položaja staršev oziroma njihove zaposlitve. Dnevno varstvo je organizirano znotraj občin in občinskih vrtcev, starši pa lahko izbirajo tudi med drugimi oblikami, kot so zasebni vrtci, družinsko varstvo, igralni klubi in različni centri. Občine lahko oblikujejo tudi pogodbeno razmerje z zasebnimi izvajalci družinskega varstva na domu, ki ga delno financirajo, hkrati pa tudi nadzirajo (Eurybase, 2011).

Plačilo staršev je določeno z zakonom, odvisno pa je od dohodka družine, števila otrok v družini in števila otrok, ki so vključeni v institucije predšolske vzgoje. Starši plačujejo največ do 200 EUR za prvega otroka, za drugega in vsakega nadaljnjega otroka v družini pa do 180 EUR na mesec. Izraženo v deležih to pomeni, da starši plačujejo med 7,9 % in

11 % vseh stroškov za predšolsko vzgojo (Dnevnik, 12. 8. 2007). Če se starši za otroke stare od treh do šest let odločijo za zasebno varstvo, so upravičeni do denarne podpore za to obliko varstva, ki je ravno tako odvisna od dohodkov in velikosti družine. Za mlajše otroke, do treh let starosti, pa se starši lahko odločijo za vključitev v t. i. občinski vrtec. Če se starši odločijo, da otrok ostane v domačem varstvu, prejmejo denarno podporo za domačo oskrbo otroka. Socialno-varstvena ustanova KELA²³ je dolžna poskrbeti za prehod omenjenih socialnih transferjev – denarne podpore iz integralnega proračuna do posameznih upravičencev.

Predšolska vzgoja v vrtcih sledi sprejetemu učnemu načrtu, ki se za otroke do vstopa v šolo izvaja v dnevni in poldnevni programih. Večina otrok obiskuje dnevne programe, poldnevni so izjemoma predvideni za šestletnike, in sicer štiri ure dnevno. Starši, ki imajo premični delovni čas ali so zaposleni v oddaljenih krajih, lahko izkoristijo tudi organizirano večerno ali celo 24-urno varstvo. Skupine otrok v vrtcu navadno štejejo dvanajst otrok; razdeljeni so v dve starostni obdobji, do treh let in od treh do šest let. Interes finskih občin, ki krijejo tudi razliko do polne cene programa, ki ga otrok obiskuje, je nuditi staršem možnost izbire programa, ki ustreza potrebam otroka, širše družine ter bližini doma.

Nekatera mesta na Finskem so naklonjena tudi zasebnemu sektorju, vzpodbujajo rast zasebnih vrtcev, vendar pa le-ti delujejo pod strogim nadzorom lokalnih oblasti. Ustanovitelj zasebnega vrtca določi kriterije za sprejem otrok ter višino plačila. KELA pa skladno s socialno politiko države nudi denarno pomoč staršem, ki imajo otroke v zasebnih vrtcih.

Zakonodaja dovoljuje, občinske oblasti pa nadzorujejo še eno pogosto obliko varstva otrok na Finskem, to je varstvo znotraj družine. V takšno obliko so lahko vključeni največ štirje otroci. V primeru, da zanje skrbijo tri odrasle osebe, je možno oblikovati skupino dvanajstih otrok. Pogoji za delovanje slednje oblike je, da mora ena odrasla oseba izpolnjevati določene pogoje in biti usposobljena za delo z otroki (Vidmar, 2005).

Finančni ukrepi, s katerimi širijo dostopnost do predšolske vzgoje, so: sistem plačil za dnevno varstvo, ki je odvisen od dohodkov družine, družinski dodatek za vrtce ter brezplačna priprava na šolo za šest let stare otroke, katerim subvencionirajo tudi prevoz in prehrano.

3.2.2 AVSTRIJA

Avstrija je zvezna država, njeno ozemlje je razdeljeno na devet zveznih dežel. Posledično je tudi devet vlad in ravno toliko parlamentov. Za normativno ureditev področja predšolske vzgoje je odgovorno Ministrstvo za družinske zadeve in regionalna oblast za

²³ KELA – angl. The Social Insurance Institution of Finland – socialno varstvena ustanova.

mladino in družino. Ministrstvo za izobraževanje sodeluje le po potrebi. Deželne vlade so v celoti odgovorne za ureditev pogojev za izvajanje predšolske vzgoje, od organizacije do sofinanciranja. Lahko rečemo, da imajo decentraliziran sistem predšolske vzgoje in varstva. Predšolska vzgoja v Avstriji ni del izobraževalnega sistema, ni obvezna, največkrat so otroci vključeni v vrtec na pobudo in zaradi potreb staršev. Za Avstrijo je značilen ločen model, kar pomeni, da država spodbuja k vključenosti v predšolsko vzgojo od tretjega leta, medtem ko so lokalne oblasti pristojne za organizacijo in subvencioniranje otrok do tretjega leta starosti. Nivojsko organizirana predšolska vzgoja se deli na jasli (chrèches) za otroke do treh let in vrtce za starejše od treh let do vstopa v šolo (kindergartens). Jasli so namenjene predvsem otrokom zaposlenih staršev. Jasli in vrtce dopolnjujejo tudi alternativne oblike predšolske vzgoje, kot npr. otroške skupine (playgroups), skupine starši in malčki (parentgroup) in vzgojno-varstvene družine (childminders). Slednje oblike niso zajete v predšolsko zakonodajo, vendar pa nekatere deželne vlade opravljajo nadzor nad njimi (Eurybase, Austria, 2008/2009).

Značilno za avstrijski sistem predšolske vzgoje je močna socialno pedagoška tradicija, ki predvideva učenje skozi igro. Cilj, ki naj bi ga zasledoval sistem predšolske vzgoje, je dopolnjevanje družinske vzgoje. Za pedagoško delo ni zapovedanega zveznega kurikuluma. Raznovrstne koncepte dela in tradicionalne delovne metode v predšolskem obdobju pa združujejo v dva koncepta; »koncept prostega igranja« in »osredinjen koncept«. Prvi pomeni, da o tem, kako bodo preživeli dan v vrtcu, odločijo otroci sami, drugi pa ustreza posamezniku, njegovim potrebam in sposobnostim. Leta 2010 so v Avstriji vpeljali obveznost obiskovanja vrtca za vse petletnike. Načrt, sprejet v ta namen, še vedno ni v obliki kurikuluma za predšolske otroke, pač pa predstavlja skupek praktičnih smernic vzgojnega dela in usmerjanja otrok zadnje leto pred vstopom v šolo. Strokovni kader mora za izvajanje predšolske vzgoje pridobiti višješolsko izobrazbo (EACEA, 2009).

Večina avstrijskih vrtcev je javnih, zasebnih je zelo malo. Približno 75 % predšolskih organizacij je ustanovljenih s strani lokalnih skupnosti. Stroški za zaposlene in obratovalni stroški so zagotovljeni s strani ministrstva. Varstvo in vzgoja za predšolske otroke je za starše plačljiva. Na drugi strani pa so storitve predšolske vzgoje v veliki meri subvencionirane, saj v povprečju plačujejo starši 15 % stroškov. Višina prispevkov za otroško varstvo se določi glede na neto dohodek družine, vendar pa med posameznimi zveznimi deželami prihaja do razlik. Nekatere deželne vlade priznavajo za vsakega nepreskrbljenega otroka v družini občutno znižanje plačila. Nepreskrbljeni otrok je tisti, za katerega so starši upravičeni do otroškega dodatka. Pod določenimi pogoji pa so starši v Avstriji deležni tudi državne pomoči. Avstrijski zavod za zaposlovanje nudi staršem otrok, ki potrebujejo institucionalizirano obliko otroškega varstva zaradi vstopa na trg dela, subvencije za predšolsko vzgojo in varstvo. Glede na dohodke staršev imajo urejen tudi sistem davčnih olajšav. Starši za otroke v jaslih plačujejo do največ 30 % vseh stroškov, za otroke v vrtcih, torej starejše od treh let, pa do 10 % stroškov. Povprečne cene za jasli se gibljejo okrog 145 EUR, za vrtec pa približno 60 EUR (Večer, 12. 8. 2007).

Kljub decentralizirani in zelo raznovrstni organizaciji predšolske vzgoje v Avstriji, je mogoče ugotoviti, da celotna avstrijska socialna politika sledi nordijskim deželam, med njimi tudi Finski. Nadomestila za varstvo otroka ter ukrepi, vezani na starševski dopust, predstavljajo pomemben del socialne politike. Razliko do polne cene programov večinoma financirajo občine, le manjši delež krijejo deželne vlade.

3.2.3 ANGLIJA

V poznih letih 18. stoletja so se v Angliji začele pojavljati prve organizirane oblike varstva otrok, sredi 19. stoletja pa je obstajala že mreža brezplačnih, prostovoljnih ustanov, ki so vključevale predvsem otroke revnega delavskega razreda. Otroke bogatejših družbenih slojev so doma varovale varuške. Za zakonsko ureditev področja predšolske vzgoje skrbijo Ministrstvo za izobraževanje, lokalna šolska oblast (LEAs-local education authorities) in pa zasebna iniciativa (Eurybase, United Kingdom, 2009/2010).

V Angliji je bilo do leta 2008 otroško varstvo neobvezno in zelo neenakomerno organizirano. Lokalne skupnosti so zagotavljale javno financirane programe predšolske vzgoje in varstva za otroke od tretjega leta, veliko otrok pa je obiskovalo zasebne vrtce, ki je bilo v breme družinskega proračuna. Glavnina otrok je obiskovala razne igralne skupine, ki so bile organizirane v lokalnih okoljih, slonele pa so predvsem na prostovoljstvu. Zasebniki in igralne skupine so bili nadzorovani in usmerjeni glede kakovosti, ne pa tudi glede vzgojnih programov. Otroško varstvo je organizirano za otroke od drugega do petega leta, ko vstopijo v osnovno šolo. Starši imajo danes v Angliji možnost brezplačne vključitve otrok, starih tri in štiri leta, v ustanove, vključene na listo ponudnikov v posamezni lokalni skupnosti, ki izvaja krajši program. Ti programi se financirajo iz javnih sredstev z namenom spodbujanja zgodnjega učenja in razvoja otrok (EACEA, 2009).

Za širitev dostopnosti in cenovno bolj sprejemljivo predšolsko vzgojo je Anglija leta 1999 sprejela strategijo predšolskega varstva, hkrati pa je uvedla tudi davčne olajšave za starše z nižjimi dohodki. Od leta 2008 so lokalne oblasti dolžne zagotoviti zadostno število mest za otroke zaposlenih staršev. To svojo obveznost izpolnjujejo predvsem s finančno pomočjo zasebnim in prostovoljskim institucijam. Poleg tega pa lokalne skupnosti organizirajo in sofinancirajo vrsto intervencijskih programov za otroke iz socialno šibkih družin, vendar so ti programi le občasni.

Leta 2002 so v Angliji sprejeli kurikulum za predšolsko vzgojo, s katerim sledijo ciljem, ki so povezani z razvojem na osebni, socialni, emocionalni področju, razvijanju komunikacije, jezika, fizičnem razvoju, razvoju ustvarjalnosti itd. Ravnatelji in strokovni delavci se lahko v predšolskih ustanovah, financiranih s strani vlade, sami odločijo glede metod in sredstev za delo. Lokalna skupnost lahko svetuje glede organizacije programa, ne sme pa jim naložiti predlagane metode kot obvezo. Anglija ima od leta 2008 nov pravilnik o kakovosti predšolske vzgoje in varstva (Early Years Foundation Stage), ki so ga institucije ne glede na njihovo vrsto, vir financiranja ali velikost dolžne spoštovati. Pravilnik predstavlja skupek učnih, razvojnih in socialnih zahtev in obenem postavlja

enoten okvir zahtev za otroke od rojstva do petega leta (Eurybase, United Kingdom, 2009/2010). Anglija se je tako približala državam z enovitim modelom predšolske vzgoje, do leta 2008 pa je nedvomno spadala med države, kjer sistem predšolske vzgoje deluje v ločenih okoljih.

Novosti na področju predšolske vzgoje predstavljajo le eno izmed širokega nabora reform, ki jih je Anglija vpeljala v zadnjem času. Z njimi želijo povezati in predvsem izboljšati storitve, ki se nanašajo na otroke in družine.

3.2.4 ŠPANIJA

Zametki predšolske vzgoje v Španiji segajo v drugo polovico devetnajstega stoletja, formalne okvire za izvajanje predšolske vzgoje pa so postavili v letu 1970. Predšolska vzgoja v Španiji je prva stopnja izobraževalnega sistema, ki ima po eni strani enovit model za otroke od rojstva do šestega leta, pozna pa tudi dvostopenjski, ločeni, model glede na starost otroka do treh let in od treh do šest let.

Tako v Španiji vzporedno delujeta dva sistema predšolske vzgoje, na ravni varstvenih in edukacijskih vrtcev ter skupnih vrtcev. Centralna vlada oblikuje vzgojno politiko oziroma splošna načela in cilje za celotno predšolsko obdobje. Vzgojna naravnost posameznih starostnih obdobj se razlikuje glede na izobrazbo vzgojiteljev, kurikulum, normative (število otrok v skupini) itd. Za drugo starostno obdobje sicer imajo nacionalni kurikulum in predpise glede predšolske vzgoje, za prvo starostno obdobje pa so odgovorne avtonomne skupnosti.

V Španiji prevladujejo javni vrtci, ki imajo organizirano celodnevno varstvo, njihov dolg delovni čas pa je namenjen otrokom zaposlenih staršev. Vključenost otrok med tretjim in šestim letom je skoraj 100 %. K temu deležu vključenosti je pripomoglo dejstvo, da je od leta 2005 vzgoja za otroke v drugi starostni skupini v celoti brezplačna. Tudi če starši svojega otroka, starega od tri do šest let, vpišejo v zasebni vrtec, imajo ugodnosti pri plačilu. Pogoj je le, da ima ta vrtec predhodno sklenjen dogovor o sofinanciranju predšolske vzgoje iz javnih sredstev (Eurybase, Spain, 2009/2010).

Sredstva za financiranje predšolske vzgoje se zagotavljajo iz centralnih, regionalnih in lokalnih virov, pa tudi s prispevki staršev za otroke mlajše od treh let. Za večjo vključenost otrok prvega in drugega starostnega obdobja v programe predšolske vzgoje je bilo sprejetih več ukrepov. Predšolskim otrokom pripada, v odvisnosti od družinskih dohodkov, t. i. štipendija, prednost pri vpisu imajo otroci zaposlenih staršev in tistih z nizkimi dohodki. V zadnjih letih se povečuje tudi število prostih mest za varstvo in vzgojo otrok od enega do tretjega leta starosti iz socialno šibkejših družin (EACEA, 2009).

3.2.5 ESTONIJA

Prvi vrtec v Estoniji je bil odprt že leta 1839, večji razvoj pa se je začel šele v dvajsetem stoletju. Leta 1923 je bilo v Estoniji 34 vrtcev in 1600 vpisanih otrok, starih večinoma od treh do sedem let. Po 2. svetovni vojni je število zaposlenih mater naraščalo, zato se je povečalo tudi število vrtcev, v katere je bilo vključenih več otrok. Leta 1989 so imeli 747 predšolskih institucij, v katere je bilo vključenih skoraj 84000 otrok (Eurybase, Estonia, 2009/2010).

Danes je sistem predšolske vzgoje v Estoniji organiziran na dveh ravneh, namenjen pa je vsem otrokom od prvega do sedmega leta. Država, natančneje ministrstvo, ki pokriva socialne zadeve skrbi za zakonsko ureditev tega področja, investicije ter izvaja nadzor nad lokalnimi oblastmi, ki so dolžne zagotavljati in organizirati otroško varstvo. Predšolska vzgoja ni obvezna, poteka lahko tudi v domačem okolju, kjer so zanjo odgovorni skrbniki otroka.

Dostopnost do predšolske vzgoje občine širijo s pomočjo državnih sredstev. Iz proračuna pridobivajo sredstva za modernizacijo otroško varstvenih ustanov, za plače vzgojiteljev, ki so primerljive s plačami učiteljev, pa tudi posebno podporo za odpiranje mest v vrtcih. Del stroškov za otroško varstvo pokrivajo tudi starši. Najvišje mesečno plačilo staršev za prvo in drugo starostno obdobje znaša 60 EUR (Predšolska vzgoja kot strošek javnih in zasebnih sredstev, 2007).

Estonija že od leta 1990 dalje vodi močno družinsko politiko preko univerzalnega sistema družinskih podpor. Mednje štejejo materinska, očetovska, starševska podpora, poznajo pa tudi davčne odbitke. Na ta način družinam z otroki z delnimi nadomestili pomagajo pri skrbi zanje. Če potrebe staršev po varstvu otrok v javnem vrtcu presežejo razpoložljiva mesta, potem občine pri urejanju varstva starše finančno podprejo (EACEA, 2009).

3.2.6 PRIMERJAVA UGOTOVITEV

Med posameznimi državami EU lahko na področju predšolske vzgoje potegnem nekatere vzporednice ter ugotovim določene podobnosti in razlike.

Finska in Slovenija imata t. i. skupne vrtce ali enoviti model predšolske vzgoje. Zanj je značilno, da priznava pravico do predšolske vzgoje vsem otrokom do vstopa v šolo, ima enak vzgojni okvir za obe starostni obdobji, zahtevano enako stopnjo izobrazbe zaposlenih in isti vir financiranja. Avstrija in Anglija sta močni, tradicionalni državi, v katerih še vedno prevladuje ločeni model predšolske vzgoje za otroke do treh let (varstveni vrtci) in za otroke starejše od treh let do vstopa v šolo (edukacijski vrtci). Podobno je tudi v Estoniji. V Španiji lahko starši izbirajo med enovitim in ločenim okoljem predšolske vzgoje, kar jo uvršča v mešani model.

Pri predšolski vzgoji ne gre le za urejanje prostorskih normativov, kakovosten kader, financiranje, pač pa dobro organizirana predšolska vzgoja potrebuje dober program s cilji in vizijo ali vsaj določene smernice. Slovenija, Finska in Estonija imajo na nacionalni ravni sprejet kurikulum za obe starostni obdobji. Naš kurikulum se lahko primerja s finskim tako na strukturni kot vsebinski ravni. Za estonskega je značilna naravnost k ogroženim skupinam otrok, dosegajo ga s t. i. kompenzacijskimi kurikuli. Španija in Anglija imata nacionalni kurikulum za drugo starostno obdobje, Avstrija pa ima le določene praktične smernice vzgojnega dela.

Tabela 10: Primerjava izbranih držav

DRŽAVA	MODEL PREDŠOLSKE VZGOJE	NACIONALNI KURIKULUM	SOFINAN. DRŽAVA / LOKALNE SKUPNOSTI	PRISPEVKI STARŠEV	DELEŽ JAVNIH SRED. v % BDP (2001–2004), povprečno
FINSKA	enoviti	DA (obe starostni obdobji)	DA (obe starostni obdobji)	DA (obe starostni obdobji)	0,34
AVSTRIJA	ločeni	NE	DA (obe starostni obdobji)	DA (obe starostni obdobji)	0,41
ANGLIJA	ločeni	DA (2. st. obd.)	DA (2. starostno obdobje)	DA (obe starostni obdobji)	0,40
ŠPANIJA	mešani	DA (2. st. obd.)	DA (obe starostni obdobji)	DA (1. starostno obdobje)	0,44
ESTONIJA	ločeni	DA (obe starostni obdobji)	DA (obe starostni obdobji)	DA (obe starostni obdobji)	0,37
SLOVENIJA	enoviti	DA (obe starostni obdobji)	DA (obe starostni obdobji)	DA (obe starostni obdobji)	0,57

Vir: EACEA (2009)

Otroci se v večini držav lahko vključijo v predšolsko vzgojo z enim letom starosti, tako tudi v državah, izbranih za primerjavo. Predšolsko obdobje traja do vstopa v obvezno šolo, ki je v primerjanih državah pri šestih letih, z izjemo Anglije in Estonije. V prvi se vključijo s petimi leti, v drugi s sedmimi leti. Programi so oblikovani različno. Vse države razpolagajo z dnevnimi in poldnevnimi programi, poleg tega pa ima vsaka še vrsto drugih organizacijskih oblik, kot so igralne skupine, dnevni centri, vzgojno-varstvene družine. Odvisno pač od predšolske in socialne politike posamezne države, ki pri tem skuša upoštevati potrebe staršev in otrok. V Angliji in Avstriji je skrb za najmlajše v veliki meri prepuščena zasebnemu sektorju, medtem ko starejši od treh let sodijo v javno mrežo. V ostalih državah se večina predšolskih programov izvaja znotraj javne mreže od prvega leta do vstopa v šolo. Pri izobrazbi strokovnih delavcev pa prihaja do razlik med državami. Države z enovitim modelom, torej z enotnimi merili za vse predšolske otroke, običajno zahtevajo visoko izobražen kader v obeh starostnih obdobjih. V državah z ločenim

modelom pa je stopnja strokovne izobrazbe v prvem starostnem obdobju običajno nižja kot v drugem.

Vse države sofinancirajo del cene programov predšolske vzgoje na lokalni, regionalni in državni ravni, poleg tega pa večinoma tudi s prispevki staršev.

Mreža EK o varstvu otrok je leta 1996 evropskim državam priporočila vsaj 1 % vložek BDP v predšolsko vzgojo (Odbor za kulturo in izobraževanje EP, 2011). Javni izdatki za predšolsko vzgojo se v posameznih državah EU gibljejo od 0,4 % do 1,0 % BDP, povprečje 27 držav članic EU pa znaša 0,5 % BDP (Zasnova predšolske vzgoje v vrtcih, 2011). Vse države namenjujejo določen obseg javnih sredstev za sofinanciranje ali financiranje (npr. Španija) predšolske vzgoje v edukacijskih vrtcih (od tretjega leta do vstopa v šolo), sredstva za varstvene vrtce (otroci do tretjega leta) pa so veliko bolj omejena ali pa jih države sploh ne nudijo.

Izdatki glede na BDP so v časovnih primerjavah, če se le-ta spreminja, manj uporabni. V obdobju ekonomske rasti očitno zmanjšanje javnih izdatkov glede na BDP pravzaprav lahko pomeni, da ni bilo sprememb ali pa kažejo celo na povečanje. V EU so se proračunska sredstva za predšolsko vzgojo v povprečju spreminjala enako kot BDP, med letoma 2001 in 2004 pa so bila sredstva glede na BDP ustaljena (EACEA, 2009). Iz tega razloga so tudi podatki glede deleža javnih sredstev v Tabeli 10 prikazani v povprečnem znesku med letoma 2001 in 2004.

Deleži plačil staršev se med evropskimi državami precej razlikujejo, znašajo pa od 10 % do 30 % cene programa. Plačila staršev za predšolsko vzgojo so po posameznih državah med seboj neposredno težko primerljiva, saj starši plačujejo različne dele programov za različne starosti, odvisno od števila ur v vrtcu oziroma dolžine trajanja programa, torej za različne storitve. Skupno obravnavanim in drugim evropskim državam pa je dejstvo, da brezplačnih vrtcev za starše vseh otrok vseh starosti (od zaključka porodniške do vstopa v šolo) ni zaslediti (Zasnova predšolske vzgoje v vrtcih, 2011).

4 VKLJUČENOST OTROK V PREDŠOLSKO VZGOJO

Prvotna funkcija vrtcev je bila zagotavljati varstvo otrok materam, ki so želele ali morale na trg delovne sile. Ta funkcija se je sicer ohranila do danes, z razvojem družbe pa se je spreminjala tudi pomembnost vrtca. Danes je v vrtec vključenih veliko otrok staršev, ki so sicer brezposelni. Ob tem se zaposlenim staršem, ki včasih ne dobijo mesta v javnem vrtcu in morajo iskati drugačne oblike varstva svojih otrok, odpira mnogo vprašanj in dilem. Pa vendar je potrebno na vključevanje otrok gledati z več vidikov, predvsem pa z vidika razvoja otroka. Vrtec ne ločuje igre od učenja, ampak ti dve ločeni komponenti povezuje v »učenje skozi igro«. Vse spretnosti in znanja, ki jih pridobi otrok v predšolskem obdobju, se odražajo kot pozitivna naložba za kasnejše šolsko obdobje. V prvih štirih letih življenja se razvije kar 50 % sposobnosti, ki jih posameznik potrebuje za učenje, do osmega leta starosti še nadaljnjih 30 % (Dryden, 2001).

Pomembnosti predšolske vzgoje se vse bolj zaveda celotna družba, ne le posamezniki, ki potrebujejo takšno ali drugačno obliko varstva otrok. Države EU se tako trudijo v smeri širjenja dostopnosti do predšolske vzgoje in s tem večje vključenosti otrok v vrtece. V ta namen sprejemajo najrazličnejše ukrepe, od subvencij do brezplačnega vrtca ter ureditve ustrezne družinske politike. Natančnejše smernice določajo posamezne države, na ravni EU pa so bile določene leta 2002 z »**barcelonskimi cilji**« (Evropska komisija, 2006). Ti cilji so bili postavljeni do leta 2010, nasledili pa so jih cilji, določeni v novi krovni strategiji »**Evropa 2020**« (Evropska komisija, 2011).

4.1 SMERNICE EVROPSKE UNIJE

Marca 2002 se je v Barceloni odvijalo zasedanje Evropskega sveta²⁴ (v nadaljevanju: ES), ki je v okviru evropske strategije za rast in delovna mesta pozval države članice, da naj »odpravijo ovire za sodelovanje žensk na trgu dela ter si ob upoštevanju povpraševanja in v skladu z nacionalnimi sistemi na tem področju prizadevajo za to, da se do leta 2010 zagotovi varstvo za vsaj 90 % otrok od treh let do obveznega vpisa v šolo in vsaj 33 % otrok, mlajših od treh let« (Evropska komisija, 2008). Cilje, ki naj bi jih države članice dosegle na omenjenih področjih do leta 2010, so poimenovali po kraju zasedanja, torej barcelonski cilji. Glavni namen teh ciljev je spodbuditi dostop do zaposlitve, ohraniti

²⁴ Evropski svet – najvišje politično telo EU, ki ga sestavljajo predsedniki držav ali vlad članic EU ter predsednik evropske komisije, ki je izvršilni organ EU in ima 27 resorjev. Evropski svet je bil ustanovljen leta 1974 na pobudo Nemčije in Francije.

obstoječo zaposlitev staršev ter poglobiti enakost med spoloma. Vse te cilje, vključno z opredelitvijo pomena razvoja storitev kakovostnega ter cenovno dostopnega otroškega varstva, ki bi bil prilagojen potrebam staršev, je že leta 1992 ES sprejel kot priporočilo²⁵.

Evropska komisija (v nadaljevanju: EK) skrbi za pravilno izvajanje politik EU, nadzoruje porabo sredstev, hkrati pa zagotavlja spoštovanje evropskih pogodb in ostale zakonodaje. EK je razvil tudi sistem, s katerim predvsem na ravni statističnih podatkov in primerjav med državami spremlja uresničevanje barcelonskih ciljev. Leta 2008 je EK te podatke prvič predstavil v Poročilu komisije svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij. Zbrani podatki predstavljajo vmesno oceno doseganja postavljenih barcelonskih ciljev, kljub temu da se sistemi varstva predšolskih otrok ter nacionalni pristopi k zagotavljanju teh storitev močno razlikujejo.

Znotraj barcelonskih ciljev so predšolski otroci razdeljeni v dve starostni skupini. **Prvo starostno skupino** predstavljajo otroci, mlajši od treh let. V oblikah formalnega izobraževanja gre za t. i. jasli, ki pa so največkrat plačljive in dostopne oziroma zagotovljene le v nekaterih državah. Iz poročila EK je mogoče povzeti, da je do leta 2006 le pet držav, Danska, Nizozemska, Švedska, Belgija in Španija, preseglo zastavljeni cilj – 33 % delež vključenosti. Temu cilju so se približale še Portugalska, Francija, Luksemburg, pa tudi Slovenija. Države, kot so Finska, Italija, Ciper, Estonija, Nemčija, Irska in Latvija so imele delež vključenosti otrok prvega starostnega obdobja med 16 % in 26 %, vse ostale države članice ES pa največ do 10 % (Evropska komisija, 2008).

V **drugo starostno skupino** spadajo otroci po dopolnjenem tretjem letu starosti, ki so vključeni v predšolsko vzgojo, torej v vrtec, ne v jasli. Za otroke druge starostne skupine večina držav nudi subvencije, nekatere države pa imajo celo brezplačno predšolsko vzgojo. Barcelonski cilj 90 % vključenosti otrok druge starostne skupine je preseglo osem držav, in sicer Belgija, Danska, Francija, Nemčija, Irska, Švedska, Španija in Italija. Vključenost v ostalih državah je med 70 % in 85 %, tako tudi v Sloveniji, Estoniji, Avstriji, na Finskem, Portugalskem, Madžarskem (Evropska komisija, 2008).

Vključevanje otrok v jasli ali vrtec ni odvisno le od tega, ali je dovolj prostih mest, odločitev staršev je povezana predvsem s **cenovno dostopnostjo** predšolske vzgoje. Po mnenju EK cene ne bi smele biti ovira za ponovno zaposlitev staršev po preteku porodniškega ali starševskega dopusta. Da ne prihaja do socialne izključenosti otrok, pa mora biti zagotovljeno otroško varstvo tudi družinam s šibkim gmotnim položajem.

²⁵ 92/241/EGS – Priporočilo Evropskega sveta o pomenu kakovostne nege in varstva otrok, ki je po dostopnih cenah na voljo vsem.

Cenovna dostopnost do predšolske vzgoje je različna, ne le med državami, tudi znotraj posamezne države. Slednje je odvisno, ali gre za javno ali zasebno storitev in če se upoštevajo dohodki družine.

Za prvo starostno skupino se storitve otroškega varstva drage, krijejo pa se iz različnih oblik javnega financiranja, s prispevki staršev in z drugimi vzpodbudami, kot npr. davčnimi odbitki. Neto stroški otroškega varstva (cena, zmanjšana za znesek različnih pomoči), ki predstavljajo breme družine, znašajo v državah EU od 5 % do preko 30 % vseh stroškov. (Evropska komisija, 2008).

Zadnji dve leti pred vstopom otrok v obvezno šolo je otroško varstvo v večini držav v celoti financirano iz javnih sredstev. Za drugo starostno obdobje je mogoča tudi kombinacija javnih sredstev in prispevkov staršev, ki so sicer vezani na dohodke družine, a zaradi nižje cene programov v primerjavi s prvim starostnim obdobjem tudi lažje cenovno dostopni.

K odločitvi staršev za vpis otroka v predšolsko vzgojo bistveno prispeva **kakovost izvajanja** te storitve; normativi glede mest v skupini, standardi kakovosti, izobrazba strokovnega kadra, razmerje med številom odraslih in otrok v skupini. Države, ki so dosegle ali se približale barcelonskim ciljem glede vključenosti otrok, so se osredotočile na usposabljanje kadra, s pomočjo katerega so dvignile raven kakovosti otroškega varstva (Evropska komisija, 2008). Razlika glede stopnje izobrazbe in tudi plačila je očitna. Najbolj opazna je znotraj delitve na storitve otroškega varstva (otroci do treh let) in predšolskega izobraževanja (otroci od treh let do vstopa v šolo). Iz tega okvira so izvzete le države, ki delujejo znotraj enovitih okolij in so vzpostavile enoten sistem od najzgodnejše do šoloobvezne starosti. Za enovita okolja je namreč značilen enak vzgojni okvir, raven izobrazbe strokovnih delavcev in isti vir financiranja obeh starostnih obdobj. Znotraj primerjanih držav to velja za Finsko in Slovenijo.

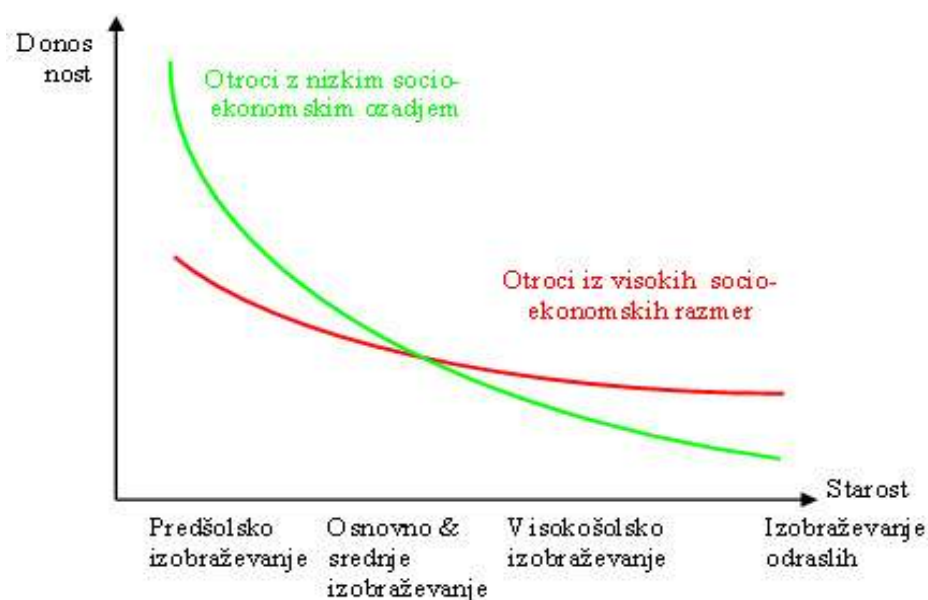
Glede drugih standardov kakovosti predšolske vzgoje velja, da imajo države splošno pomembno vlogo pri regulaciji in nadzoru. Večina pristojnosti pa je po sprejetem državnem okviru delegirana na nižje ravni oblasti, na regionalno ali lokalno, odvisno od posamezne države. Države se glede na povpraševanje staršev po otroškem varstvu vse bolj prizadevajo k zagotavljanju še drugih oblik varstva, izven javne mreže. Z vidika izbire varstva je slednje dobrodošlo, vendar pa se na ta način izgublja nadzor nad kakovostjo storitev.

Leta 2008 je EK ocenila doseganje barcelonskih ciljev, in sicer: »Šest let po sprejetju barcelonskih ciljev, ko se počasi izteka „rok 2010“, se zdi, da večina držav teh ciljev verjetno ne bo dosegla. Kljub doseženemu napredku bo za dosegado zadovoljive ravni razpoložljivosti (zlasti za otroke, mlajše od 3 let) potrebnega še veliko truda«. (Evropska komisija, 2008).

V začetku leta 2011 je EK ponovno pozval države članice k splošno dostopni predšolski vzgoji: »Vlaganje v predšolsko vzgojo in varstvo je ena najboljših možnih naložb za naše otroke in prihodnost Evrope. Naložbe v kakovostno predšolsko vzgojo so mnogo učinkovitejše kot kasnejše ukrepanje, saj zagotavljajo boljšo prihodnost za naše najmlajše, dolgoročno pa celo prihranek denarja. Poleg tega s prekinjanjem kroga revščine in prikrajšanosti porabimo manj davkoplačevalskega denarja za zdravstvo in bolnišnice, dopolnilno izobraževanje, socialno državo in policijski nadzor.« (Evropska komisarka za izobraževanje, kulturo, večjezičnost in mlade Androulla Vassiliou, 2011).

Donosnost vlaganj v predšolsko vzgojo je od vseh nivojev izobraževanja najvišja, še posebej, če otroci prihajajo iz socialno šibkejših okolij. Vlaganja v poznejša izobraževanja pa so pogosteje nesorazmerno koristna za otroke staršev iz bogatejših okolij.

Slika 1: Donosnost vlaganj na različnih stopnjah vseživljenjskega učenja

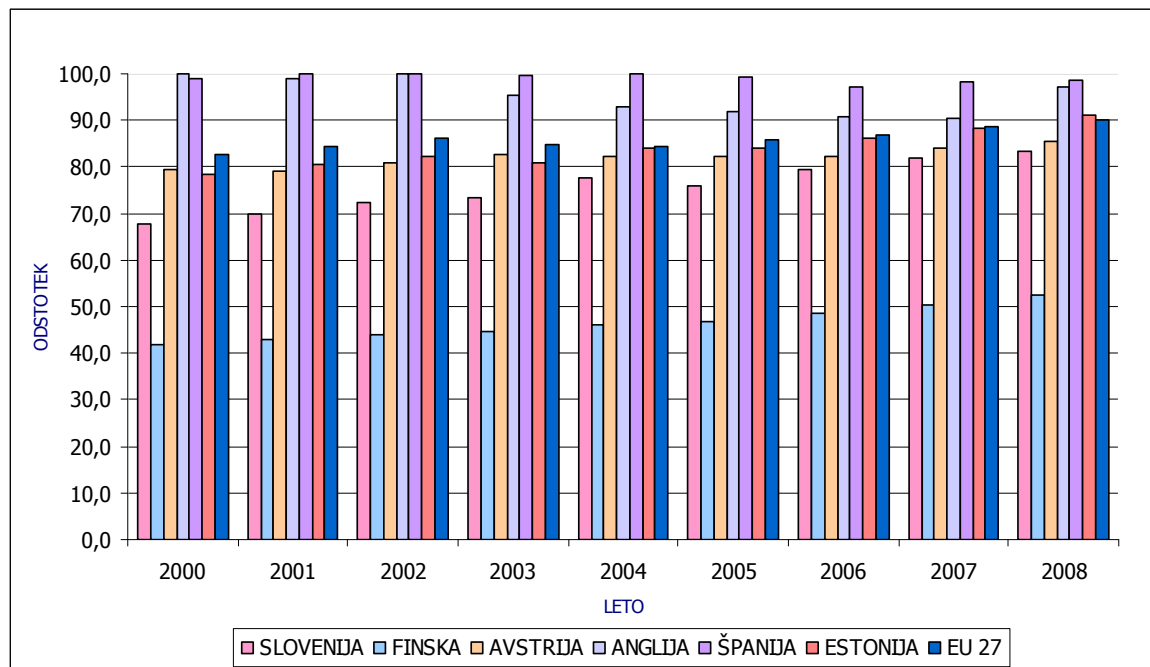


Vir: Poročilo Evropske komisije (2006)

EK je s spremljanjem doseganja barcelonskih ciljev posameznih držav pomembno prispeval k izmenjavi izkušenj dobrih praks na področju otroškega varstva. Kljub temu da EK nima neposrednih pristojnosti na področju otroškega varstva, lahko državam članicam EU predlaga ukrepe za izboljšanje kakovosti storitev in dostopnosti do predšolske vzgoje, spodbuja k izmenjavi izkušenj, predlaga načine za odpravo ovir za zaposlovanje staršev in spodbuja socialno vključenost ter enakost med spoloma. V državah članicah EU je bilo zaznati premike v smislu doseganja barcelonskih ciljev na področju vključenosti v predšolsko vzgojo. Iz Grafa 4 je razvidno, da se vključenost postopoma povečuje tako na ravni celotne EU kot tudi v državah, ki sem jih izbrala za primerjavo. Prikazani odstotki vključenosti v vrtce veljajo za štiriletne otroke, ki so vključeni v javne vrtce. Skoraj 100 % vključenost štiriletnikov imata Anglija in Španija. Razlog za tako visok delež vključenosti je

prav gotovo v tem, da obe državi vzpodbujata k vpisu otrok, starejših od treh let z ukrepom brezplačnega vrtca.

Graf 4: Vključenost štiriletnikov izbranih držav v letih 2000–2008, v %



Vir: lasten, Eurostat (2011)

V Sloveniji in Avstriji je bila vključenost do leta 2008 približno 85 % in se je počasi, a vztrajno približevala barcelonskemu cilju 90 % vključenosti štiriletnikov. Estonija je pri štiriletnikih v letu 2008 omenjeni cilj dosegla, najbrž tudi zaradi skrbno načrtovane družinske politike.

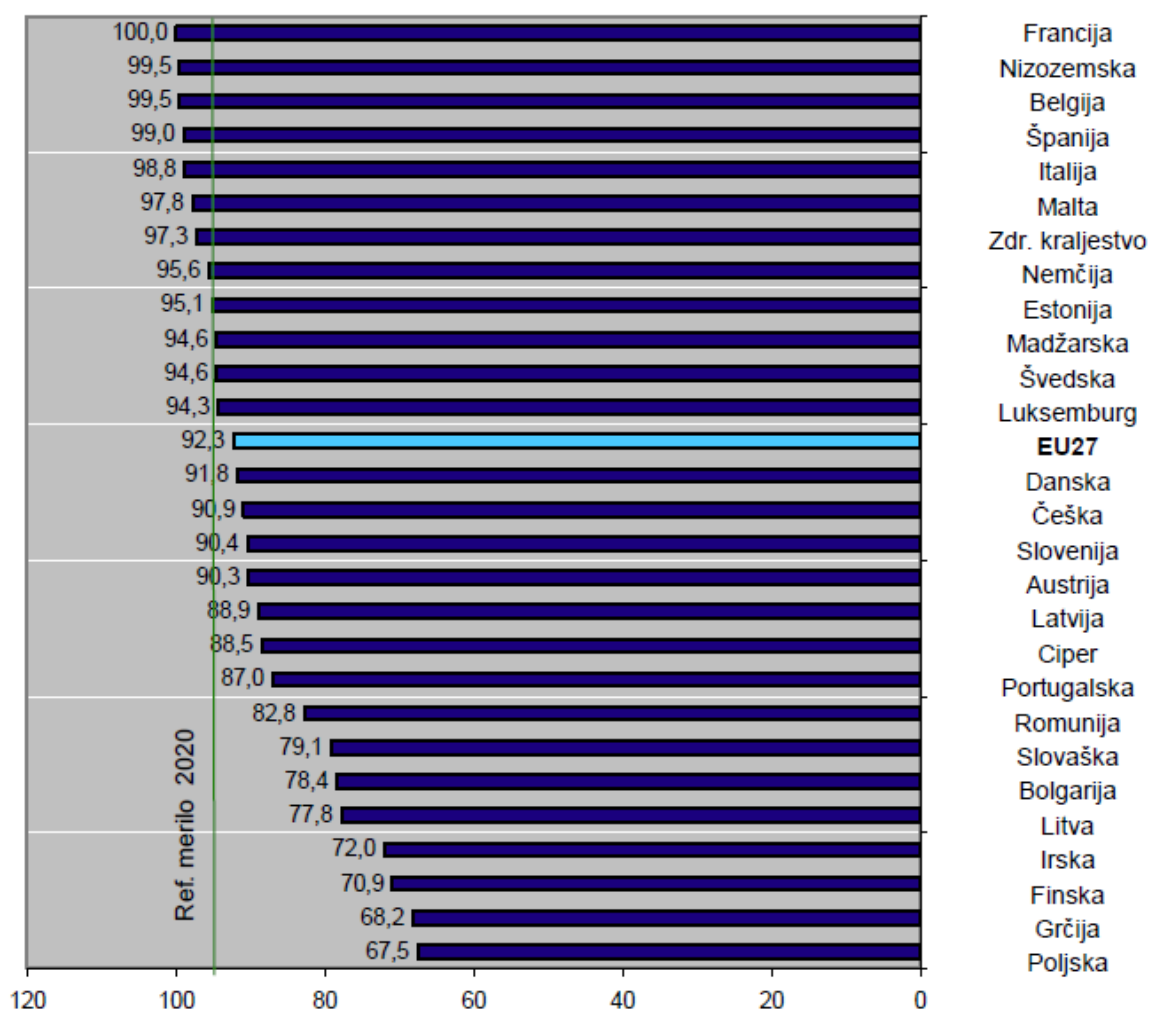
Nizka vključenost otrok v predšolsko vzgojo je na Finskem, le okrog 50 %. Verjetno k tako nizkemu deležu pripomore tudi dejstvo, da imajo razpršene oblike varstva otrok, od javne mreže do zasebnih vrtcev, poznajo pa tudi sistem denarnih podpor za oskrbo otroka v domačem varstvu, kar ne deluje vzpodbudno k vključevanju v organizirano institucionalno obliko varstva.

Na splošno se primerjave med posameznimi državami na področju vključenosti v predšolsko vzgojo največkrat izdelujejo na primeru štiriletnikov. Na ta način se namreč izognemo morebitnim odstopanjem, ki bi lahko nastala zaradi različne starosti, pri kateri se v posameznih državah otroci vključujejo v šolo. Vrtci so razdeljeni na varstveno in edukacijsko raven in nekako se predvideva, da so štiriletniki tako najbolj primerljivi med posameznimi državami, ker so zajeti na eni in drugi ravni, odvisno od države.

Kakšno je trenutno stanje v EU? Od leta 2002 je dosežen napredek v posameznih državah članicah EU neenak. Pet držav je preseglo cilj 33 % vključenosti za otroke do treh let. Pet

držav se je temu cilju približalo, večina pa ga dosega samo 10 % ali manj. Osem držav je preseгло cilj 90 % vključenost otrok po tretjem letu, tri države se temu cilju približujejo, vendar je pokritost v skoraj eni tretjini držav članic pod 70 %. Leta 2009 so ministri za izobraževanje določili novo evropsko referenčno merilo. Do leta 2020 naj bi se predšolske vzgoje in varstva udeležilo vsaj 95 % otrok med četrtnim letom in začetkom obveznega izobraževanja. Kot kaže spodnja preglednica, je trenutno povprečje EU 92,3 %, precej držav pa za tem povprečjem znatno zaostaja» (Evropska komisija, 2011).

Slika 2: Udeležba v predšolski vzgoji v letu 2008, v %



Vir: Poročilo Evropske komisije (2011)

Z letom 2010 se je tako zaključilo obdobje doseganja barcelonskih ciljev in EU si je zadala nove cilje na področju predšolske vzgoje. Cilji so določeni znotraj krovne strategije »**Evropa 2020**»²⁶, ki vključuje niz sedmih vodilnih pobud, med drugim tudi Evropsko platformo za boj proti revščini²⁷. Slednja pobuda zagotavlja ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo za pomoč ljudem, ki se spopadajo z revščino, s socialno izključenostjo, da se jim omogoči aktivna udeležba v družbi.

EU je prepričan, da ravno visoka kakovost predšolske vzgoje in varstva lahko z vključevanjem čim večjega števila otrok v predšolsko vzgojo in krepitevijo njihove vloge bistveno prispeva k dvema zelo pomembnima ciljema nove strategije, in sicer (Euekspres, 2011):

- zniževanju osipa zaradi zgodnje zapustitve šolanja pod 10 % in
- zmanjšanju števila ljudi, izpostavljenih tveganju revščine in socialne izključenosti, za vsaj 20 milijonov.

Prizadevanja EU morajo nadgraditi barcelonske cilje in doseči širšo pokritost predšolske vzgoje v državah, ki omenjene cilje niso dosegle. Sistemi predšolske vzgoje imajo veliko vlogo pri zmanjševanju osipa in spodbujanju socialne vključenosti v procesu izobraževanja. Iz tega razloga države EU pri prenavljanju svojih sistemov predšolske vzgoje v strategije na področju predšolske vzgoje vključujejo prednostne naloge, kot jih predvideva strategija Evropa 2020. Prednostne naloge pa morajo države deloma prilagoditi tudi na njihov izhodiščni položaj, ki se lahko močno razlikuje po obliki predšolske vzgoje, ponudbi, kakovosti programov, upravljanju, financiranju (Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve, 2011).

Cilja, ki naj bi se jima države članice EU posvečale v naslednjem desetletju, sta:

- **vsem otrokom zagotoviti dostop** do predšolske vzgoje, saj se tako lahko zapolni vrzel med socialno prikrajšanimi in socialno privilegiranimi okolji in prekine krog neuspešnosti, ki povzroča osip in prenaša revščino med generacijami,
- z usklajenimi storitvami, učinkovitimi programskimi okviri, izobraženimi kadri in urejenim načinom upravljanja in financiranja **povečati kakovost** na tem področju.

²⁶ Evropa 2020 – krovna evropska strategija, namenjena izhodu iz krize in pripravi gospodarstva EU na novo desetletje. Določa tri ključne vzvode rasti, ki bodo doseženi s konkretnimi ukrepi na ravni EU in posameznih držav članic: preišljeno rast (spodbujanje znanja, inovacij, izobraževanja), trajnostno rast (gospodarnost proizvodnje, spodbujanje konkurenčnosti) in vključujočo rast (večja udeležba na trgu dela, pridobivanje znanj in boj proti revščini) (Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve, 2011).

²⁷ Evropska platforma za boj proti revščini – ena izmed sedmih vodilnih pobud iz strategije Evropa 2020, ki ima začrtane različne poti kot pomoč državam članicam EU za boj proti revščini in socialni izključenosti (Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve, 2011).

Nekatere države članice EU se lahko pohvalijo s primeri dobre prakse s področja predšolske vzgoje v svetovnem merilu. Za RS lahko trdimo, da izvaja zelo kakovostno predšolsko vzgojo. O slednjem so razpravljali tudi šolski ministri na konferenci, ki se je odvijala v mesecu februarju 2011 na Madžarskem. Konferenco je budno spremljal tudi EK.

Slovenska vlada pozdravlja Evropsko platformo proti revščini in socialni izključenosti in hkrati ugotavlja, da je za uresničevanje cilja zmanjšanja revščine in socialne izključenosti nujno potrebno vključiti evropske cilje v vse pomembne nacionalne politike, torej tudi v socialno in izobraževalno oziroma predšolsko politiko RS.

4.2 REPUBLIKA SLOVENIJA IN BARCELONSKI CILJI

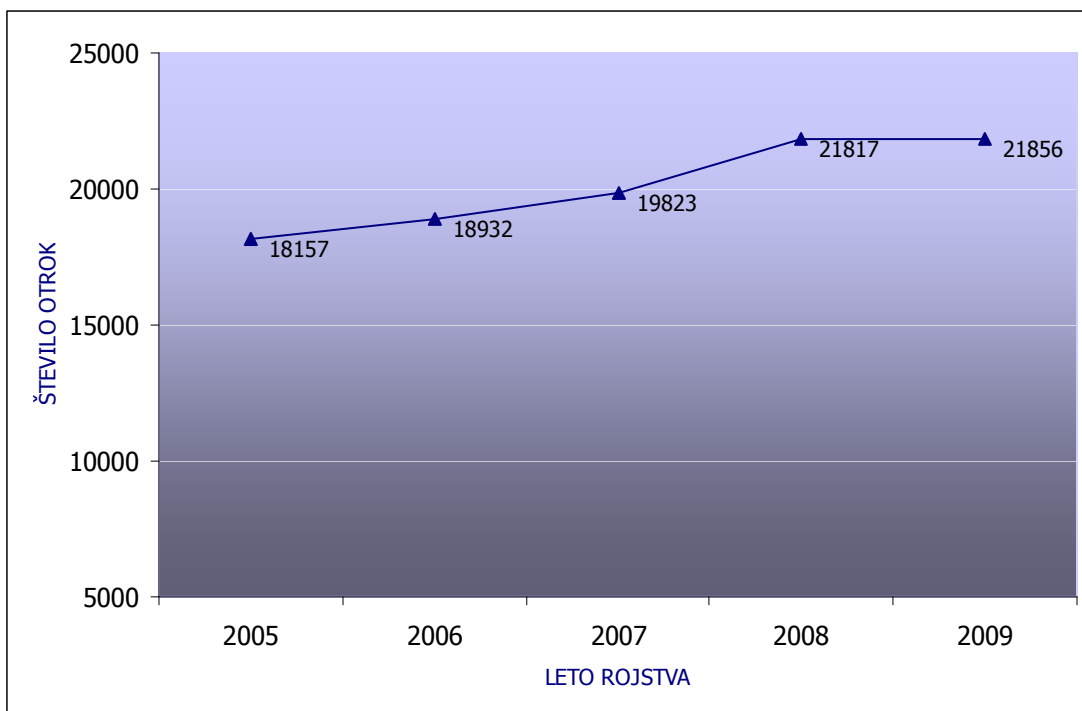
V prejšnjem poglavju sem predstavila barcelonske cilje na področju predšolske vzgoje, ki se nanašajo na širitev dostopnosti in s tem večjo vključenost otrok v predšolsko vzgojo, na obseg in kakovost izvajanja programov ter tudi cenovno dostopnost. Na ta način so bili znotraj evropskega prostora postavljeni cilji, ki naj bi jih posamezne države dosegle na področju otroškega varstva do leta 2010. Ob rednem statističnem spremljanju dogajanja na tem področju so zato mogoče primerjave med posameznimi državami in njihovimi sistemi predšolske vzgoje. Države na podlagi primerjav dobijo tudi kakšen namig za spremembo obstoječega stanja. Tudi RS, kot polnopravna članica EU, je bila zavezana k izpolnjevanju barcelonskih ciljev. V kolikšni meri ji je to uspelo, sem predstavila v nadaljevanju.

Za doseg ciljev na splošno, tako tudi barcelonskih, potrebujemo sredstva za doseg cilja. V tem primeru brez vzpodbujanja mladih k ustvarjanju družine in starševstvu ne bi imeli otrok, ki bi bili potencialni uporabniki storitev otroškega varstva. Kadar teče beseda o najmlajših in predšolski vzgoji, se torej ne moremo izogniti vprašanju števila rojstev v posameznem letu. To število je ključno tudi za lokalne skupnosti in vrtce, ki na podlagi tega podatka načrtujejo prostorski, kadrovski in finančni obseg predšolske vzgoje. Seveda gre le za oceno, kajti predšolska vzgoja ni obvezna, zato je tudi odločitev staršev o vključitvi otroka v vrtec svobodna. Največkrat je odločitev staršev odvisna od njihove zaposlenosti, od cene in kakovosti programa vrtca in seveda otroka in njegovih potreb. Za lažjo predstavo o tem, koliko otrok se je v RS rodilo v posameznih letih, sem zbrala podatke o živorojenih otrocih od leta 2005 do leta 2009.

Graf 5 prikazuje porast rojstev v RS v letih od 2005 do 2009. Število rojstev še ne pomeni tudi večjo potrebo po otroškem varstvu in s tem večjo vključenost otrok v predšolsko vzgojo, vsekakor pa je eden izmed dejavnikov. Večanje števila rojstev ima splošni pomen za demografska gibanja v RS, saj vsak dan slišimo, da se prebivalstvo stara. Trend staranja ni značilen le za RS, ampak za skoraj vse evropske države. Ravno zaradi tega je porast živorojenih otrok od leta 2005 do 2009, v skupnem številu 3.699 otrok, tako zelo pomemben.

Vključenost otrok v programe predšolske vzgoje torej ni neposredno povezana s številom živorojenih otrok. Posredno pa pomeni oceno števila otrok, ki bodo od enega leta do vstopa v šolo najverjetneje potrebovali storitve otroškega varstva.

Graf 5: Živorojeni otroci v RS v letih 2005–2009, število



Vir: Statistični urad RS (2011)

Delež otrok v RS, ki so vključeni v vrtce se vsako leto povečuje. V šolskem letu 2009/2010 je bilo tako v vrtce vključenih več kot 71000 otrok, kar predstavlja skoraj 74 % vseh otrok ustrezne starosti. Vključenost otrok prvega starostnega obdobja je znašala več kot 53 %, kar pomeni, da je barcelonske cilje presegla za 20 %. Bolj zaskrbljujoče je število vključenih otrok drugega starostnega obdobja, ki se je s 87,50 % približalo barcelonskemu cilju 90 % vključenosti, vendar ga ni doseglo (Statistični urad RS, 2010).

Tudi OECD²⁸ ugotavlja, da delež otrok, vključenih v predšolsko izobraževanje in varstvo, v Sloveniji stalno narašča, kar je koristno predvsem za otroke iz prikrajšanih okolij. Vlada sprejema nekatere ukrepe za večjo širitev predšolskega izobraževanja in varstva. Vendar pa so po mednarodnih primerjavah stroški predšolskega izobraževanja in varstva visoki. Pristojni organi bi s povečanjem razmerja učenci – učitelj morali izboljšati učinkovitost porabe pri zagotavljanju predšolskega izobraževanja in varstva ter povečati ponudbo. Ker

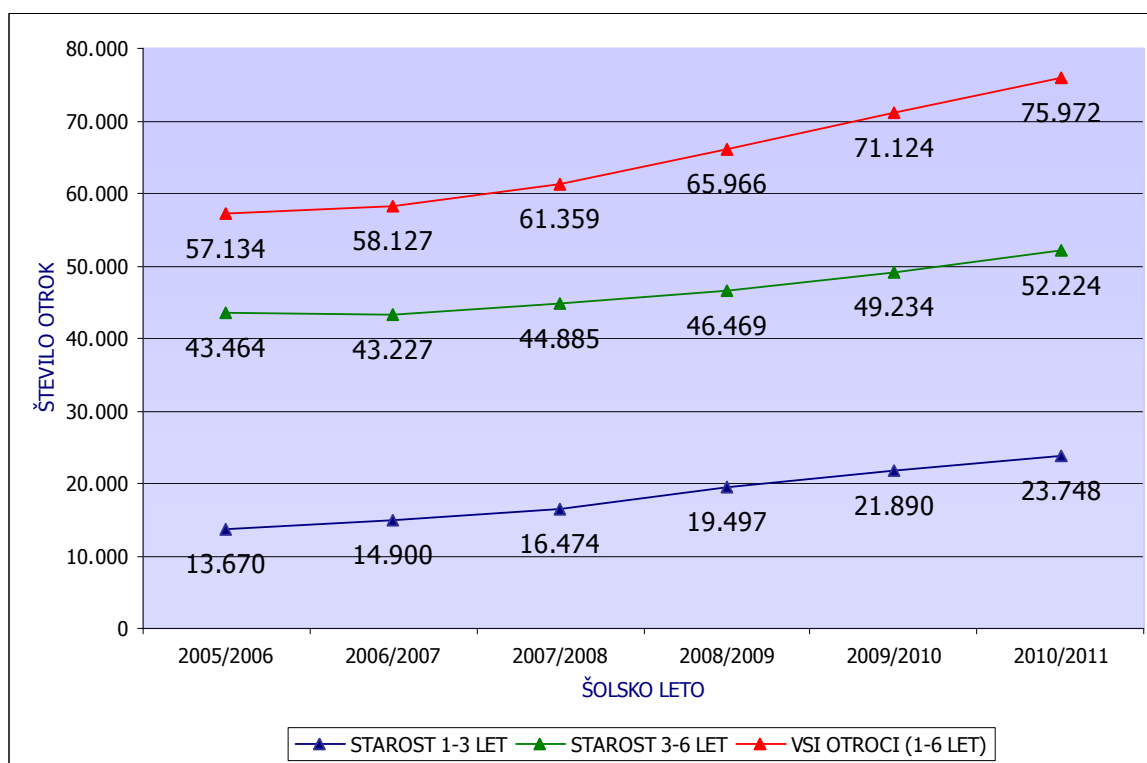
²⁸ OECD - Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj je mednarodna gospodarska organizacija razvitih držav.

geografska porazdelitev predšolskega izobraževanja in varstva ni optimalna – v primerjavi z manjšimi mesti je povpraševanje v večjih mestih preveliko – bi pristojni organi morali zmanjšati geografsko neskladje med razpoložljivimi mesti v vrtcih in potrebami (OECD, 2011).

Najnovejši podatki glede vključenosti, ki se nanašajo na šolsko leto 2010/2011 pa kažejo za 6,8 % povečanje števila otrok v vrtcih glede na predhodno šolsko leto. Skupaj obiskuje vrtce skoraj 76000, kar predstavlja 75,3 % vseh otrok ustrezne starosti. Tudi v tem šolskem letu se je najbolj povečalo število otrok prvega starostnega obdobja in znaša 54,6 %, tudi povečanje števila otrok drugega starostnega obdobja na 89,1 % ni zanemarljivo (Statistični urad RS, 2011).

Graf 6 prikazuje število vključenih otrok v vrtec prvega in drugega starostnega obdobja po posameznih šolskih letih ter vseh otrok skupaj. Za vse tri kategorije je značilen pozitiven trend, kar je z vidika širitve dostopnosti predšolske vzgoje in s tem naraščanja vključenosti otrok od prvega leta do vstopa v šolo dobro, zaželeno in usmerjeno k izpolnitvi barcelonskih ciljev oziroma novim evropskim ciljem.

Graf 6: Vključenost otrok v vrtece v RS po šolskih letih, število



Vir: Statistični urad RS (2011)

Tabela 11: Otroci, vključeni v vrtce v RS, v posameznih šolskih letih, v %

ŠOL. LETO	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
1-3 let v %	23,93	25,63	26,85	29,56	30,78	31,26
3-6 let v %	76,07	74,37	73,15	70,44	69,22	68,74
SKUPAJ v %	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Vir: Statistični urad RS (2011)

Tisto, kar iz Grafa 6 ni toliko razvidno, a zelo pomembno, je predstavljeno v Tabeli 11. Ob pogledu na delež vključenih otrok po posameznih letih in starostnih obdobjih se kaže razkorak glede pomembnosti posameznega starostnega obdobja otrok in njihove vključenosti v vrtec. Od šolskega leta 2005/2006 do šolskega leta 2010/2011 je delež vključenih otrok, mlajših od treh let, naraščal, padal pa je delež vključenih otrok, starejših od treh let. Slednje pomeni, da se je struktura vseh vključenih otrok spreminjala v navedenih letih v korist mlajših otrok. Ali je k temu dejstvu pripomoglo le več rojstev ali tudi sprememba zakonodaje s področja otroškega varstva v letu 2008, sem skušala ugotoviti z anketami med slovenskimi občinami.

Pri doseganju barcelonskih ciljev je bila RS v deležu vključenosti otrok v predšolsko vzgojo kar uspešna. Ni pa še mogoče oceniti, kako uspešno se bo lotila sodelovanja v novi strategiji Evropa 2020, znano pa je, kaj EK pričakuje od držav članic. »Evropska komisija predlaga, da vsaka država članica zase opredeli cilje na nacionalni ravni glede na svoj trenutni izhodiščni položaj. Ključno pri tem je, da vsaka članica tudi prevzame odgovornost za uresničevanje ciljev, ki si jih je zastavila, in o njih redno poroča« (Euekspres, 2010).

Cilj, ki si ga je na področju predšolske vzgoje v okviru strategije Evropa 2020 zadala RS, je zagotoviti učinkovit sistem na nivoju predšolske vzgoje s čim večjo vključenostjo predšolskih otrok ter postopnim zniževanjem plačil staršev. Do leta 2014 želi RS doseči cilj 78 % vključenosti v predšolsko vzgojo (Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve, 2011).

5 RAZISKAVA O VKLJUČENOSTI OTROK V VRTCE V SLOVENSКИH OBČINAH

RS je razdeljena na občine, ki so na teritorialni ravni združene v dvanajst statističnih regij. Pojem statistične regije je v RS veljaven od leta 1995, meje regij pa so se od začetka do danes spreminjale. V dvajsetletni zgodovini samostojne RS se je spreminjalo tudi število občin, ki je iz prvotnih 60 občin v letu 1991 naraslo na 211 občin do leta 2011.

5.1 DOLOČITEV VZORCA

Pred pisanjem naloge sem zelo optimistično želela anketirati čim več občin iz posameznih statičnih regij, da bi bili podatki in na njih temelječi izsledki raziskave nadvse realna preslikava dejanskega stanja. Slednje mi v polletnem obdobju ni uspelo, zato sem si pomagala zlasti s statističnimi podatki in anketami, ki sem jih prejela od šestindvajsetih občin.

Da bi dobila kar najboljši reprezentativni vzorec občin sem jih razdelila po številu prebivalcev: do 5000 prebivalcev, med 5000 in 20000 prebivalcev in nad 20000 prebivalcev. Struktura anketiranih občin bi morala biti glede na celotno število občin v RS sledeča:

- 14 občin do 5000 prebivalcev, kar predstavlja 52 % zastopanost v reprezentativnem vzorcu (male občine),
- 10 občin med 5000 in 20000 prebivalcev, kar predstavlja 40 % zastopanost v reprezentativnem vzorcu (srednje občine) in
- 2 občini nad 20000 prebivalcev, kar predstavlja 8 % zastopanost v reprezentativnem vzorcu (velike občine).

Razmerje v strukturi reprezentativnega vzorca se je malce podrlo, ker male občine nikakor niso imele posluha za izpolnjevanje ankete, vendar to ni bistveno vplivalo na rezultate raziskave. Raziskava tako temelji na naslednjem vzorcu: 10 malih (38 %), 14 srednjih (54 %) in 2 veliki občini (8 %).

Občine, ki so bile pripravljene sodelovati in so izpolnile anketne vprašalnike:

- male občine: Cerklje, Kobarid, Kostanjevica na Krki, Majšperk, Moravče, Podčetrtek, Sodražica, Škocjan, Velike Lašče, Vuzenica;
- srednje občine: Ajdovščina, Črnomelj, Kočevje, Litija, Ljutomer, Logatec, Medvode, Murska Sobota, Radovljica, Rogaška Slatina, Slovenj Gradec, Šentjur, Trbovlje, Zagorje ob Savi in
- veliki občini: Velenje in Novo mesto.

5.2 PREDSTAVITEV ANKETNEGA VPRAŠALNIKA

Z anketiranjem slovenskih občin sem želela pridobiti kar največ uporabnih podatkov in informacij, ki bi pripomogle k moji raziskavi. Anketni vprašalnik sem občinam pošiljala po elektronski pošti, odgovore pa sem zbirala od avgusta 2010 do februarja 2011. Posredovala sem 50 vprašalnikov po naslednjem ključu: 52 % zastopanost občin do 5000 prebivalcev, 40 % občin med 5000 in 20000 prebivalcev in 8 % občin nad 20000 prebivalcev. Glede na obravnavano tematiko sem izbrala anketo zaprtega tipa, večinoma so bili odgovori ponujeni vnaprej.

V prvem delu anketnega vprašalnika sem postavila vprašanja, ki se nanašajo na sistem predšolske vzgoje, financiranje, sprejemljivost obstoječega sistema z vidika lokalnih skupnosti ter vpetost sistema predšolske vzgoje v sistem družinske politike. Zaradi sprememb zakonodaje s 1. 9. 2008 glede oprostitev plačila mlajših otrok iz družine, sem občine povprašala tudi po številu vpisanih otrok, razlogih za morebiten povečan vpis, številu prejetih vlog za znižano plačilo vrtca ter koliko staršev je vložilo vloge za več otrok, ki so hkrati obiskovali vrtec. Poleg števila vlog me je zanimalo tudi število oddelkov prvega in drugega starostnega obdobja. Želela sem pridobiti tudi mnenje glede tega, ali se zdi sistem, ki za mlajše otroke starše oprosti plačila in v tem primeru tudi dodatno zniža plačilo za en plačilni razred še starejšemu otroku, pravičen. Zadnji del anketnega vprašalnika je bil namenjen raziskovanju reševanja organizacijskih in prostorskih težav v posameznih občinah, zagotavljanju obsega proračunskih sredstev ter ugotavljanju razlogov za povečanje finančnega bremena občin. Na koncu sem želela pridobiti še odgovor o morebitnih pomanjkljivostih v sistemu zagotavljanja predšolske vzgoje ter mnenja in predloge občin.

5.3 REZULTATI RAZISKAVE

Na prvo vprašanje anketnega vprašalnika je 17 občin (65 %) odgovorilo, da je sistem predšolske vzgoje dobro vpet v sistem družinske politike, 9 občin (35 %) pa je temu nasprotovalo, češ da kljub navidezni dobri družinski politiki prihaja do prevelikih razlik med starši, posledično tudi med občinami. Občine, ki so pritrdilno odgovorile na to vprašanje, menijo, da je eden izmed pokazateljev dobre predšolske in družinske politike, visoka vključenost v vrtce. Plačilo v skladu z dohodkom družine se zdi primerno, problem je v drugi neurejeni zakonodaji in ugotovitvi, da urejeno družinsko življenje ne prinaša bonitet. Brezplačnost v primeru dveh ali več hkrati vključenih otrok v vrtec vzpodbuja razmišljanja o odločitvah o manjših starostnih razlikah med otroki. Da bi bile obremenitve staršev vendarle manjše, bi bilo potrebno spremeniti razpone plačilnih razredov (Anketa, 2010).

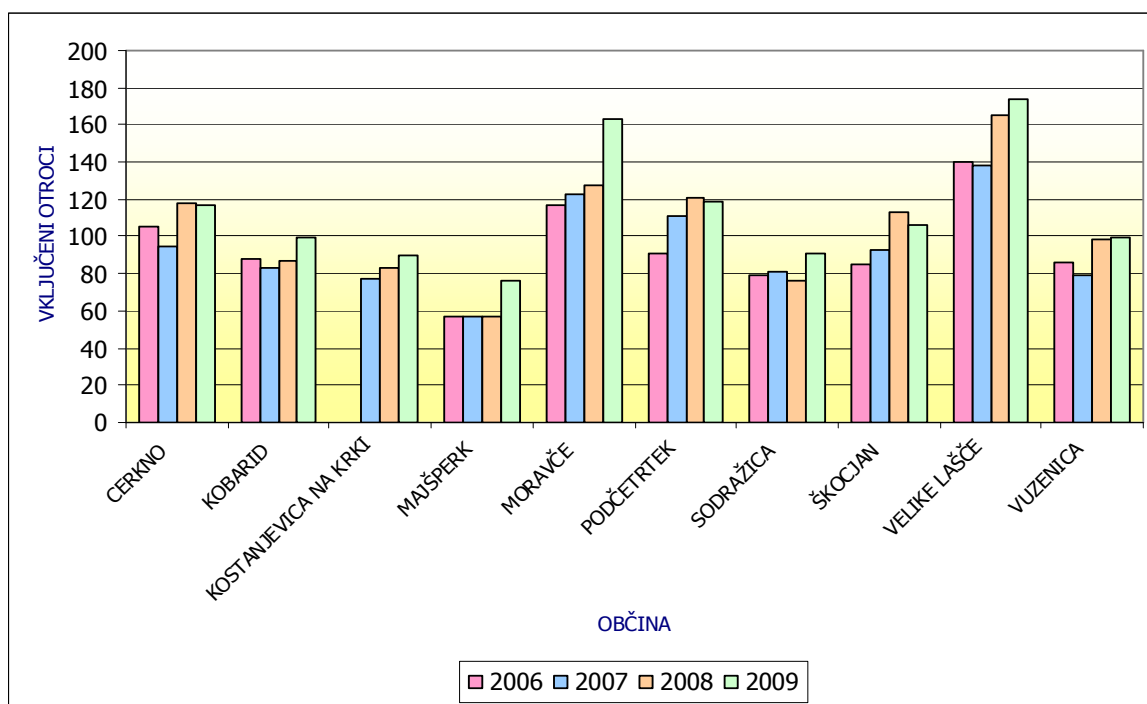
Glede obstoječega sistema financiranja vrtcev je 23 občin (89 %) odgovorilo, da ni primeren; po njihovem mnenju bi morala država prevzeti stroške dela, poenotiti sistem financiranja v državi in poskrbeti za osnovne standarde, za lokalne posebnosti pa bi bile

zadolžene občine. Občina Medvode se pri tem vprašanju ni opredelila, občini Kobarid in Murska Sobota sta sicer odgovorili pritrdilno, torej da je sistem financiranja dober, vendar nista ob tem navedli nikakršnih razlogov za takšno mnenje. Z uveljavitvijo ZUPJS bo o subvenciji vrtca odločal CSD, kar po mnenju 15 občin (58 %) ni dobro, saj jih skrbi načrtovanje proračunskih sredstev, moti pa jih tudi dejstvo, da občina ostane plačnica razlike do polne cene programa vrtca, o pravici pa bo odločal drug organ. Z vidika vzpostavitve enotnega sistema in s tem večjega nadzora nad transferji posameznikov in družin pa prenos odločanja na CSD pozdravlja 6 občin (23 %), medtem, ko se 5 občin do tega vprašanja ni opredelilo.

Lokalne skupnosti so MŠŠ že v letu 2008 opozarjale, da bo v obstoječo mrežo javnih vrtcev težko vključiti dodatno število otrok in da nimajo zagotovljenih proračunskih sredstev za širjenje mreže. Mnenje ministrstva je bilo, da teh otrok ne bo prav veliko. Analiza podatkov, kot so prikazani v Grafu 6, pripelje do ugotovitve, da se je vključenost vseh otrok od enega do šestega leta od šolskega leta 2005/2006 pa do šolskega leta 2010/2011 vztrajno povečevala. Iz prvotnih 57134 vključenih otrok obeh starosti je število v petih letih naraslo na 75972. V šolskem letu 2005/2006 je to število pomenilo 63,6 % vključenost otrok ustrezne starosti, v šolskem letu 2010/2011 pa 75,3 % otrok ustrezne starosti (Statistični urad RS, 2011). V obravnavanih letih je to pomenilo 18838 otrok več, kar ni tako zanemarljivo. Res je, da se od občine do občine razlikuje, pa vendar. Pomembno je tudi dejstvo, da se je večalo število vključenih otrok prvega starostnega obdobja, medtem ko je število otrok drugega starostnega obdobja padalo (Tabela 11). To je prvič v nasprotju s priporočilom ES in postavljenimi barcelonskimi cilji, posledično pa je vodilo lokalne skupnosti in vrtce v težave pri organizaciji oddelkov, ker je za mlajše otroke od treh let nižji normativ glede najvišjega dovoljenega števila otrok v oddelku. Večalo se je število oddelkov, zaposlovalo ustrezen strokovni kader, opremljalo, gradilo itd. Vse naštetu pa je povezano s finančnimi sredstvi, ki pa jih ni zagotovila država; na MŠŠ so celo trdili, da sprememba zakonodaje nima negativnih finančnih učinkov. Podatki glede vključenosti na ravni celotne države so primerljivi tudi s podatki glede vključenosti, ki sem jih pridobila z anketnimi vprašalniki.

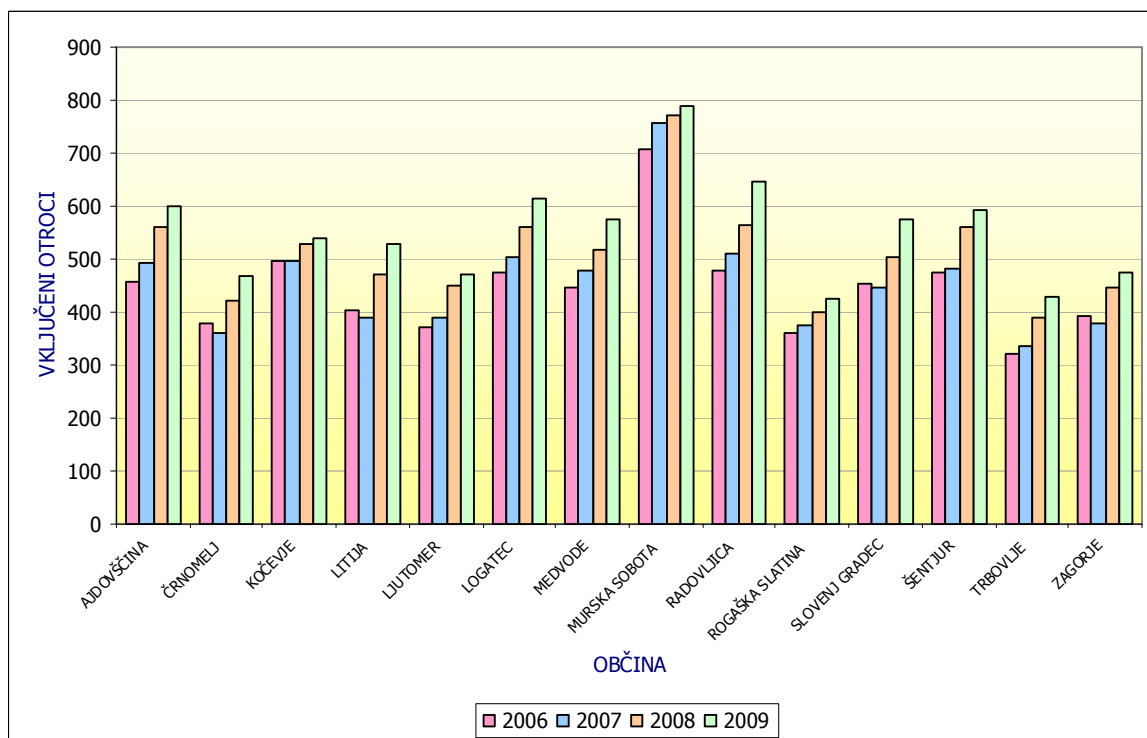
Več kot polovica slovenskih občin ima do 5000 prebivalcev. Njihova organiziranost je v bistvu neprimerljiva z mestnimi občinami in preostalimi večjimi občinami. Naloge, ki jih morajo opravljati na podlagi zakona, pa veljajo tudi zanje. Tako so lokalne skupnosti kljub svoji majhnosti zadolžene tudi za organizacijo in financiranje predšolske vzgoje. Kot je razvidno iz Grafa 7, je v malih občinah zaznati povečano vključenost otrok v predšolsko vzgojo, še posebej v letih 2008 in 2009. Običajno se male občine šteje za »prikrajšana okolja«, ki so največkrat oddaljena od večjih urbanih središč. Splošno znano dejstvo je, da je vključenost v vrtce v manjših krajih nižja. A kot kaže trend, je po uveljavitvi sprememb področne zakonodaje, tudi vpis otrok v predšolsko vzgojo v takšnih krajih v porastu.

Graf 7: Vključenost otrok v vrtce v anketiranih občinah do 5000 prebivalcev, število



Vir: Statistični urad RS (2011)

Graf 8: Vključenost otrok v vrtce v anketiranih občinah od 5000 do 20000 prebivalcev, število

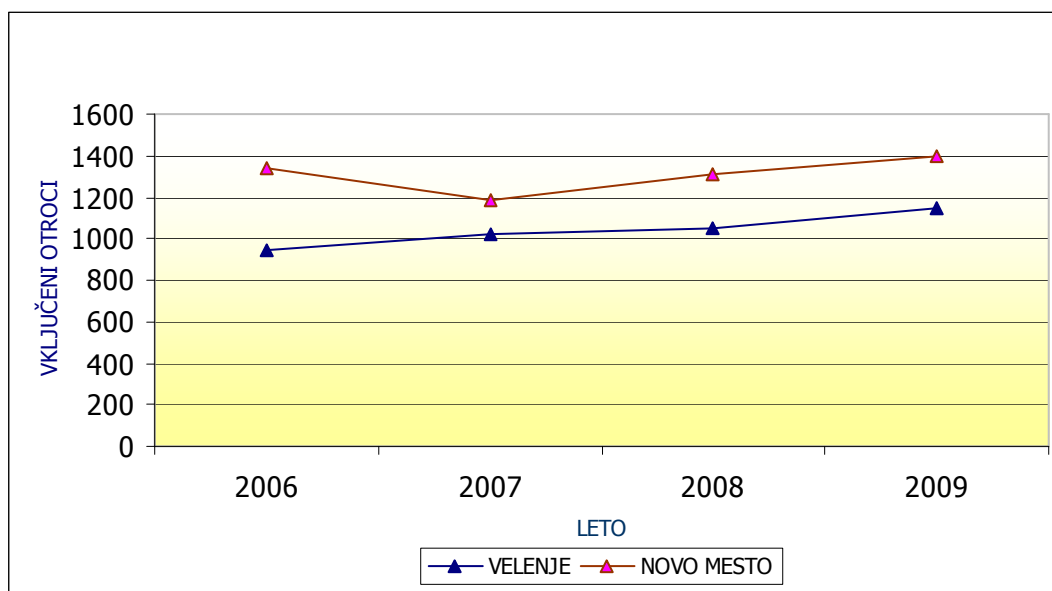


Vir: Statistični urad RS (2011)

Med srednje velike občine sem uvrstila tiste, ki imajo več kot 5000 prebivalcev in manj kot 20000. Čeprav gre tako po številu prebivalcev kot po velikosti za zelo različne občine, ki spadajo v različno razvite statistične regije, je razvidno naraščanje števila vključenih otrok v programe predšolske vzgoje. V nekaterih občinah je prišlo do manjšega osipa vključenih otrok v letu 2007 v primerjavi z letom 2006 (Črnomelj, Litija, Slovenj Gradec, Zagorje ob Savi), od leta 2008 pa je vključenost otrok v vrtce naraščala prav v vseh anketiranih srednje velikih občinah.

Tudi velike občine, ki imajo več kot 20000 prebivalcev, so v zadnjih letih beležile porast števila vključenih otrok v programe predšolske vzgoje. V mestni občini Novo mesto je v primerjavi z letom 2006 prišlo v letu 2007 do osipa. V letu 2008 je število vključenih otrok doseglo raven leta 2006, potem pa se je nadaljeval naraščajoči trend, kot je razvidno iz Grafa 9.

Graf 9: Vključenost otrok v vrtce v anketiranih občinah nad 20000 prebivalcev, število



Vir: Statistični urad RS (2011)

Na vprašanje, ali je število vpisanih otrok še večje zaradi spremembe področne zakonodaje v letu 2008, na podlagi katere starši za starejšega otroka plačajo ceno, ki je nižja za en plačilni razred od sicer določene, za nadaljnje otroke iz družine, ki hkrati obiskujejo programe vrtca, pa so plačila oproščeni, so vse anketirane občine odgovorile pritrdilno. 20 občin (77 %) je mnenja, da takšna ureditev z vidika staršev, ki imajo več otrok, a niso hkrati vključeni v programe predšolske vzgoje, ni pravična. Družine so v neenakopravnem položaju, ker mora biti za uveljavljanje te pravice izpolnjen pogoj »dva ali več otrok, ki hkrati obiskujejo programe vrtca«. 5 občin (19 %) meni, da je takšna ureditev sprejemljiva, Občina Črnomelj pa se ni opredelila, kot razlog pa je navedla: »Opredeliti se na to vprašanje zgolj z DA ali z NE je nemogoče, ker je po našem mnenju odgovor odvisen od vzroka, zakaj nimajo vseh otrok vključenih v vrtec (lahko so eni že

šoloobvezni, morda pa ne želijo vključiti vseh otrok ...). Nepravična je verjetno z vidika staršev v občinah, kjer ni bilo možno vključiti vseh vpisanih otrok zaradi prostorske problematike, t. j. pomanjkanja ustreznih prostorov, in so vrtci zavračali vloge staršev za vpis otrok« (Anketa, 2010).

20 občin (77 %) ugotavlja, da so starši, ki imajo istočasno v vrtec vpisana dva ali več otrok, v privilegiranem položaju, kar dokazuje seštevek stroškov za vrtec skozi daljše časovno obdobje. Ta je namreč pri štiričlanski družini, ki ima otroka v razmahu enega leta, bistveno nižji od družine, kjer je razlika med otrokoma npr. štiri leta, ob enakem dohodku na družinskega člana. Še večji pomislek glede pravičnosti oprostitev za mlajše otroke so občine izrazile v primeru, ko ima družina dva ali več predšolskih otrok in zanje potrebujejo varstvo. Zaradi prostorske stiske v zadnjem času je v vrtec vključen le prvi, drugi in nadaljnji pa zavrjeni in so starši zanje prisiljeni poiskati druge oblike varstva, tudi na sivem trgu. Seveda za predšolske otroke, ki niso vključeni v predšolsko vzgojo pripada 20 % povišanje posameznega izračunanega zneska otroškega dodatka. Ti zneski so v primerjavi z zneskom znižanega plačila vrtca zanemarljivi, zato bi starši bili precej na boljšem, če bi imeli zagotovljeno mesto za vse otroke.

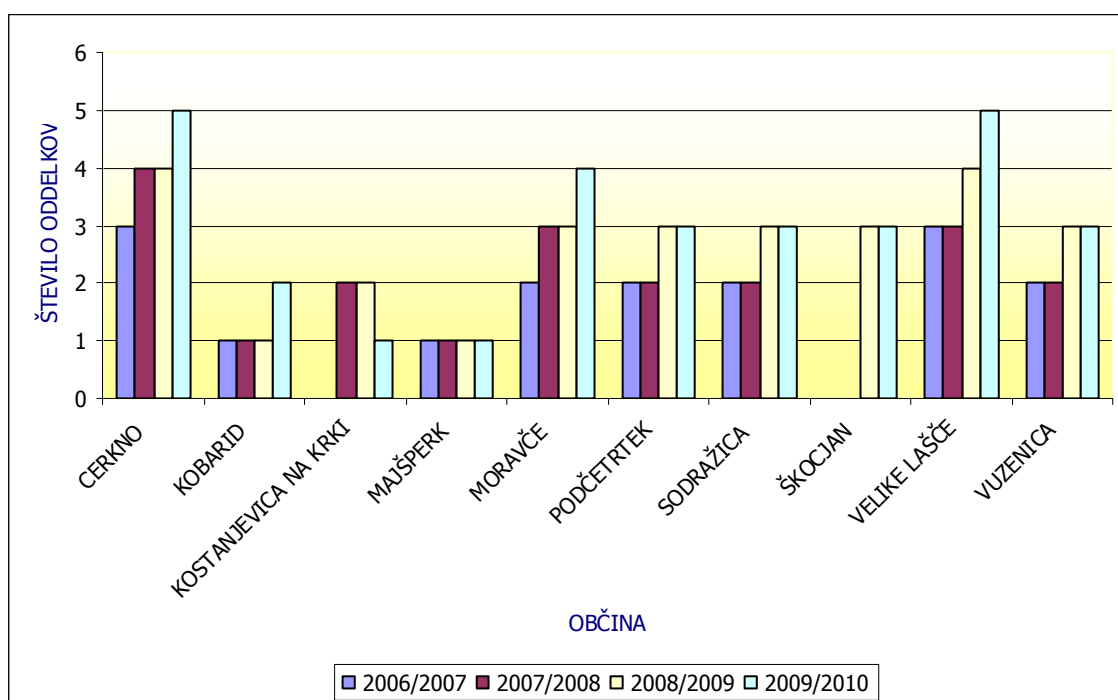
Število prejetih vlog po šolskih letih od 2006/2007 do 2009/2010 je z izjemo v dveh anketiranih občinah vsako leto naraščalo. V 22 občinah (85 %) je se je število prejetih vlog za znižano plačilo vrtca občutneje povečalo ravno v šolskem letu 2008/2009, po uveljavitvi sprememb zakona. Za enako obdobje lahko ugotovim, da se je povečevalo število staršev, ki so vložili vlogo za znižano plačilo vrtca za dva ali več otrok iz družine, ki hkrati obiskujejo programe vrtca, ravno v šolskem letu 2008/2009 in tudi leto kasneje.

Iz prejetih odgovorov občin sem skušala ugotoviti, kaj je botrovalo povečanju števila otrok in oddelkov. Povzamem lahko, da je število vpisanih otrok v izbranih občinah v letih 2006–2010 naraščalo, še posebej od leta 2008 dalje. Vse občine, ne glede na velikost, so kot najbolj verjeten razlog za povečanje vpisa pripisale naraščanju števila rojstev po letu 2003. Glede demografskih sprememb (priseljavanja) občine v odgovorih niso več tako enotne. 9 občin (34 %) meni, da priseljavanje ni razlog za večji vpis otrok v vrtec. Občine, ki imajo dobre prometne povezave z večjimi urbanimi središči oziroma od njih niso dosti oddaljene, kot npr. Litija, Medvode ter občine s hitro povezavo do avtocest, Moravče, Zagorje, Šentjur, Logatec (31 %), so mnenja, da je tudi priseljavanje razlog za povečan vpis. 9 občin pa se glede demografskih sprememb ni opredelilo. Priseljavanje je neposredno povezano še z vprašanjem zaposlitve in dostopnosti do stanovanj. Večje število zaposlenih žensk in s tem večja potreba po otroškem varstvu občin ni prepričala. Le 5 občin (19 %) jih meni, da je zaradi zaposlitve žensk potreba po otroškem varstvu večja. Razlog je najbrž logičen, kajti ženske so na trgu dela intenzivno prisotne že od druge polovice prejšnjega stoletja, na drugi strani pa je brezposelnost v zadnjem času močno v porastu, zato ni neposredne povezave z zaposljivostjo in potrebo po otroškem varstvu. 12 občin (46 %) je menilo, da k povečanemu vpisu bistveno vplivajo tudi kakovostni programi predšolske vzgoje, 6 občin (23 %) se s tem ni strinjalo, 8 pa se jih do tega vprašanja ni opredelilo. Dandanes je zavedanje o pomembnosti otrokovega

predšolskega obdobja visoko, a na drugi strani je tudi cena visoka. Starše, ki niso odvisni od institucionalnega varstva otroka, najbrž tudi kakovost programov ne prepriča k vključitvi otroka v vrtec.

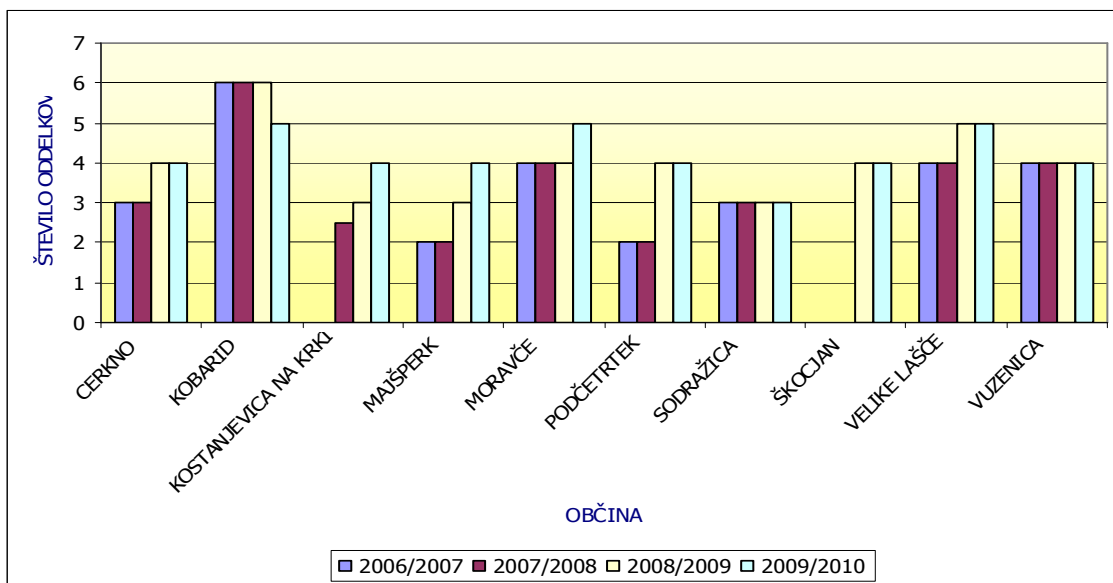
Več vlog pomeni tudi zahtevo po več mestih v vrtcu in po organizaciji in financiranju večjega števila oddelkov, pa tudi zaposlenih. V Grafu 10 in 11 so zajeti podatki o oddelkih prvega in drugega starostnega obdobja v malih občinah, ki so izpolnile ankete. Podatke iz obeh grafov je smiselno obravnavati istočasno. Razlog za to je lažja primerjava sprememb števila oddelkov v posamezni občini pri prvi in drugi starosti otrok. V občinah Cerkno, Moravče, Podčetrtek in Velike Lašče je naraščalo število oddelkov obeh starostnih obdobj. Od ostalih občin odstopa občina Kobarid, ki je imela v prvi starosti le en oddelek oziroma v šolskem letu 2009/2010 dva. Oddelkov drugega starostnega obdobja je bilo vseskozi šest, v zadnjem obravnavanem letu pa eden manj. V ostalih malih občinah je ostajalo število oddelkov drugega starostnega obdobja večinoma nespremenjeno, počasi pa so širili oddelke prvega starostnega obdobja v Sodražici in Vuzenici.

Graf 10: Oddelki 1. starostnega obdobja v malih občinah 2006–2010, število



Vir: lasten, Anketa (2010)

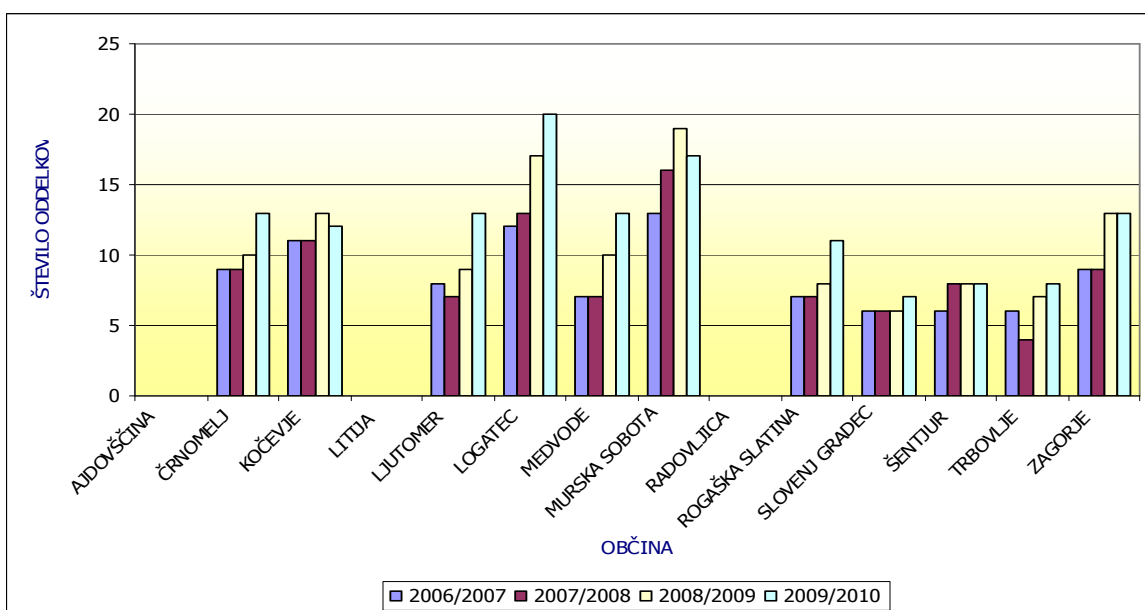
Graf 11: Oddelki 2. starostnega obdobja v malih občinah 2006–2010, število



Vir: lasten, Anketa (2010)

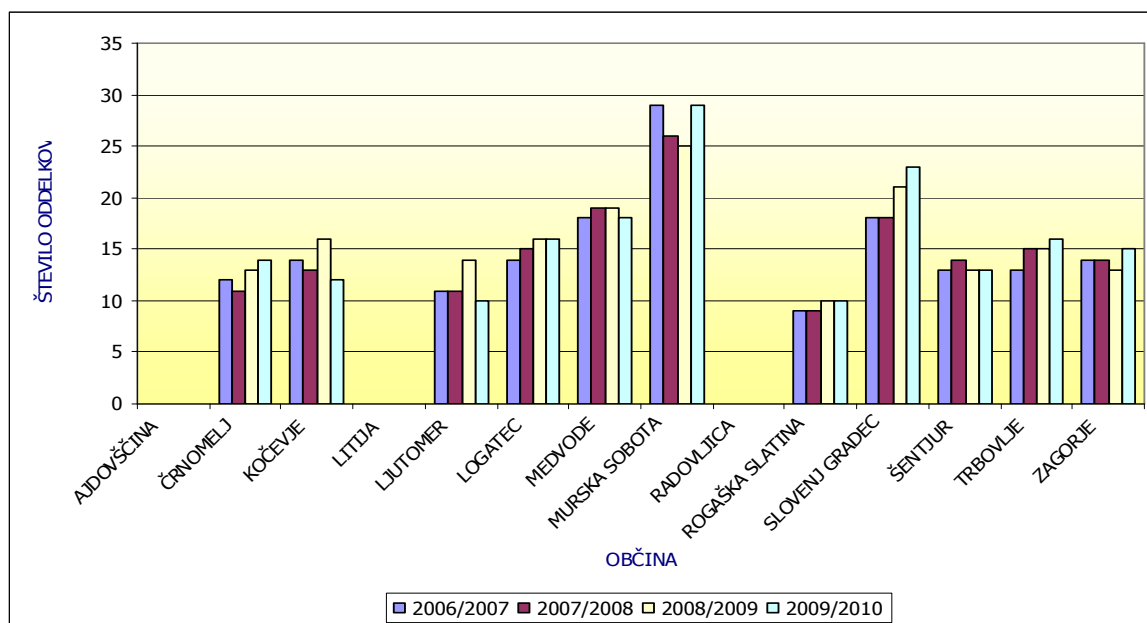
Vse srednje velike občine niso podale odgovorov glede števila oddelkov v posameznem šolskem letu. Ob pogledu na Grafa 12 in 13 pa je jasno, da so trendi tako v prvem kot v drugem starostnem obdobju šli v pozitivno smer. Število oddelkov je torej naraščalo. V nekaterih občinah (Ljutomeru, Medvodah in Šentjurju) se je v šolskem letu 2009/2010 znižalo število oddelkov drugega starostnega obdobja, a je zato naraslo število oddelkov prvega starostnega obdobja.

Graf 12: Oddelki 1. starostnega obdobja v srednjih občinah 2006–2010, število



Vir: lasten, Anketa (2010)

Graf 13: Oddelki 2. starostnega obdobja v srednjih občinah 2006–2010, število



Vir: lasten, Anketa (2010)

Če povzamem odgovore anket glede števila oddelkov prvega in drugega starostnega obdobja od šolskega leta 2006/2007 do 2009/2010 lahko v glavnem zabeležim pozitiven trend, tako kot velja na ravni države. Zagotavljanje vse večjega števila oddelkov pa vodi tako v organizacijske kot posledično finančne težave lokalnih skupnosti. Občini Litija in Radovljica sta izpolnili podatke glede oddelkov obeh starostnih obdobj in ne ločeno. Kot razlog sta navedli, da nimajo čistih oddelkov, torej je veliko oddelkov kombiniranih. V obeh občinah pa je viden porast števila oddelkov. Od šolskega leta 2006/2007 do 2009/2010 je v Radovljici število oddelkov naraslo z 31 na 40, v Litiji pa z 29 na 35 oddelkov obeh starosti. Tudi v mestni občini Novo mesto je število oddelkov obeh starostnih obdobj z 79 v šolskem letu 2006/2007 naraslo na 84 v šolskem letu 2009/2010, ločenih podatkov pa ravno tako nisem pridobila. Mestna občina Velenje podatkov glede oddelkov ni posredovala.

Anketirane občine so odgovarjale na vprašanje, kako so pristopile k reševanju organizacijskih in prostorskih težav, povezanih s povečanim številom vlog za sprejem otrok v vrtec po spremembi zakonodaje v letu 2008 glede brezplačnega drugega in nadaljnjih otrok iz družine. Vse občine so najprej izkoristile obstoječe prostorske kapacitete. Z manjšimi posegi v igralnice, skupne in dodatne prostore vrtca ter opremo je bila takšna rešitev dokaj hitra, učinkovita in cenovno sprejemljiva. Preurejala so se tudi hišniška stanovanja v sklopu vrtcev. Nekaj občin je v sodelovanju s šolami odprlo oddelke vrtca v poslopih šol. S postopki za izgradnjo vrtca je pričelo 6 malih, 10 srednjih in 1 velika občina, skupaj 65 % anketiranih občin. Občini Medvode in Velenje sta težave reševali tudi s postavitvijo t. i. bivalnih enot ali kontejnerjev. Prav vse pa so izkoristile tudi zakonsko možnost »+2«, ko so s sklepi določile oziroma povišale sicer zaželeni zgornji

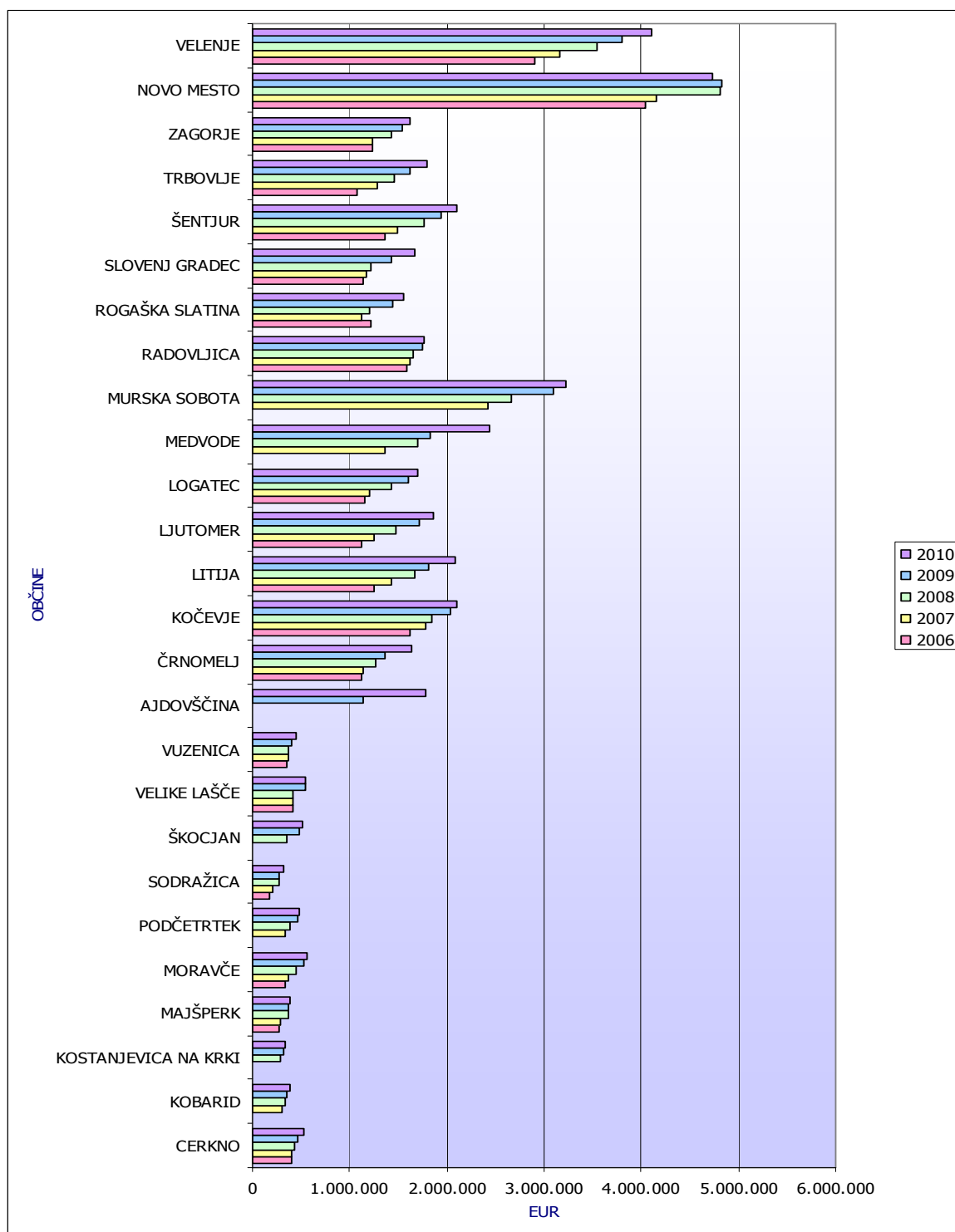
normativ števila otrok v skupini še za dva otroke. 7 občin (26 %) je moralo zavrniti vloge staršev za vpis otrok v programe vrtca. Občina Litija se je ob tem zgledovala po nekaterih evropskih državah in slovenskih občinah ter staršem nudila subvencijo za odklonjene otroke v višini 100 EUR mesečno od 1. 9. 2010 dalje (Dnevnik, 2010). V tem primeru so starši kar dvakrat nagrajeni, dobijo za 20 % višji otroški dodatek od izračunanega, ker je predšolski otrok v domačem varstvu, potem pa še občina doda svojo »odškodnino« za odklonitev otroka. Takšno obliko subvencioniranja staršev odklonjenih otrok sta od 1. 9. 2009 med prvimi priznali Občina Log-Dragomer ter Občina Brezovica. Po mnenju MŠŠ tovrstna subvencija občine ni v nasprotju z veljavno zakonodajo, saj občine po zakonu opravljajo lokalne zadeve javnega pomena, ki so določene z zakonom ali občinskim predpisom (Mladina tednik, 2009). Računsko sodišče se z MŠŠ ne strinja v celoti in ugotavlja, da se z mesečnimi subvencijami za otroke, ki ne obiskujejo organizirane oblike predšolske vzgoje in varstva, spodbuja nelegalizirane oblike varstva. Za dodelitev subvencije v nekaterih občinah ni pogoj, da mora biti otrok vključen v uradno obliko varstva otrok – pri MŠŠ registriran varuh predšolskih otrok, kar utegne pospešiti širitev obsega varstva na sivem trgu (Računsko sodišče, 2010).

Vse občine so mnenja, da je do povečanega vpisa prišlo iz dveh razlogov. Eden je večja nataliteta v zadnjih letih, kot je prikazano tudi v Grafu 5. Zelo enotne pa so občine vseh velikosti, da je k temu prispevala v veliki meri tudi država z ukrepom brezplačnega vrtca za mlajše otroke iz družine, ob pogoju, da hkrati obiskujejo programe vrtca. Občine so morale zaradi večjega števila vključenih otrok, tudi po zaslugi nepremišljene zakonodaje, zagotavljati vsako leto več proračunskih sredstev. Podatkov glede namensko porabljenih proračunskih sredstev za otroško varstvo nisem prejela od vseh anketiranih občin, kljub temu pa je v Grafu 14 dobro viden trend naraščanja. V delu, kjer anketirane občine niso odgovorile na vprašanje glede obsega proračunskih sredstev po posameznih letih, sem si pomagala z objavljenimi podatki o zaključnih računih posameznih občin po posameznih letih.

Proračunska sredstva so se povečevala v vseh občinah, malih, srednjih in velikih. Obseg sredstev je različen, odvisen pač od velikosti občine in potreb občanov posamezne občine po otroškem varstvu.

Lokalne skupnosti so v anketnih vprašalnikih kot razloge za povečanje finančnega bremena, povezanega s spremenjeno zakonodajo, navajale zlasti stroške v zvezi z zagotavljanjem dodatnih prostorov za izvajanje programov vrtca v smislu gradnje, obnove ali postavitve bivalnih enot ter dodatnih zaposlitev. 23 občin (88,5 %) je povečanje finančnega bremena občin pripisalo zagotavljanju dodatnih prostorov za izvajanje programov vrtca, le Občini Radovljica ni bilo potrebno zagotavljati dodatnih sredstev za ta namen, dve občini pa na to vprašanje nista odgovorili. Stroški dodatnih zaposlitev v vrtcih so sodeč po odgovorih občin povečali finančno breme v 22 občinah (84,6 %), 2 občini na vprašanje nista odgovorili, 2 občini (7,7 %) pa dodatnih zaposlitev nista potrebovali.

Graf 14: Proračunska sredstva za predšolsko vzgojo v letih 2006–2010, v EUR



Vir: lasten, Anketa (2010)

Poleg omenjenih so v praksi možni še drugi dejavniki, ki vplivajo na večanje obsega proračunskih sredstev:

- različne višine stroškov dela (odvisno od stopnje izobrazbe, napredovanja zaposlenih, dolžine delovne dobe),
- različne višine stroškov materiala in storitev (plin, elektrika, voda, pisarniški material, oddajanje storitev čiščenja, vzdrževanja, varovanja objektov in računovodstva zunanjim izvajalcem),
- različne višine stroškov živil (prehrana organizirana v vrtcu ali pri zunanji instituciji),
- velikost oddelkov (koriščenje normativa »+2« ali ne),
- različne dolžine poslovnega časa vrtcev itd.

Da so zakonske spremembe na področju predšolske vzgoje leta 2008 močno zaznamovale slovenske občine, vrtce in tudi starše gre razbrati tudi iz revizijskega poročila Računskega sodišča RS. »Računsko sodišče je ministrstvu podalo vrsto *priporočil*, med pomembnejšimi pa sta priporočili, naj ministrstvo v sodelovanju z drugimi pristojnimi akterji na področju zagotavljanja dostopnosti predšolske vzgoje (Revizijsko poročilo: Dostopnost predšolske vzgoje, 2010):

- ustrezno načrtuje in v okviru svojih pristojnosti prispeva k uveljavitvi modela prenosa plač zaposlenih v predšolski vzgoji na državni proračun, tako da pripravi natančen izračun potrebnih državnih in občinskih sredstev, ustrezne predloge zakonskih sprememb glede virov in načina zagotavljanja potrebnih sredstev, ter
- hkrati z modelom prenosa plač pripravi pravne podlage za uveljavitev načrtovane lestvice plačil staršev in s tem zagotovi izboljšanje finančne dostopnosti predšolske vzgoje otrok, tako da poenoti cene programov vrtcev na ravni celotne države ter zniža progresivnost in najvišja plačila staršev.

6 PREVERITEV HIPOTEZ

V uvodu magistrske naloge sem postavila tri hipoteze, in sicer:

H1: Predšolska vzgoja v Sloveniji se po sprejetih standardih lahko primerja z ostalimi razvitimi državami EU.

H2: Sprememba financiranja oskrbe v vrtcih iz leta 2008 je nepravilna.

H3: Sprememba področne zakonodaje v letu 2008 je občinam povzročila velike finančne in organizacijske težave.

Vse tri hipoteze lahko potrdim, obrazložitev pa sledi v nadaljevanju.

Na podlagi vsega napisanega lahko **potrdim prvo hipotezo**, kajti predšolska vzgoja v Sloveniji se lahko primerja z ostalimi razvitimi državami EU in ima predšolsko vzgojo dobro vpeto v sistem družinske politike. Lahko celo trdim, da je glede na kurikularno organiziranost, strokovnost zaposlenih vzgojiteljic, od katerih se zahteva visokošolska ali univerzitetna izobrazba v obeh starostnih skupinah, na veljavne standarde in na 70 % povprečni delež sofinanciranja lokalnih skupnosti, v Sloveniji dobro poskrbljeno za družine in njihove predšolske otroke. Starši imajo možnost izbire poldnevnih, dnevnih ali krajših programov, možnost izbire javnega ali zasebnega vrtca. Če gre za vrtec, ki ima pridobljeno koncesijo s strani MŠŠ, so starši obravnavni enako kot če bi otrok obiskoval javni vrtec, pri tem pa starost otroka ni pomembna.

Naša zakonodaja s področja predšolske vzgoje in družinske politike sledi nordijskemu vzorcu, čeprav spada predšolska vzgoja npr. na Finskem v pristojnost ministrstva, ki pokriva socialno varstvo, medtem ko naši vrtci spadajo v pristojnost šolskega ministrstva. Družinska politika, ki skozi otroške dodatke in druge socialne transferje pomaga družinam pri vzgoji in varstvu otrok, sodi v pristojnost MDDSZ. Davčne olajšave za vzdrževane družinske člane ter nekatere oprostitve plačila davkov za družine z več otroki pa so domena davčne politike in MF. Očitno ni toliko pomembno, v čigavo pristojnost spada predšolska vzgoja, pomembno je, da so ministrstva med seboj dobro povezana pri določanju usmeritev. Slednje je na ravni predpisov kar usklajeno, vendar pa je kopičenje transferjev pri posameznikih zaradi nekaterih zakonskih vrzeli in neustreznega nadzora preseglo vse meje okusnega. Na nek način sistem socialnega varstva in sicer dobronamerne družinske politike proizvaja ljudi, potrebne pomoči. Pomoč v obliki takšnih ali drugačnih subvencij in transferjev pa vodi v izkoriščanje sistema.

Da bi se tovrstna izkoriščanja sistema v največji možni meri omejila, je bil v letu 2010 sprejet ZUPJS, vendar pa je njegova implementacija zelo obsežna in zakon v celoti še ni zaživel. Namen zakona je pod enotnimi pogoji in na osnovi enotno določenih pravil urediti področje socialnih transferjev tako, da bodo ti v največji meri na voljo tistim, ki jih dejansko potrebujejo, in tako, da bo možnost njihovega kopičenja in zlorab najmanjša. Merila, pogoji in opredelitve posameznih kategorij pravic so zelo različni, posledično pa je

sistem zelo nepregleden, neučinkovit in dopušča zlorabe. Zakon zato pooblašča CSD, ki predstavlja enotno vstopno točko v sistemu uveljavljanja socialnih pravic, za vodenje postopka, ki ga stranka sproži z ustrežno enotno vlogo.

Doslej so bili posamezniki ali družine po različnih predpisih upravičeni do različnih denarnih pravic, subvencij, znižanih prispevkov, neposredno odvisnih od dohodkovnega in premoženjskega položaja upravičencev – tako tistih, ki so po veljavni zakonodaji v pristojnosti CSD in jih zagotavlja država, kot tistih, ki jih po veljavni zakonodaji zagotavlja lokalna skupnost, t. i. občinski transferji. Med najpomembnejše prejemke tega zakona sodijo otroški dodatki, med subvencije oziroma znižana plačila pa tudi znižanje plačila vrtca. Zaenkrat kaže, da bodo vrtci za nedoločen čas še ostali v pristojnosti občin.

Glede kakovosti izvajanja programov predšolske vzgoje v RS bi dodala, da je bila na pobudo madžarske šolske ministrice v februarju 2011 v Budimpešti konferenca na temo predšolske vzgoje. Madžarska je konferenco z naslovom »Excellence and Equity in Early Childhood Education and Care« organizirala kot trenutno predsedujoča EU in v sodelovanju z EK. Slovenski model predšolske vzgoje je bil na konferenci predstavljen kot primer dobre prakse, vreden posnemanja, saj Slovenija na področju predšolske vzgoje dosega zelo visoke standarde v primerjavi z večino evropskih držav (MŠŠ, 2011).

Malo manj se lahko pohvalimo s samim načinom financiranja. Ker je le-ta prepuščen lokalnim skupnostim, prihaja do velikih razlik v ceni programov v vrtcih kot raznih dodatnih subvencijah staršem. Že res, da velja enotna metodologija za oblikovanje cen na ravni države, a elementi cene (predvsem stroški za plače zaposlenih) se razlikujejo od vrtca do vrtca, od občine do občine. To pa še zdaleč ne pomeni, da je naš sistem slabši kot v primerjanih državah EU. Večina držav je imela in še ima plačljive storitve predšolske vzgoje, problem v RS je bolj v sami dohodkovni lestvici za starše oziroma njeni progresivnosti.

Drugi del magistrske naloge sem namenila raziskovanju o vključenosti predšolskih otrok v predšolsko vzgojo v državah EU, vključno z RS kot polnopravno članico. Prizadevanja držav za večjo vključenost otrok v predšolsko vzgojo so nujno potrebna, saj se znanja in veščine, pridobljene v predšolskem obdobju obrestujejo v kasnejših oblikah izobraževanja in nenazadnje na trgu dela.

Države so se oprijele različnih pristopov za dvig vključenosti otrok v predšolsko vzgojo. Predvsem so svoje moči uperile v zagotavljanje ukrepov za dvig števila vključenih v vrtec za otroke od tretjega leta starosti do vstopa v šolo. Različno po državah EU, a največkrat je sistem predšolske vzgoje naravnani k sofinanciranju vključenih otrok drugega starostnega obdobja, nekatere članice pa zagotavljajo tudi brezplačen vrtec za starejše otroke. RS ni uspela v celoti zagotoviti brezplačnega vrtca, ima pa sistem, ki je sofinanciran s strani lokalnih skupnosti za obe starostni obdobji.

Za zagotovitev večje vključenosti otrok v predšolsko vzgojo je RS sprejela t. i. ukrep brezplačnega vrtca za mlajše otroke iz družine, če so hkrati vključeni v programe vrtca. Ukrep od septembra 2008 dalje zajema le določen delež staršev, ki imajo otroke vključene v predšolsko vzgojo, kar se zdi z vidika ostalih staršev nepravilno. Zagotovo bi starši, ki imajo v danem trenutku vključena dva ali več otrok v programe vrtca rekli, da je sistem pravičen. V obrazložitvah bi povedali, da otroci stanejo, da je predšolska vzgoja draga, da so plače nizke, da nimajo nikakršnih koristi od države in da se jim zdi ta odločitev države na mestu. Tisti starši, ki jih je ukrep za las zgrešil, se na drugi strani zgražajo nad sistemom.

Računsko sodišče RS je v reviziji ugotovilo, da »pri istih dohodkih dveh družin, tista, ki ima v vrtcu enega otroka, za vrtec plača več kot družina, ki ima v vrtcu dva ali več otrok, kar je v nasprotju z načelom socialne pravičnosti« (Revizijsko poročilo: Dostopnost predšolske vzgoje, 2010).

Socialna pravičnost danes predstavlja posledico delovanja glavnih družbenih institucij, ki upoštevajo načelo razdeljevanja koristi in bremen v družbi (Miller, 1999, str. 22). Termin socialne pravičnosti se torej navezuje na obvezo države, da družbeno lastnino razdeli tako, da vsi prejmejo določeno raven materialnih sredstev oziroma kot razdeljevanje lastnine s strani države tistim, ki so je potrebni (Fleischacker, 2004, str. 4–5).

Na podlagi navedenega lahko **potrdim drugo hipotezo**. »Razdeljevanje« s strani države v smislu brezplačnega vrtca je po gornjih definicijah nedopustno. Zajema le določen del staršev, ki imajo hkrati več otrok v vrtcu, ob tem pa ni nujno, da so ti sploh pomoči v obliki tovrstne subvencije potrebni, saj niso socialno ogroženi. Seveda pa bi bilo na drugi strani do teh staršev pravično, da se zniža progresivnost lestvice, ki starše razvršča v plačilne razrede, vsaj tako, kot je zaslediti v zadnjem predlogu MŠŠ. Za demokratično družbo in ob modernem pojmovanju pravičnosti razdeljevanja materialnih sredstev s strani države tistim, ki so tega potrebni, mora obstajati nek sistem razvrščanja v skladu z dohodkovnim položajem in morebitne oprostitev le v primeru socialne ogroženosti. Vsi drugi odtenki vodijo v nepravilni sistem.

Tudi **tretjo hipotezo lahko potrdim**. Raziskava med slovenskimi občinami je potrdila, da je sprememba področne zakonodaje v letu 2008 občinam povzročila velike finančne in organizacijske težave. Praktično v vseh občinah je močno povečan pritisk na vključitev otrok v vrtec, kar pomeni širitev javne mreže vrtcev z vedno novimi oddelki obeh starostnih obdobj. Širjenje mreže z oddelki pomeni nove zaposlitve, vlaganja v opremo in prostor, nova doplačila k razliki do polne cene in vedno več proračunskih sredstev lokalnih skupnosti, ustanoviteljic vrtca. Da so proračunska sredstva posameznih občin iz leta v leto večja, je moč videti v Grafu 14. Tudi s spremembami obstoječe zakonodaje se bo trend naraščanja obsega proračunskih sredstev lokalnih skupnosti nadaljeval. Država bo najverjetneje na podlagi vseh opozoril in priporočil EU in Računskega sodišča RS poskrbela za nižje plačilo staršev tako, da bo znižala progresivnost dohodkovne lestvice, ki starše uvršča v ustrezne plačilne razrede. Na ta način bo država omogočila večjo finančno

dostopnost do predšolske vzgoje ter znižala najvišje plačilo staršev na raven evropsko primerljivih držav. Če ob tem ne bo prevzela tudi stroškov plač zaposlenih v predšolski vzgoji, bodo občine k ceni programov vrtcev morale namenjati še več sredstev, ker bo prispevek staršev v skupnem znesku nižji. S širitvijo finančne dostopnosti pa bodo morale občine vlagati več tudi v investicije, in sicer v okoljih, kjer obstoječe kapacitete ne zadoščajo povečanem povpraševanju po otroškem varstvu (Revizijsko poročilo: Dostopnost predšolske vzgoje, 2010).

Na podlagi ugotovitev in raziskave bi rada podala še nekaj mojih predlogov, mnenj in opažanj.

Že pred začetkom pisanja magistrskega dela sem bila prepričana, da imamo v RS visoko kakovostno predšolsko vzgojo. Dosegli smo zavidljivo stopnjo na evropski ravni in obdržali jo bomo le tako, da ne bomo zniževali že doseženih standardov glede programov, izobrazbe zaposlenih, normativov glede števila otrok v oddelkih, prostorskih normativov. Evropski analitiki se ob sodobnih spoznanjih potreb otrok po otroškem varstvu v celotnem predšolskem obdobju nagibajo k združevanju varstva in vzgoje oziroma učenja v skupno organizirane vrtce, ki delujejo v enovitih okoljih, v katerih že sedaj delujejo tudi slovenski vrtci. Države z enovitim modelom so mnenja, da imajo vsi otroci pravico do mesta v vrtcu.

Širjenje dostopnosti, še zlasti finančne, bi moralo temeljiti na pametni razporeditvi staršev v dohodkovne razrede. Brezplačne vrtce za mlajše otroke je treba ukiniti, ker niso niti socialno niti ekonomsko upravičeni. Poleg tega pa nekako velja, da »brezplačno« ni nikdar tako cenjeno kot tisto, za kar se moramo potruditi ali odšteti denar. Lahko bi se še bolj približali evropskim državam, kot je npr. Španija, ki ima za drugo starostno obdobje vrtce brezplačne. Mislim, da to ni potrebno, ker vrtec nenazadnje ni obvezen, nujno pa je treba znižati progresivnost lestvice. Zavedanje slovenske družbe glede pomembnosti vključitve otrok v vrtec je visoko, zato starši (razen socialno ogroženi) ne potrebujejo brezplačnih vrtcev, pač pa plačilo, ki pa mora biti nižje, kot je sedaj.

Glede na raznolikost slovenskih občin, na specifične potrebe njihovih občanov verjamem, da posledice spremenjene zakonodaje leta 2008 niso »udarile« vseh občin enako. Spremljala sem časopisne članke in izjave v medijih s tega področja in večina občin je še pred objavo sprememb predpisov opozarjala na težave. V eni izmed televizijskih oddaj sem celo zasledila izjavo, da država na ta način državljanom meče »pesek v oči«. Tudi sama se strinjam s to izjavo. Država je namreč velikodušno finančno razbremenila starše, ki imajo hkrati več otrok vpisanih v vrtec, ob tem pa pozabila na lokalne skupnosti, saj je nase prevzela le delež plačila staršev, razlika do polne cene pa je ostala strošek občin. To je verjetno posledica tega, da MŠŠ pri pripravi konceptualne osnove novele k razpravi ni povabil širše strokovne javnosti. Predloga novele, kljub pozivu, MŠŠ ni posredoval Strokovnemu svetu. Najhuje pa je, da je Vlada RS poslala novelo v obravnavo v parlament s predlogom za sprejem po skrajšanem postopku. Razlog, ki ga je ob tem navedla je bil, da gre za »manj zahtevne spremembe«. Po mnenju večine občin so te »manj zahtevne

spremembe« le na teoretični ravni, v praksi pa je nastalo kar precej težav. Nauk te zgodbe je: v razprave o vrtcih je potrebno aktivno vključiti stroko in lokalne skupnosti.

Model prenosa plač zaposlenih v vrtcih na državno raven bi bil po mojem mnenju smiseln, saj država v celoti diktira normativno ureditev področja, sredstva pa morajo zagotavljati lokalne skupnosti. S prenosom odločanja o znižanem plačilu vrtca na CSD bi lahko izvedli tudi prenos plač na ministrstvo. Sistem glede cen programov vrtca bi tako postal bolj enoten na ravni države, lokalne skupnosti pa bi se ukvarjale z investicijami v zgradbe, opremo vrtcev in z eventualnimi dodatnimi programi in nadstandardi.

7 UPORABNOST REZULTATOV ZA STROKO IN ZNANOST

Uvodoma sem zapisala, da bodo izsledki moje raziskave verjetno bolj uporabni za slovenski in ne toliko za mednarodni prostor. To lahko rečem tudi ob koncu dela.

Menim, da je glavni prispevek k stroki v mojem delu ta, da je pokazal kakovostno ureditev predšolske vzgoje v Sloveniji, tudi v primerjavi z nekaterimi razvitimi evropskimi državami in opozoril na nekatere slabosti sedanje ureditve, ki se v pretežni meri nanašajo na sistem financiranja predšolske vzgoje.

Po trenutni ureditvi financiranja predšolske vzgoje ceno programov vrtcev v pretežni meri krijejo lokalne skupnosti kot ustanoviteljice vrtcev ter starši, ki prispevajo k ceni storitve varstva skladno z dohodkovno lestvico. Majhen delež krije od septembra 2008 tudi država, in sicer za mlajše otroke iz družine, če so hkrati vpisani v programe vrtca. Opozorila sem na visoko stopnjo progresivnosti lestvice plačil staršev, ki je med najvišjimi med evropskimi državami. Država si prizadeva, da bi znižala progresivnost plačil staršev, a to hkrati pomeni večje breme za občinske proračune, kar sem dokazala v drugem delu naloge. Država kljub priporočilom Računskega sodišča RS in nenehnim opozorilom posameznih lokalnih skupnosti noče prevzeti stroškov dela, kar povzroča razhajanja v cenah za enake storitve v različnih občinah. Edino, kar bo država prenesla v svoj delokrog, je odločanje o znižanem plačilu vrtca za starše. To je z vidika poenotenja evidenc dobrodošlo, vendar pa se ob tem lokalne skupnosti sprašujejo, če je smiselno, ker plačnik storitve ostaja občina. O tem bi morala ponovno razmisliti tudi država.

Raziskava lahko koristi predvsem pripravljavcem zakonodaje s področja predšolske vzgoje in pripomore k temu, da bodo dosledneje spoštovali vlogo lokalnih skupnosti kot ustanoviteljic vrtcev in plačnic storitev predšolske vzgoje ter njihove pristojnosti oziroma obveznosti v zvezi s financiranjem, tako v programe kot investicije.

Iz napisanega je mogoče razbrati pomembnost vlaganja v predšolsko vzgojo, ki se obrestuje v kasnejših obdobjih izobraževanja in dela ter hkrati s tem pomembnost širjenja dostopnosti do predšolske vzgoje, tudi finančne. Zavedanje o pomembnosti predšolskega obdobja se mora širiti tudi v t. i. prikrajšana okolja. To naj bo apel tako ministrstvu kot lokalnim skupnostim, ki morajo skrbeti za javno mrežo vrtcev.

Nakazala sem rešitve, ki bi v prihodnosti lahko rešile določene dileme, ugotovljene v analizi raziskave, kljub temu pa enostavne in enoznačne rešitve ni moč najti.

8 ZAKLJUČEK

Otroško varstvo je bilo prvotno organizirano zato, da bi se tudi matere lahko aktivno vključevale na trg delovne sile. S pomočjo organiziranih oblik vzgoje in varstva so starši lažje usklajevali družinsko in poklicno življenje. Predšolska vzgoja pomeni prvo institucionalizirano obliko izobraževanja pred obveznim osnovnošolskim in nadaljnjimi oblikami izobraževanja. Vključenost otroka v sistem predšolske vzgoje danes ne pomeni le vzgoje in varstva, pač pa razvoj otrokove osebnosti, mišljenja, gibalnih spretnosti, čustev.

Da se Slovenci zavedamo pomena predšolskega obdobja za otroka, je razvidno že iz ustavnih določb, po katerih otroci uživajo posebno varstvo in skrb. Poleg Ustave RS imamo kar nekaj zakonov in njim podrejenih predpisov, ki predstavljajo normativne podlage za sam sistem in organizacijo predšolske vzgoje. RS ima zelo dobro organizirano javno mrežo na področju otroškega varstva, za izvajanje katere so po zakonu zadolžene občine. Predšolska vzgoja tako spada med izvirne, a z zakonom določene naloge občine. Usmeritve glede predšolske vzgoje je že leta 1993 predvidela Resolucija in ugotavljam, da so se v veliki meri, čeprav postopoma, umeščale v zakonodajo in prakso. Predšolski sistem v smislu kurikuluma in kakovosti programov otroškega varstva pa je med najboljšimi v evropskem prostoru.

Od leta 2004, ko je RS postala polnopravna članica EU, se na vseh področjih radi primerjamo z ostalimi članicami, tako tudi na področju predšolske vzgoje. Ker je družinska politika tako rekoč izpeljanka socialne politike posamezne države, sem pomislila na izbor držav za primerjavo po razvrstitvi le-teh v posamezne modele oziroma podmodele ESM. Izbrane predstavnice posameznih modelov Finsko, Avstrijo, Anglijo, Španijo, Estonijo in Slovenijo sem analizirala glede vzpostavljenega sistema predšolske vzgoje in vpeljane družinske politike. Seveda so razlike med državami več kot očitne, a kljub temu je mogoče potegniti nekatere vzporednice.

Slovenski model socialnega varstva sledi nordijskim državam. Država skrbi za prenos socialnih transferjev do staršev, vendar pa je bilo doslej to področje zaradi zakonskih lukenj vse prevečkrat izigrano, zato smo v tem času priča korenitim spremembam tega področja, zlasti na podlagi ZUPJS. Glede na moje poznavanje zakona in pravic ter obveznosti, te spremembe pozdravljam. Področje socialnih transferjev je nujno potrebno urediti in nadzorovati. Na ta način bo prihranjenih precej proračunskih sredstev, ki bodo lahko dodeljena v višjih zneskih tistim, ki jih resnično potrebujejo, in ne tistim, ki se znajdejo in izkoriščajo sistem. Ne strinjam pa se s prenosom odločanja o znižanem plačilu vrtca na CSD, vendar le v smislu, da se prenaša odločanje, financiranje oziroma plačilo razlike do ekonomske cene pa ostaja na ramenih lokalnih skupnosti. V zadnjih desetih letih je področje predšolske vzgoje močno napredovalo v kakovosti, organizaciji itd. in zasluge imajo ravno lokalne skupnosti in njihovi vrtci. Skrbi me, da s prenosom nalog na

CSD uslužbenci občine, zadolženi za področje predšolske vzgoje, izgubimo dnevni stik s starši. Povratne informacije pa so še kako dobrodošle, ko si zastavljamo nove, boljše cilje.

Skupna prizadevanja držav članic EU za večjo vključenost otrok v predšolsko vzgojo so v letu 2002 postavila jasne t. i. barcelonske cilje. Vsem državam zastavljenih ciljev ni uspelo doseči, se pa v zadnjih letih kar vrstijo prenove sistemov predšolske vzgoje v državah članicah EU, skupaj še z nekaterimi drugimi reformami. Vsekakor pa spremljanje dogajanja na področju predšolske vzgoje v posameznih državah in medsebojne primerjave pripeljejo do nekaterih ključnih rešitev glede kakovosti programov, načinov financiranja itd. Visokokakovostna predšolska vzgoja in varstvo nedvomno zagotavljata koristi na izobraževalnem, socialnem in ekonomskem področju. Ravno zato je pomembno, da države usmerjajo svoje napore v čim večjo vključenost otrok v predšolsko vzgojo, še posebej za otroke drugega starostnega obdobja. Visokokakovostne storitve predšolske vzgoje omogočajo razvoj potenciala otroka, saj je ravno obdobje zgodnjega otroštva tisto, ki najbolj vpliva na njegov razvoj in pomaga preprečevati prikrajšanost v naslednjih obdobjih izobraževanja in življenja posameznika.

Poleg kakovosti je zelo pomembna cenovna dostopnost vrtca, ki ravno tako lahko bistveno prispeva k večji vključenosti otrok v programe predšolske vzgoje. Sistemi financiranja predšolske vzgoje in varstva se v državah članicah EU precej razlikujejo. Za otroke, mlajše od treh let, je razhajanje glede financiranja v posameznih državah večje kot pri starejših. Dostikrat se storitve otroškega varstva izvajajo kar pri zasebnikih, kar predstavlja staršem velik strošek. Za drugo starostno obdobje, od treh let do vstopa v obvezno šolo, je večina držav poskrbela za sofinanciranje teh programov ali v celoti zagotovila financiranje iz javnih sredstev. Nekatero države za zagotavljanje otroškega varstva ogroženim, socialno šibkejšim skupinam nudijo staršem še dodatno finančno podporo, delodajalcem pa finančne spodbude za njihovo zvestobo.

RS je v želji po doseganju barcelonskih ciljev ter v želji, da bi vzpodbudil starše k vpisu otrok v predšolsko vzgojo, naredil nekaj dobrih potez, pa tudi eno, ki je močno zaznamovala obdobje zadnjih treh let, zlasti v vrtcih in njihovih ustanoviteljih, lokalnih skupnostih. Z ukrepom brezplačnega vrtca za mlajše otroke iz družine, ob pogoju hkratne vključenosti v programe vrtca, je sicer dvignila vključenost otrok obeh starostnih obdobji na skupnih 74 %. S tem dejanjem pa je v bistvu večini slovenskih občin porušila sistem organizacije in financiranja vrtcev. Uvedla je sicer nekatere olajševalne ukrepe, kot npr. znižanje normativov v skupini, normativov igralnih površin, vendar je to pripomoglo k reševanju prekomernega vpisa le do določene meje. Zdaj so te meje v nekaterih lokalnih skupnostih že presežene, zato se ustanavlja vse več komisij, ki tako rekoč odklanjajo otroke. Slednje se res ne zdi primeren način za povečevanje vključenosti v predšolsko vzgojo, poleg tega pa z nižanjem določenih, že doseženih standardov in normativov, nižamo kakovost izvajanja storitve otroškega varstva. Ob tem je potrebno razložiti še dejstvo, da se je od leta 2008, ko je v veljavo stopila novela Zakona o vrtcih z brezplačnimi mlajšimi otroki, povečeval ravno vpis otrok prvega starostnega obdobja, ki je barcelonske cilje celo presegel. Zaskrbljujoče pa je, da je zaznati postopen upad vključevanja otrok drugega

starostnega obdobja. Kljub temu je v drugem starostnem obdobju RS skoraj dosegel barcelonske cilje.

Obdobje doseganja barcelonskih ciljev se je zaključilo z letom 2010, EU pa je potreboval nove načrte, nove strategije na vseh pomembnejših področjih, vezanih zlasti na prizadeto gospodarstvo. Na ravni EU je bila sprejeta krovna strategija »Evropa 2020« s cilji vodilnih pobud, med katere spada tudi Evropska platforma za boj proti revščini. EU je prepričan, da visoka kakovost predšolske vzgoje in varstva lahko z vključevanjem čim večjega števila otrok v predšolsko vzgojo pripomore k zniževanju osipa zaradi zgodnje zapustitve šolanja pod 10 % in zmanjšanju števila ljudi, izpostavljenih tveganju revščine in socialne izključenosti, za vsaj 20 milijonov, kot predvidevajo cilji iz platforme. Očitno je zavedanje držav članic o pomembnosti predšolskega obdobja vse večje.

Zavedanje o pomembnosti predšolskega obdobja je v RS gledano z vidika kakovosti izvajanja programov predšolske vzgoje na visoki ravni. Obratno pa tega ne moremo reči za sistem financiranja otroškega varstva in plačil staršev. Slovenski vrtci so za starše med najdražjimi v evropskem prostoru. Po opravljenih revizijah Računskega sodišča RS v letih 2007 in 2010 lahko ugotovim, da MŠŠ skuša odpraviti nekatere anomalije glede poenotenja cen programov v vrtcih, plačil staršev itd. Na prenos stroškov zaposlenih, ki so ključni za izračun ekonomske cene programa vrtca na državni nivo pa ne gre računati, kljub priporočilu računskega sodišča. Če že, bo MŠŠ skušal urediti lestvico plačil staršev. Težava lestvice je njena progresivnost. MŠŠ obljublja spremembo dohodkovne lestvice, omejene na tri plačilne razrede. Ali bo ta sprememba dejansko zaživela ali ne, je odvisno tudi od spreminjajoče se zakonodaje iz pristojnosti MDDSZ, predvsem ZUPJS. Na podlagi raziskave v tej nalogi bi bilo smiselno ponovno vzpostaviti dialog med obema ministrstvom ter intenzivno vključiti stroko in lokalne skupnosti. Ponavadi se s prenosom nalog z države na lokalne skupnosti zagotavljajo tudi sredstva, sedaj bi moralo veljati tudi obratno. Če država vzame pristojnost odločanja glede znižanega plačila vrtca, naj prevzame tudi stroške dela zaposlenih v vrtcu. Slednje ne pomeni, da bi država namesto občin skrbela za izvajanje javne mreže vrtcev, za ustanavljanje vrtcev ali podeljevanje koncesij zasebnikom, za investicije in investicijsko vzdrževanje itd. Vse to lahko in mora ostati izvirna naloga lokalnih skupnosti. Občine so namreč tiste, ki najbolj prepoznajo potrebe svojih občanov, tako staršev kot otrok. Prav je tudi, da obstaja enotna pravna ureditev tega področja na ravni države in da se vgradi v sistem sleherne lokalne skupnosti. Financiranje pa je tisto, o katerem bodo v prihodnosti še polemike, saj ga določa država, sredstva pa zagotavlja občina.

Pred spremembo predšolske zakonodaje v letu 2008 so lokalne skupnosti glasno opozarjale MŠŠ na težave, ki bodo nastale kot posledica ukrepa brezplačnega vrtca za mlajše otroke. Država se na opozorila ni odzvala, kot posledica pa so nastale resne organizacijske in finančne težave v večini slovenskih občin. Občine, ki so sodelovale pri izpolnitvi anketnega vprašalnika, so suvereno pritrdile mojim razmišljanjem. Da pa sem lahko teze v zvezi s tem potrdila, sem analizirala še veliko statičnih podatkov o vključenih otrocih, številu oddelkov, številu vrtcev, višini proračunskih sredstev itd. Prepričana sem,

da bi ukinitvev ukrepa brezplačnega vrtca za mlajše otroke terjala tehten premislek staršev o vključitvi mlajšega otroka v vrtec. Ob trenutno veljavni plačilni lestvici bi številni otroci mlajši od treh let verjetno ostali pri starih starših in varuškah (registriranih ali pa tudi ne) in v vrtcih ne bi bilo težav s prostorom, kadrom, lokalne skupnosti pa bi vsekakor prihranile kar precej proračunskih sredstev. A glede na pomembnost predšolskega obdobja, o katerem sem pisala, menim, da o tem sploh ni vredno razpravljati. Če želimo na dolgi rok ustvariti uspešne slovenske in evropske državljane, je potrebno vlagati v predšolsko vzgojo, v prostore in kader, še posebej pa v kakovostne programe. Ob tem je potrebno gledati na družine, jim zmanjšati finančno breme, ki ga predstavljajo otroci, z znižanjem plačil vrtcev, z raznimi subvencijami, socialnimi transferji, podobno kot se to izvaja že danes, le z večjim nadzorom porabe, ki bo privedel tudi do večje pravičnosti. Kateri proračun je bolj obremenjen zaradi predšolske vzgoje, občinski ali državni, za družine sploh ni pomembno, še manj za otroke. Ti mehanizmi so stvar normativne ureditve znotraj demokratične družbe. Enkrat so mehanizmi dobro postavljeni za ene, drugič za druge.

Naj zaključim le še z mislijo, da človeka spoznaš po otroštvu tako, kakor dan po jutru. Če spoštujemo različnost, cenimo in spodbujamo ustvarjalnost otrok v najzgodnejšem obdobju, skupaj rastemo, a ves čas po malem ostajamo otroci. Otroci so investicija, ne poraba.

LITERATURA IN VIRI

Samostojne publikacije:

1. ANDERSON, Bengt-Erik (1989). *Effects of public day care: A longitudinal study*. Child development, 60, str. 857–866.
2. ANDERSON, Bengt-Erik (1992). *Effects of day-care on cognitive and socioemotional competence of thirteen years-old Swedish schoolchildren*. Child Development, 63, str. 20–36.
3. BAHOVEC, Eva D., KRANJC, Simona, CVETKO, Igor, MARJANOVIČ UMEK, Ljubica, VIDEMŠEK, Mateja (1999). *Kurikulum za vrtce*. Ministrstvo za šolstvo in šport RS, Ljubljana.
4. DRYDEN, Gordon, VOS, Jeannette (2001). *Revolucija učenja*. Educy, Ljubljana.
5. FLEISCHACKER, Samuel (2004). *A Short History of Distributive Justice*. Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.
6. HANTRAIS, Linda (1995). *Social Policy in the European Union*. McMillan Press. Houndmills.
7. KOVAČ, Polonca, REMIC, Matjaž, SEVER, Tina (2010). *Upravno-procesne dileme o rabi ZUP – 133 vprašanj iz prakse z odgovori*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
8. KREK, Janez (1995). *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji*. Ministrstvo za šolstvo in šport, Ljubljana.
9. LIPUŽIČ, Boris (2002). *Globalna razvojna vprašanja izobraževanja v Evropi*. Educa, Nova Gorica.
10. MILLER, David (1999). *Principles of Social Justice*. Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.
11. PAVLIČ, Slavica (1991). *Predšolske ustanove na Slovenskem: 1834–1945*. Zavod Republike Slovenije za šolstvo in šport, Ljubljana.
12. ŠMIDOVNIK, Janez (1995). *Lokalna samouprava*. Cankarjeva založba, Ljubljana.

13. UMEK MARJANOVIČ, Ljubica, PEKLAJ FEKONJA, Urška (2008). *Sodoben vrtec: možnosti za otrokov razvoj in zgodnje učenje*. Znanstveni inštitut filozofske fakultete, Ljubljana.
14. VLAJ, Stane (2001). *Lokalna samouprava*. Visoka upravna šola Univerze v Ljubljani, Ljubljana.
15. VONTA, Tatjana (2009). *Razvoj pedagoških idej v organizirani predšolski vzgoji*. Pedagoški inštitut, Ljubljana.

Predpisi:

16. (1980). Zakon o vzgoji in varstvu predšolskih otrok (ZVPO). Ur. list SRS, št. 5/1980.
17. (1988). Zakon o davkih občanov (ZDO), Ur. list SRS, št. 36/1988, 8/1989, 5/1990, 48/1990, 8/1991, 10/1991, 17/1991-I-ZUDE, 14/1992, 7/1993, 13/1993-ZP-G, 66/1993-ZP-H, 12/1997, 1/1995, 77/1995, 18/1996-ZDavP, 77/1996, 80/1997, 86/1998, 91/1998, 1/1999-ZNIDC, 7/1999, 28/1999, 110/1999, 116/2000, 117/2006-ZDVP, 117/2006-ZDDD, 24/2008- ZDDKIS.
18. (1991). Zakon o zavodih (ZZ), Ur. list RS, št. 12/1991, 45I/1994 Odl.US: U-I-104/92, 8/1996, 18/1998 Odl.US: U-I-34/98, 36/2000-ZPDZC, 127/2006-ZJZP.
19. (1993). Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). Ur. list RS, št. 72/1993, 6/1994 Odl.US: U-I-13/94-65, 45/1994 Odl.US: U-I-144/94-18, 57/1994, 14/1995, 20/1995 Odl.US: U-I-285/94-105, 63/1995, 73/1995 Odl.US: U-I-304/94-9, 9/1996 Odl.US: U-I-264/95-7, 39/1996 Odl.US: U-I-274-95, 44/1996 Odl.US: U-I-98/95, 26/1997, 70/1997, 10/1998, 68/1998 Odl.US: U-I-39/95, 74/1998, 12/1999 Skl.US: U-I-4/99 (16/1999 popr.), 36/1999 Odl.US: U-I-313/96, 59/1999 Odl.US: U-I-4/99, 70/2000, 94/2000 Skl.US: U-I-305-98-14, 100/2000 Skl.US: U-I-186/00-10, 28/2001 Odl.US: U-I-416/98-38, 87/2001-ZSam-1, 16/2002 Skl.US: U-I-33/02-7, 51/2002-ZLS-L, 108/2003 Odl.US: U-I-186/00-21, 77/2004 Odl.US: U-I-111/04-21, 72/2005, 100/2005-UPB1, 21/2006 Odl.US: U-I-2/06-22, 14/2007-ZSPDPO, 60/2007, 94/2007-UPB2, 27/2008 Odl.US: Up-2925/07-15, U-I-21/07-18, 76/2008, 100/2008 Odl.US: U-I-427/06-9, 79/2009, 14/2010 Odl.US: U-I-267/09-19, 51/2010, 84/2010 Odl.US: U-I-176/08-10.
20. (1996). Zakonu o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI). Ur. list RS, št. 2/1996, 23/1996 popr., 101/1999 Odl.US: U-I-215/96, 22/2000-ZJS, 64/2001, 101/2001 Odl.US: U-I-68/98-42, 108/2002, 14/2003-UPB1, 34/2003, 55/2003-UPB2, 79/2003, 115/2003-UPB3, 65/2005, 98/2005-UPB4, 117/2005 Odl.US: U-I-240/04-11, 129/2006, 16/2007-UPB5, 101/2007 Odl.US, 36/2008,

- 22/2009 Odl.US: U-I-205/07-10, 55/2009 Skl.US: U-I-356/07-13, 58/2009 (64/2009 popr., 65/2009 popr.), 16/2010 Odl.US: U-I-256/08-27, 47/2010 Odl.US: U-I-312/08-31, 20/2011 in 34/2011 Odl.US: U-I-205/10-23.
21. (1996). Zakon o vrtcih (ZVrt). Ur. list RS, št. 12/1996, 4/2000, 78/2003-UPB1, 72/2005, 100/2005-UPB2, 25/2008, 98/2009-ZIUZGK, 36/2010 in 62/2010-ZUPJS.
22. (1999). Odredba o pogojih za ustanavljanje javnih vrtcev. Ur. list RS, št. 11/1999.
23. (1999). Uredba o merilih za oblikovanje javne mreže vrtcev. Ur. list RS, št. 63/1999).
24. (1999). Zakon o davku na motorna vozila (ZDMV). Ur. list RS, št. 52/199, 42/2004, 47/2006, 72/2006-ZDMV-UPB2 in 9/2010.
25. (2000). Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca. Ur. list RS, št. 73/2000, 75/2005, 33/2008, 126/2008 in 47/2010.
26. (2001). Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP). Ur. list RS, št. 97/2001, 76/2003, 110/2003-UPB1, 56/2005 Odl.US: U-I-137/03-23, 111/2005 Odl.US: U-I-31/04-14, 21/2006 Odl.US: U-I-116/03-22, 47/2006, 110/2006-UPB2, 114/2006-ZUTPG, 122/2007 Odl.US: U-I-11/07-45, 10/2008, 62/2010-ZUPJS.
27. (2003). Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo. Ur. list RS, št. 97/2003, 77/2005 in 120/2005.
28. (2005). Pravilnik o normativih in kadrovskih pogojih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje. Ur. list RS, št. 75/2005, 82/2005, 76/2008, 77/2009, 79/2009-popr., 102/2009 in 105/2010.
29. (2006). Pravilnik o plačilih staršev za programe v vrtcih. Ur. list RS, št. 129/2006, 79/2008, 119/2008 in 102/2009.
30. (2006). Zakon o dohodnini (ZDoh-2). Ur. list RS, št. 117/2006, 33/2007 Odl.US: U-I-198/05-12, 45/2007 Odl.US: U-I-260/04/28, 90/2007, 10/2008, 78/2008, 92/2008, 125/2008, 20/2009, 10/2010, 13/2010, 28/2010-UPB5, 43/2010, 51/2010-UPB6, 106/2010, 9/2011-ZUKD-1 in 13/2011-UPB7.
31. (2006). Zakon o financiranju občin (ZFO-1). Ur. list RS, št. 123/2006, 101/2007 Odl.US: U-I-24/07-66, 57/2008).
32. (2006). Zakon o upravnem sporu (ZUS-1). Ur. list RS, št. 105/2006, 26/2007 Skl.US: U-I-69/07-9, 122/2007 Skl.US: U-I-264/05-23, U-I-181/07, Up-2126/07-10, 65/2008 Odl.US: U-I-98/07-27, 119/2008 Odl.US: U-I-69/07-36, 54/2009

Odl.US: Up-1782/08-16, U-I-166/08-8, 107/2009 Odl.US: U-I-147/08-16, Up-1547/08-17, 14/2010 Odl.US: U-I-303/08-9, 62/2010, 14/2011 Skl.US: U-I-55/09-8, Up-257/09-10.

33. (2006). Zakon u usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji (ZUTPG). Ur. list RS, št. 114/2006, 59/2007-ZŠtip (63/2007 popr.), 10/2008-ZVarDod, 71/2008, 73/2008, 98/2009-ZIUZGK, 62/2010-ZUPJS in 85/2010.
34. (2010). Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS). Ur. list RS, št. 62/2010 in 40/2011.

Viri z interneta:

35. BELA KNJIGA (2011). *Zasnova predšolske vzgoje v vrtcih*. Dostopno 25. 3. 2011 na: <http://www.belaknjiga2011.si/pdf/resitve%20pss%20za%20vrtce.pdf>.
36. CHYTILOVÁ, J., MEJSTRÍK, M. (2007). *European Social Models and Growth: Where are the Eastern European countries heading?*. Dostopno 29. 3. 2011 na: http://econpapers.repec.org/paper/fauwpaper/wp2007_5f24.htm.
37. DELO (2009). *Bela knjiga nared do 1. marca 2011?* Dostopno 6. 3. 2011 na: <http://www.delo.si/clanek/91319>.
38. DNEVNIK (2007). *Slovenski vrtci na evropski ravni v povprečju najdražji*. Dostopno 2. 1. 2011 na: <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/262422>.
39. DNEVNIK (2010a). *Letos sprememba kriterijev za vpis: ljubljanski vrtci samo za Ljubljančane*. Dostopno 16. 7. 2010 na: <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/ljubljana/1042336016>.
40. DNEVNIK (2010b). *Tudi v Litiji subvencija za otroke, ki niso sprejeti v vrtec*. Dostopno 9. 4. 2011 na: http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/dnevnik/1042363592.
41. EACEA (2010). *Description of Eurybase publications*. Dostopno 14. 4. 2010 na: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurybase_en.php#description.
42. EACEA (2010). *Descriptions of National Education Systems and Policies*. Dostopno 14. 4. 2010 na: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurybase_en.php#description.

43. EACEA (2010). *The structure of European education systems 2009/10: schematic diagrams*. Dostopno 18. 3. 2010 na:
<http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/tools/108EN.pdf>.
44. EACEA (2010). *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*. Dostopno 8. 4. 2010 na:
http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/0_integral/098EN.pdf.
45. EACEA (2011). *Organisation of the education system in Finland 2009/2010*. Dostopno 5. 2. 2011 na:
http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/eurybase_full_reports/FI_EN.pdf.
46. EACEA (2011). *The Education System in Austria 2008/09*. Dostopno 5. 2. 2011 na:
http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/eurybase_full_reports/AT_EN.pdf.
47. EACEA (2011). *Organisation of the Education System in the United Kingdom – Scotland 2009/2010*. Dostopno 5. 2. 2011 na:
http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/eurybase_full_reports/SC_EN.pdf.
48. EACEA (2011). *Organisation of the Education System in Spain*. Dostopno 5. 2. 2011 na:
http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/eurybase_full_reports/ES_EN.pdf.
49. EACEA (2011). *Organisation of the Education System in Estonia 2009/2010*. Dostopno 5. 2. 2011 na:
http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/eurybase_full_reports/EE_EN.pdf.
50. EACEA (2011). *Organisation of the Education System in Slovenia 2008/09*. Dostopno 5. 2. 2011 na:
http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/eurybase_full_reports/SI_EN.pdf.
51. EUEKSPRES (2010). *Strategija Evropa 2020 – strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast*. Dostopno 11. 3. 2011 na:
http://www.euekspres.eu/index.php/publikacija_maj/v_srediscu/strategija-evropa-2020-strategija-za-pametno-trajnostno-in-vkljuchujocho-ra.
52. EURANET (2011). *Ministri članic EU govorili o vključenosti otrok v predšolsko vzgojo*. Dostopno 5. 2. 2010 na:

<http://www.euranet.eu/slv/Arhiv/Novice/Slovenian/2009/February/Ministri-clanic-EU-govorili-o-vkljucenosti-otrok-v-predsolsko-vzgojo>.

53. EUROSTAT (2010). *Education in Europe – Key Statistics 2008*. Dostopno 9. 2. 2011 na: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-10-037/EN/KS-QA-10-037-EN.PDF.
54. EUROSTAT (2011). *Four-year-olds in education*. Dostopno 12. 2. 2011 na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00053&plugin=1>.
55. EURYDICE SLOVENIJA (2010). *Avstrija: Prvi nacionalni načrt vzgoje za predšolske institucije in obvezna priprava na šolo*. Dostopno 8. 2. 2011 na: http://www.eurydice.si/index.php?option=com_content&view=article&id=2017:avstrija-prvi-nacionalni-nart-vzgoje-za-predolske-institucije&catid=108:reformatore&Itemid=360.
56. EVROPSKA KOMISIJA (2011a). *Predšolska vzgoja in varstvo: najboljši začetek v jutrišnjem svetu za vse naše otroke*. Dostopno 20. 2. 2011 na: http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/childhoodcom_sl.pdf.
57. EVROPSKA KOMISIJA (2011b). *Commission calls for Universal Access to Pre-school Education*. Dostopno 5. 3. 2011 na: http://ec.europa.eu/education/news/news2784_en.htm.
58. EVROPSKA KOMISIJA (2008). *Poročilo komisije svetu, evropskemu parlamentu, evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij*. Dostopno 11. 2. 2011 na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2597:FIN:EN:PDF>.
59. EVROPSKI PARLAMENT (2011). *Osnutek poročila Komisije za kulturo in izobraževanje*. Dostopno 12. 4. 2011 na: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cult/pr/853/853151/853151sl.pdf.
60. EVROPSKI PARLAMENT (2006). *Poročilo o evropskem socialnem modelu za prihodnost*. Dostopno 29. 3. 2011 na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2006-0238&language=SL#title2>.
61. KELA (2011). *Child care benefits*. Dostopno 8. 2. 2011 na: <http://www.kela.fi/in/internet/english.nsf/NET/081101131410EH?OpenDocument>.

62. KLEMENČIČ, E. (2011). *Organizirana predšolska vzgoja kot investicija za prihodnost*. Dostopno 5. 2. 2011 na: <http://www.korakzakerakom.si/content/view/78/66/>.
63. MDDSZ (2010). *Resolucija o temeljih oblikovanja družinske politike v RS*. Dostopno 14. 4. 2010 na: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/resolucija_druzina.pdf.
64. MDDSZ (2011). *Uveljavljanje pravic, statistika*. Dostopno 29. 3. 2011 na: http://www.mddsz.gov.si/si/uveljavljanje_pravic/statistika/druzinski_prejemki/.
65. MLADINA TEDNIK (2008). *Populizem s cenejšimi vrtci*. Dostopno 3. 4. 2010 na: http://www.mladina.si/tednik/200801/clanek/slo--predvolilne_drobtinice-ursa_marn/.
66. MLADINA TEDNIK (2009). *Koliko otrok bo ostalo pred vrati*. Dostopno 9. 4. 2011 na: http://www.mladina.si/tednik/200931/koliko_otrok_bo_ostalo_pred_vrati_.
67. MŠŠ (2010). *Strokovni svet RS za splošno izobraževanje*. Dostopno 25. 5. 2010 na: http://www.mss.gov.si/si/solstvo/strokovni_sveti/strokovni_svet_rs_za_splosno_izobrazevanje/.
68. MŠŠ (2011a). *Državna sekretarka Alenka Kovšca se je udeležila konference na temo predšolske vzgoje*. Dostopno 4. 3. 2011 na: <http://www.mss.gov.si/si/splosno/cns/novica/article/55/6884/888511b0b7/>.
69. MŠŠ (2011b). *Ugotovitveni sklep o izračunanih povprečnih cenah programov in o izračunani višini materialnih in nematerialnih stroškov ter stroškov živil v vrtcih, ki izvajajo javno službo*. Dostopno 8. 4. 2011 na: http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/podrocje/vrtci/pdf/7_7_2010_ugotovitveni_sklep.pdf.
70. OECD (2011). *Economic Survey of Slovenia 2011*. Dostopno 20. 2. 2011 na: http://www.oecd.org/document/12/0,3746,en_2649_37443_47068236_1_1_1_37443,00.html.
71. PETERNELJ, N. (2009). *Primerjava javnih in zasebnih vrtcev v Sloveniji in nekaterih evropskih državah*. Dostopno 5. 4. 2010 na: <http://dk.fdv.unilj.si/diplomska/pdfs/peternelj-nusa.pdf>.
72. PLANET GV (2007). *Predšolska vzgoja kot strošek javnih in zasebnih sredstev*. Dostopno 13. 4. 2011 na: <http://www.planetgv.si/upload/htmlarea/files/Dnevi%20zupanov/MojcaSkrinjar.ppt>

73. PRIHODNOST ZA VSE (2011). *Predšolska vzgoja in varstvo*. Dostopno 6. 2. 2011 na: <http://prihodnostzavse.eu/en/slovenia/radijske-oddaje/145-ro-25-predolska-vzgoja-in-varstvo.html>.
74. RAČUNSKO SODIŠČE RS (2007). *Revizijsko poročilo o zagotavljanju predšolske vzgoje v letih 2003 do 2006*. Dostopno 25. 2. 2011 na: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KE3D5923987F3125FC1257283001EE57D/\\$file/Vrtci03-06.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KE3D5923987F3125FC1257283001EE57D/$file/Vrtci03-06.pdf).
75. RAČUNSKO SODIŠČE RS (2010). *Revizijsko poročilo: Dostopnost predšolske vzgoje*. Dostopno 25. 2. 2011 na: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KD4727B0AD018EDC3C12577F8002F9C18/\\$file/Vrtci_2.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KD4727B0AD018EDC3C12577F8002F9C18/$file/Vrtci_2.pdf).
76. RAZGLEDI (2009). *Stroka pogreša sodelovanje staršev pri predšolski vzgoji otrok*. Dostopno 2. 1. 2011 na: <http://www.razgledi.net/2009/02/28/stroka-pogresa-sodelovanje-starsev-pri-predsolski-vzgoji-otrok/>.
77. SIOL SLOVENIJA (2011). *Bodo vrtci kmalu cenejši*. Dostopno 13. 4. 2011 na: http://www.siol.net/slovenija/aktualno/2011/03/kos_cenejsi_vrtci.aspx.
78. SLOVENSKA DEMOKRATSKA STRANKA (2011). *Predšolska vzgoja in izobraževanje za močno in zdravo EU*. Dostopno 6. 2. 2011 na: <http://milanzver.eu/sl/domov/342-predolska-vzgoja-in-izobrazevanje-za-mocno-in-zdravo-eu>.
79. SKUPNOST OBČIN SLOVENIJE (2011). *O SOS*. Dostopno 30. 3. 2011 na: http://www.skupnostobcin.si/levimenu/o_sos/index.html.
80. SLUŽBA VLADE RS ZA RAZVOJ IN EVROPSKE ZADEVE (2010). *Cilji EU za leto 2020 in merjenje razvoja – slovenski pristop*. Dostopno 8. 4. 2011 na: http://www.stat.si/StatisticniDnevi/Docs/Radenci%202010/Lautar_Poljak_EU2020-prispevek.pdf.
81. STATISTIČNI URAD RS (2010). *Kazalniki trajnostnega razvoja za Slovenijo, druga posodobljena izdaja*. Dostopno 19. 2. 2010 na: http://www.stat.si/doc/pub/Trajnost2_slo.pdf.
82. STATISTIČNI URAD RS (2011a). *Izdatki za formalno izobraževanje, Slovenija, 2005–2008 – končni podatki*. Dostopno 31. 3. 2011 na: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=3775.
83. STATISTIČNI URAD RS (2011b). *Otroci, vključeni v vrtce po izvajalcu predšolske vzgoje ter trajanju in dnevnem času izvedbe programa*. Dostopno 25. 3. 2011 na: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>.

84. STATISTIČNI URAD RS (2011c). *Predšolska vzgoja in izobraževanje v vrtcih, Slovenija, šolsko leto 2009/2010 – končni podatki*. Dostopno 4. 7. 2010 na: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=3139.
85. STATISTIČNI URAD RS (2011d). *Vrtci po izvajalcu predšolske vzgoje, pravno-organizacijskem statusu, otrocih po starostnih obdobjih in številu otrok, ki v preteklem letu niso bili sprejeti v vrtec*. Dostopno 2. 3. 2011 na: http://www.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0952506S&ti=%8Atevil+otrok%2C+ki+v+preteklem+%9Aolskem+letu+niso+bili+sprejeti+v+vrtec%2C+ob%8in e%2C+Slovenija&path=../Database/Dem_soc/09_izobrazevanje/03_predsol_vzgoj a/01_09525_otroci_vrtci/&lang=2.
86. STIPLOŠEK, B. (2007). *Javno dnevno otroško varstvo kot mehanizem usklajevanja dela in družine v Sloveniji in izbranih evropskih državah*. Dostopno 5. 4. 2010 na: <http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska/pdfs/stiplosek-branka.pdf>.
87. VEČER (2010a). *Vpis v vrtce večji od zmogljivosti*. Dostopno 16. 7. 2010 na: <http://web.vecer.com/portali/vecer/v1/default.asp?kaj=3&id=2010050605538079>.
88. VEČER (2010b). *Kako znižati in poenotiti cene programa vrtcev v Sloveniji*. Dostopno 9. 4. 2011 na: <http://web.vecer.com/portali/vecer/v1/default.asp?kaj=3&id=2007081205235530>.
89. VERBIČ, M. (2009). *Predšolska vzgoja v Sloveniji ter javni in zasebni vrtci v Mestni občini Ljubljana*. Dostopno 2. 1. 2011 na: <http://www.fu.uni-lj.si/diplome/pdfs/diplomska/verbicmiha.pdf>.
90. VIDMAR, A. (2005). *Predšolska vzgoja na Finskem*. Dostopno 8. 2. 2011 na: http://www.zrss.si/doc/SSD_AVidmar%20FINSKA.doc.
91. VOVČAK, V. (2009). *Vključenost otrok v predšolsko vzgojo v Sloveniji in Evropski uniji*. Dostopno 2. 1. 2011 na: <http://www.fu.uni-lj.si/diplome/pdfs/diplomska/vovcakveronika.pdf>.
92. WIKIPEDIJA (2011). *Javna služba*. Dostopno 29. 5. 2011 na: http://sl.wikipedia.org/wiki/Javna_slu%C5%BEba.
93. 24UR (2007). *Slovenski vrtci med najdražjimi v EU*. Dostopno 2. 1. 2011 na: <http://24ur.com/novice/slovenija/slovenski-vrtci-med-najdrazjimi-v-eu.html>.

PRILOGE

Priloga 1: Anketa

ANKETA

Spoštovani!

Sem študentka magistrskega študijskega programa Uprava II na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani. Zaposlena sem kot svetovalka za družbene dejavnosti na Občini Trbovlje in mati dveh otrok, vključenih v programe vrtca. Vse naštetu me je pripeljalo do ideje, da bi v svojem magistrskem delu z naslovom »Financiranje predšolske vzgoje« skušala ugotoviti, kako se spremembe Zakona o vrtcih in Pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih v letu 2008 odražajo v posameznih občinah in vrtcih po Sloveniji.

Vljudno vas prosim, da si vzamete 20 minut časa za izpolnitev spodnje ankete. Anketa je anonimna, podatki pa bodo uporabljeni izključno v raziskovalne namene.

Za sodelovanje se vam že vnaprej iskreno zahvaljujem.

Mateja Camplin Tahirović

1. Ali je po vašem mnenju sistem predšolske vzgoje in financiranja vrtcev v Sloveniji dobro vpet v sistem družinske politike?

NAVODILO: Obkrožite ustrezen odgovor.

DA

NE

Navedite razloge:

2. Ali se vam zdi obstoječi sistem financiranja vrtcev sprejemljiv z vidika lokalne skupnosti in njene zakonske obveze do sofinanciranja programa vrtca?

NAVODILO: Obkrožite ustrezen odgovor.

DA

NE

Navedite razloge:

3. Ali bo po vašem mnenju sofinanciranje programa vrtca s strani lokalne skupnosti po novem Zakonu o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Ur. l. RS, št. 62/2010) boljša alternativa za lokalne skupnosti?

DA

NE

Navedite razloge:

4. Ali se je v vaši lokalni skupnosti povečevalo število vpisanih otrok v obdobju 2006–2010?

NAVODILO: Obkrožite ustrezen odgovor.

DA

NE

5. Kaj je po vaši oceni razlog za vsakoletno povečevanje števila vpisanih otrok v programe vrtca v vaši lokalni skupnosti?

NAVODILO: Če ste na 4. vprašanje odgovorili z »DA«, spodaj obkrožite ustrezne odgovore.

- naraščanje števila rojstev po letu 2003

DA

NE

- demografske spremembe (priseljavanje)

DA

NE

- večje število zaposlenih žensk in s tem večja potreba po otroškem varstvu

DA

NE

- kakovostni programi predšolske vzgoje

DA

NE

6. Ali menite, da je število vpisanih otrok še večje zaradi spremembe področne zakonodaje v letu 2008, na podlagi katere starši za starejšega otroka plačajo ceno, ki je nižja za en plačilni razred, od sicer določene po pravilniku, za nadaljnje otroke iz družine, ki hkrati obiskujejo programe vrtca, pa so plačila oproščeni?

NAVODILO: Če ste na 4. vprašanje odgovorili z »DA«, obkrožite ustrezen odgovor.

DA

NE

Če ste odgovorili z »NE«, navedite razloge:

7. Ali se vam zdi takšna ureditev z vidika staršev, ki imajo več otrok, vendar niso hkrati vključeni v programe predšolske vzgoje, pravična?

NAVODILO: Obkrožite ustrezen odgovor.

DA

NE

Navedite razloge:

8. Koliko vlog za znižano plačilo vrtca ste prejeli za posamezno šolsko leto?

NAVODILO: Navedite število prejetih vlog za posamezno šolsko leto.

Šolsko leto	Število vlog
2006/2007	
2007/2008	
2008/2009	
2009/2010	

9. Koliko staršev je vložilo vloge za znižano plačilo vrtca za dva ali več otrok iz družine, ki hkrati obiskujejo programe vrtca?

NAVODILO: Za posamezno šolsko leto navedite število prejetih vlog staršev, ki imajo dva ali več otrok hkrati vključenih v programe vrtca.

Šolsko leto	Število vlog
2006/2007	
2007/2008	
2008/2009	
2009/2010	

10. Koliko oddelkov vrtca je delovalo oz. deluje v vaši občini v posameznem šolskem letu za obe starostni obdobji?

NAVODILO: Navedite število oddelkov v posameznem šolskem letu za starostno obdobje 1–3 let in 3–6 let.

Šolsko leto	Število oddelkov (1–3 let)	Število oddelkov (3–6 let)
2006/2007		
2007/2008		
2008/2009		
2009/2010		

11. Kako je vaša občina pristopila k reševanju organizacijskih in prostorskih težav, povezanih s povečanim številom vlog za sprejem otrok v vrtec po spremembi zakonodaje v letu 2008 glede brezplačnega drugega in nadaljnjih otrok iz družine?

NAVODILO: Obkrožite ustrezen odgovor.

- pričeli s postopki za izgradnjo vrtca

DA

NE

- postavili bivalne enote (kontejnerje)

DA

NE

- izkoristili obstoječe prostorske kapacitete

DA

NE

- izkoristili možnost zgornjega normativa (+2)

DA

NE

- zavrnilo vloge staršev

DA

NE

- ostalo:

12. Iz katerih razlogov se je vaši lokalni skupnosti povečalo finančno breme, vezano na spremembo zakonodaje glede brezplačnega drugega in nadaljnjih otrok iz družine in posledično večjega števila vpisanih otrok?

NAVODILO: Obkrožite ustrezen odgovor.

- zaradi zagotovitve dodatnih prostorov za izvajanje programa vrtca (gradnja, obnova, postavitve bivalnih enot, itd.)

DA

NE

- zaradi dodatnih zaposlitev v vrtcih

DA

NE

- ostalo:

13. Koliko proračunskih sredstev je letno namenila oz. namenja vaša lokalna skupnost za plačilo razlike med plačili staršev in ekonomsko ceno programa vrtca?

NAVODILO: Navedite znesek proračunskih sredstev za posamezno leto.

Proračunsko leto	EUR
2006	
2007	
2008	
2009	
Načrt 2010	

14. Kje vidite pomanjkljivosti v sistemu zagotavljanja predšolske vzgoje?

NAVODILO: Obkrožite ustrezen odgovor.

- nezadostno število prostih mest v vrtcih in dolga čakalna doba za vpis otroka v vrtec

DA

NE

- ekonomske cene programov vrtcev so previsoke

DA

NE

- ponudba osnovnih programov vrtcev ni dovolj pestra in raznolika

DA

NE

- ostalo:

15. Mnenja in predlogi:
