

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tjaša Laimiš
Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

**VAROVANJE JAVNEGA INTERESA
PREKO JAVNO-ZASEBNEGA
PARTNERSTVA V ŠOLSTVU**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2008



IZJAVA O AVTORSTVU diplomskega dela

Spodaj podpisani/-a TJAĀA LAIMIŠ, z vpisno številko 21017510,
rojen/-a 12.8.1982 v kraju LJUBLJANA, sem avtor/-ica diplomskega dela z naslovom:
VAROVANJE JAVNEGA INTERESA PREKO JAVNO-ZASEBNEGA
PARTNERSTVA V ŠOLSTVU

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo diplomsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel/-a, 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 pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/-a 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, Uradni list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo diplomskega dela v zbirki »Dela FDV«;
- je diplomsko delo lektorirano in urejeno skladno s fakultetnim Pravilnikom o diplomskem delu.

V Ljubljani, dne 11.6.2008

Podpis avtorja/-ice: Tjaša Laimiš

Varovanje javnega interesa preko javno-zasebnega partnerstva v šolstvu

Danes se toge tradicionalne birokratske strukture ne odzivajo več zadovoljivo na družbeno dogajanje, zato mora država iskati nove mehanizme, s katerimi bi lahko zaščitila javne interese. Ena izmed možnosti je javno-zasebno partnerstvo, ki se pri nas čedalje bolj uveljavlja predvsem na področju gradnje infrastrukturnih objektov, njegove možnosti pa segajo tudi na področje družbenih dejavnosti. Pri javno-zasebnem partnerstvu posel skupaj opravljata država in zasebni partner, pri tem pa si delita stroške, dobiček, izgubo in tveganja. Prednost je predvsem v tem, da javno-zasebno partnerstvo omogoča izkoriščanje mehanizmov za zaščito javnih interesov, ki so vgrajeni v zasebni sektor. Taki mehanizmi so na primer konkurenca, ki disciplinira zasebne ponudnike, pogodbeno določila ter moralne norme v obliki profesionalnih ali poslovnih kodeksov. Bistveno vprašanje pa je, ali so ti zaščitni mehanizmi relevantni tudi za področje šolstva in ali zasebni sektor lahko prispeva k varovanju javnega interesa na tem področju. Glede tega enotnega stališča ni, saj ima uvajanje zasebnega šolstva lahko vrsto nezaželenih posledic, kot je večanje socialnega razlikovanja in elitizem, vendar pa po drugi strani drži, da monopol, ki ga je država ustvarila na področju šolstva, na nobenem drugem področju ekonomske dejavnosti ni zaželen, torej mora država tudi tu iskati nove organizacijske rešitve.

Ključne besede: javni interes, javno-zasebno partnerstvo, zasebno šolstvo.

Safeguarding public interest through public-private partnership in education

Today unresponsive traditional byrocratic structures no longer efficiently respond to the social dynamic. For this reason, the government must strive to find new mechanisms to protect public interests. One of the possibilities for doing so is by public-private partnership. This form of cooperation between public and private partner is rapidly increasing especially in the field of infrastuctural construction but it also presents a way to revitalize social activities. The main feature of public-private partnership is cooperation between government and private partner where costs, profit, loss and risks are distributed among partners. The advantage of private-public partnership is mainly in it's ability to make use of the mechanisms for public intrest protection that are built into the private sector, for example: competition that disciplines private bidders, contractual provisions and moral norms in the form of professional and buisness codes. The essential question is: are the protective mechanisms relevant for the educational system and can the private sector contribute to the protection of public interest in this field. There is no consensus on the topic of private education because of its numerous undesired consequences such as increased social differences and elitism. On the other hand, the monopol created by the state in the field of education is frowned upon in every other spectre of economic activity, therefore the government must look for new solutions in the educational system aswell.

Key words: public interest, public-private partnership, private education.

KAZALO

1. UVOD	6
1.1 Opredelitev problema in cilji diplomske naloge	7
1.2 Hipoteza	7
1.3 Struktura diplomske naloge in metodologija zbiranja podatkov	7
2. SPLOŠNO O JAVNEM INTERESU	9
2.1 Razlika med splošnim družbenim interesom, skupnim interesom, javnim dobrom in javnim interesom	9
2.2 Splošni družbeni interes	10
2.2.1 Kako se oblikuje družbeni interes	11
2.3 Formalna opredelitev javnega interesa	12
2.4 Vsebinska opredelitev javnega interesa	12
2.5 Kako država opredeli javne interese	13
3. JAVNI IN ZASEBNI SEKTOR KOT VARUHA JAVNEGA INTERESA	15
3.1 Razmejitev med javnim in zasebnim sektorjem	15
3.2 Kratek oris razmerij med javnim in zasebnim sektorjem skozi zgodovino	16
3.3 Javni sektor kot varuh javnega interesa	17
3.3.1 Zakonska določila kot sredstvo varovanja javnega interesa	18
3.3.2 Hierarhični nadzor kot sredstvo varovanja javnega interesa	19
3.3.3 Institucionalno varovanje javnega interesa	19
3.4 Zasebni sektor kot varuh javnega interesa	20
3.4.1 Konkurenca kot sredstvo varovanja javnega interesa	20
3.4.2 Varovanje javnega interesa s pomočjo pravil	20
3.4.3 Institucionalno varovanje	21
3.5 Strategija zaščite javnih interesov v procesih privatizacije	21
4. JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO	23
4.1 Pravna podlaga javno-zasebnega partnerstva	23
4.2 Modeli javno-zasebnega partnerstva	25
4.3 Hibridne organizacije	27
4.4 Ključni elementi za izbor najprimernejše oblike javno-zasebnega partnerstva	28
4.5 Dejavniki, ki so pomembni za uspešno javno-zasebno partnerstvo	29
4.6 Prednosti in slabosti javno-zasebnega partnerstva	31
5. PRIVATIZACIJSKE OBLIKE NA PODROČJU IZOBRAŽEVANJA	32
5.1 Razlogi za uvajanje privatizacijskih oblik v izobraževanje	32
5.2 Kaj je javna in kaj zasebna šola	33
5.3 Možne oblike javno-zasebnega partnerstva na področju izobraževanja	34
5.3.1 Koncesije	34
5.3.2 Vavčerji	35

5.3.3 Druge oblike financiranja zasebnih šol	36
5.4 Zasebni sektor na področju izobraževanja	36
5.4.1 Pogoji za uveljavitev zasebnih izvajalcev	37
5.4.2 Motivi zasebnih izvajalcev	37
5.5 Prednosti in slabosti uvajanja privatizacije v izobraževanje	38
5.5.1 Prednosti, ki jih prinaša privatizacija	38
5.5.2 Problemi, ki jih prinaša privatizacija	39
6. ZASEBNO ŠOLSTVO V SLOVENIJI	42
6.1 Kratak oris zgodovine šolstva pri nas	42
6.2 Zasebne šole v Sloveniji po osamosvojitvi	45
6.3 Pravna ureditev zasebnega šolstva	45
6.3.1 Nastajanje današnje šolske zakonodaje	45
6.3.2 Zasebne šole in zasebne šole s koncesijo	47
6.3.3 Financiranje zasebnih šol	47
6.3.4 Veljavnost programov in šole s posebnimi pedagoškimi načeli	48
6.4 Zasebne šole pri nas	49
6.4.1 Osnovne šole	49
6.4.2 Srednje šole	50
6.5 Nadaljni razvoj zasebnega šolstva	51
6.5.1 Načela pri uvajanju zasebnega šolstva	51
6.5.2 Kako bo v prihodnje	53
7. JAVNI INTERES IN ZASEBNO ŠOLSTVO	54
7.1 Javni interes na področju šolstva	54
7.2 Neoliberalna teorija in slovenska realnost	56
7.3 Javno-zasebno partnerstvo na področju šolstva	57
7.4 Kaj pa visoko šolstvo	58
8. SKLEP	61
LITERATURA:	62
VIRI:	64
Priloga A: Zapis intervjuja z dr. Marjanom Šimencom	65
Priloga B: Samostojni visokošolski zavodi	69
SEZNAM TABEL IN SHEM	
Shema 2.1: Razmerja med splošnim družnim interesom, skupnim interesom, javnim dobrom, skupnim dobrom in javnim interesom	9
Tabela 4.1: Alokacija ključnih odgovornosti pri posameznih modelih javno-zasebnega partnerstva	27

1. UVOD

Slovenija se, ravno tako kot ostale nekdanje realsocialistične države, na nek način vrača nazaj v kapitalizem, pri čemer pa ne gre za »odmiranje države«, temveč za nadomeščanje državnoplanske regulacije s tržno. Le-ta se ne širi samo na področju ekonomije, ampak tudi na področju družbenih dejavnosti, kot so šolstvo, zdravstvo, socialno varstvo in podobno (Rus 2001: 10). Ta proces sili državo v iz neposrednega administriranja v posredno upravljanje. Vendar pa privatizacija sama po sebi ni cilj tega procesa, temveč je cilj vedno učinkovito varovanje javnega interesa, privatizacija pa je le sredstvo za doseganje tega cilja, saj so nekatere oblike privatizacije lahko bolj učinkovito sredstvo za zaščito javnih interesov kot sam javni sektor. Vprašanje kako ščititi javni interes je vedno povezano s kolektivno odgovornostjo: privatni sektor je izvajalec, medtem ko odgovornost ostane vladi. Zato je najpomembnejše vprašanje kako naj bo razdeljena odgovornost med državo in zasebnim sektorjem za učinkovito varovanje javnega interesa. Nikakor ne velja, da je rešitev, ki je najboljša za neko politično področje, učinkovita tudi na drugem. Tako oblike javno-zasebnega partnerstva, ki so trenutno najpogosteje uporabljene, predvsem pri gradnji infrastrukturnih objektov, niso prenosljive na področje družbenih dejavnosti. Te dejavnosti, kot so šolstvo, zdravstvo in kultura, so po razpadu prejšnjega sistema ostale pod nadzorom države, s čimer se je preprečil razpad in kaotizacija družbenih dejavnosti, ki bi morebiti lahko sledila po spremembi režima, vendar pa je Rus (1996: 11) mnenja, da je bila s tem v začetku novega režima onemogočena resnična demokratizacija slovenske družbe.

Na področju šolstva je bila prva sprememba v smeri privatizacije dosežena s svežnjem šolske zakonodaje, ki je med drugim uredila tudi status zasebnih šol. Kljub temu, da je od sprejetja tega zakona minilo že 12 let, je zasebnih šol v Sloveniji izjemno malo, na področju osnovnega šolstva, na primer, deluje le ena zasebna šola, Waldorfska, ki ima organizacijsko enoto še v Mariboru, kar pomeni, da sta načeloma dve. Skupaj imata vpisanih 264 učencev, kar je 0,16 % vse osnovnošolske populacije. To je odstotek, ki kaže na to, da imajo javne šole pri nas še vedno monopol.

1.1 Opredelitev problema in cilji diplomske naloge

Na področju gospodarskih javnih služb, se tudi pri nas postopoma uveljavlja javno-zasebno partnerstvo, kot način zagotavljanja dobrin in storitev v javnem interesu. Vendar pa med gospodarskimi in negospodarskimi javnimi službami (kamor sodi izobraževanje) obstajajo bistvene razlike. Če se gospodarske javne službe praviloma izvajajo monopolno, na področju negospodarskih javnih služb oziroma družbenih dejavnosti vedno deluje večje število ponudnikov. Pri nas se je že uveljavilo zasebno zdravstvo, ki pa ima, kljub temu, da se ohranja tudi javna zdravstvena mreža, tudi nezaželene posledice. Na področju šolstva pa privatizacija nekako zaostaja, saj še vedno prevladuje izključno javna šolska mreža. Temeljno vprašanje je, zakaj je temu tako in kakšno bi bilo optimalno razmerje med javnimi in zasebnimi šolami ter med državo in zasebno šolo za učinkovito varovanje javnega interesa. Cilj diplomskega dela je torej raziskati, kakšne so možnosti, da se javni interes na področju šolstva varuje preko javno-zasebnega partnerstva, torej preko povečevanja števila zasebnih šol, ki bi deloma nadomestile javno šolsko mrežo. Pri tem me zanima predvsem osnovno šolstvo, ker pa je pri nas zasebnih osnovnih šol zelo malo, se bom na nekaterih mestih dotaknila tudi srednjih šol.

1.2 Hipoteza

Smatram, da bi bil javni interes na področju šolstva bolj varovan, če bi se povečal obseg javno-zasebnega partnerstva, kar bi razbilo monopol, ki ga je država vzpostavila na tem področju. Hipoteza se torej glasi: Bolje, kot s popolnoma javnim šolstvom, bi lahko država varovala javne interese z vzpostavitvijo javno-zasebnega partnerstva na tem področju.

1.3 Struktura diplomske naloge in metodologija zbiranja podatkov

Diplomska naloga je razdeljena na sedem poglavij. Najprej je opredeljen javni interes in mehanizmi, ki jih imata javni in zasebni sektor za varovanje javnega interesa. Nadaljujem z javno-zasebnim partnerstvom, najprej splošno in nato bolj natančno na področju šolstva. Ta del temelji predvsem na relevantni strokovni literaturi, deloma pa tudi na zakonodaji in evropskih smernicah. V praktičnem delu je predstavljeno zasebno šolstvo v Sloveniji. Podatke o zasebnih šolah pri nas sem dobila na Ministrstvu za šolstvo in šport, izdatno pa mi je pomagal tudi dr.

Marjan Šimenc, profesor na Filozofski fakulteti in Gimnaziji Bežigrad¹. Dr. Šimenc je avtor študije, na osnovi katere je nastala Zasnova ureditve položaja zasebnih šol, ki je bila podlaga za kasneje sprejeto zakonodajo, ki je v veljavi še danes. Zaradi tega ga smatram za verodostojnega sogovornika glede vprašanj, ki so povezana z našo zakonodajo in stanjem na področju zasebnega šolstva. Zadnje poglavje predstavlja sintezo teoretičnih izhodišč in dejanskega stanja zasebnega šolstva pri nas.

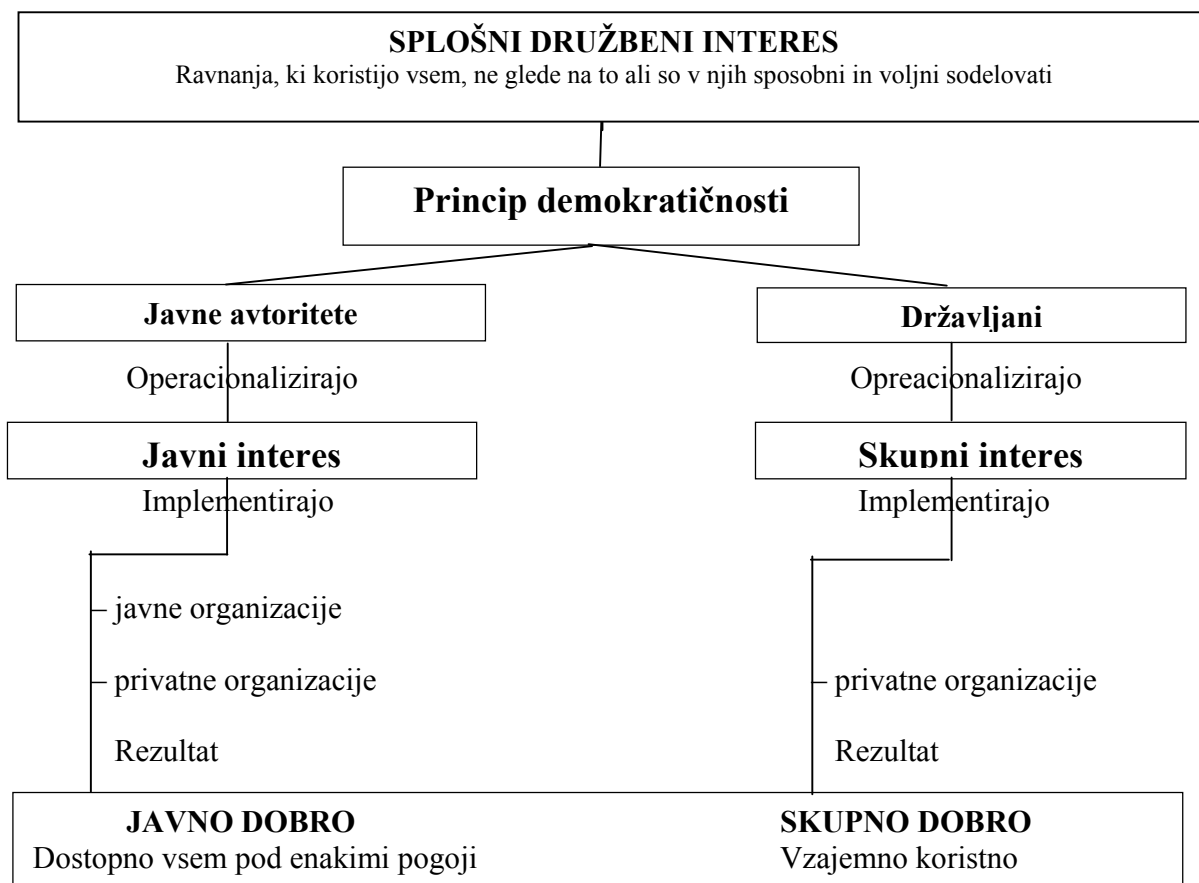
¹ Zapis intervjuja se nahaja v prilogi.

2. SPLOŠNO O JAVNEM INTERESU

2.1 Razlika med splošnim družbenim interesom, skupnim interesom, javnim dobrom in javnim interesom

Pri poskusu opredelitve javnega interesa hitro postane jasno, da enotne in jasne opredelitve ni. Problematična je predvsem razmejitev med splošnim družbenim interesom (za katerega se pogosto uporablja tudi izraz splošni ali družbeni interes) ter vsebinsko opredelitvijo javnega interesa, saj vsebinsko javni interes v resnici je splošni družbeni interes. V nadaljevanju diplomske naloge se bom držala formalne opredelitve javnega interesa, za začetek pa bom s pomočjo spodnje sheme najprej orisala ločnico med splošnim družbenim interesom, skupnim interesom, javnim dobrom ter javnim interesom.

Shema 2.1: Razmerja med splošnim družbenim interesom, skupnim interesom, javnim dobrom, skupnim dobrom in javnim interesom



Vir: Kolarič 2001: 21.

Po Monnierju in Thiryju (v Kolarič 2001: 14) so v *splošnem družbenem interesu* vsa tista ravnanja, katerih rezultati (dobrine, storitve) koristijo vsem, ne glede na to, ali so sposobni in voljni v njih sodelovati ali ne. Na podlagi »demokratskega principa« ta interes lahko operacionalizirajo javne avtoritete, saj so javne avtoritete same rezultat volje večine (volilni glas pripada vsakemu državljanu). Na ta način je splošni družbeni interes operacionaliziran kot *javni interes*. Rezultati ravnanj in ciljev, ki so v javnem interesu, so *javno dobro*, katerega bistvo je v tem, da je dostopno vsem pod enakimi pogoji (Ude v Kolarič 2001: 14).

Demokratski princip, ki daje javnim avtoritetam legitimiteto, da operacionalizirajo abstraktni splošni interes kot javni interes, pa vseeno ni brez pomanjkljivosti. Njegova pomanjkljivost je v tem, da kot javne interese legitimizira le interese večine, prezre pa interese manjšine, čeprav volilni glas pripada vsakemu državljanu. Zato javne avtoritete nimajo monopola nad definiranjem tistih ravnanj in ciljev, ki so v splošnem družbenem interesu. Povsem legitimno pravico imajo tudi državljan, da svoje *skupne interese* postavijo v funkcijo splošnega družbenega interesa, pri čemer ni nujno, da je to narejeno na povsem ekspliciten način (Monnier in Thiry v Kolarič 2001: 15). Na primer člani skupine samopomoči preko vzajemne medsebojne pomoči, kar je njihov skupni interes, krepijo družbeno kohezijo in preprečujejo anomalije, kar je v splošnem družbenem interesu (Kolarič 2001: 14, 15).

2.2 Splošni družbeni interes

Po Kovačevi (2000: 149) »splošni ali družbeni interes pomeni način zadovoljevanja družbenih potreb, ki so spoznane kot individualne potrebe vsakega člana družbe in za katere večina priznava, da jih lahko najbolj racionalno zagotavlja država.«

Kot abstrakcija so to vsi tisti enaki individualni interesi, ki jih imajo vsi posamezniki, kot člani družbe. Ta abstrakcija je za realno življenje povsem irelevantna, dokler vsak posameznik svoj interes lahko sam ugotovi in ga tudi sam zadovolji. Relevantna postane takrat, ko je za zadovoljitev skupnih ali enakih interesov potrebno sodelovanje vseh članov družbe in kadar je najprej potreben sporazum o tem, da je nek interes enak ali skupen vsem članom družbe ali

njihovi večini. Kot realnost se družbeni interes pojavlja šele prek sodelovanja članov družbene skupnosti pri njegovem ugotavljanju in zadovoljevanju, čeprav pri tem vsak posameznik sodeluje zato, da bi zadovoljil svoje lastne interese (Bučar 1969: 93).

2.2.1 Kako se oblikuje družbeni interes

Profesor Emmette S. Redford predlaga tri poglede na to, kaj konstituira družbeni interes. Prva možnost je, da pogledamo na politična področja, kjer se porajajo največji konflikti med interesnimi skupinami. S tem misli na področja kot so kmetijstvo, delovna razmerja, energetika in transport. V določenih okoliščinah lahko interesi določene interesne skupine prevladajo in postanejo sprejeti kot družbeni interesi. Nobenega razloga ni, da bi sklepali, da so si družbeni in privatni interesi vedno nasprotujoči. Če je v privatnem interesu zdravnikov, da se prepreči opravljanje zdravniškega poklica laikom, ker bi to uničilo ugled zdravniške stroke, je tudi v družbenem interesu, da tega poklica ne morejo opravljati nekvalificirani ljudje. Za prevlado, oziroma za to, kateri interes bo priznan kot družbeni, se po tem konceptu borijo različni organizirani privatni interesi. Pomembno pa je tukaj tudi poudariti, da je potrebno pri oblikovanju javne politike upoštevati tudi interese, ki niso organizirani v interesne skupine.

Drugi pristop, ki ga omenja Redford, je iskanje družbenih interesov med tistimi interesi, ki so zelo široko sprejeti in jih zaradi te karakteristike lahko imenujemo družbeni. Tukaj se družbeni interes kaže kot javna potreba ali splošno sprejeta vrednota. Predvsem gre za skupno skrb ljudi za mir na svetu, željo po boljši izobrazbi, čistem zraku ipd. Nobenega načina ni, kako natančno določiti kdaj je interes dovolj široko sprejet, da postane družbeni interes. Le malo je takih, ki bi bili skupni vsem ljudem, zato avtor opozarja, da je na tem področju pomembna natančna in tehtna kvalitativna presoja.

Pri tretjem pristopu pa ni poudarek na vsebini, temveč na procesu. Družbeni interes obstaja takrat, ko obstaja potreba, da organizacije ter formalizirani procesi predstavljajo in varujejo določen interes, tako da rešujejo probleme, spodbujajo kompromise v procesu oblikovanja politik in v praksi uveljavljajo javne politike. Temeljni družbeni interes po tem pristopu bi torej bila zakonita in učinkovita vlada (Redford v Anderson 1997: 150–152).

2.3 Formalna opredelitev javnega interesa

Nek družbeni ali splošni interes lahko prizna za javni le država in sicer to stori »če ne more biti uresničen brez pomoči državnih organov, oziroma točneje: če je tako pomemben, da mora biti njegovo uresničevanje zagotovljeno z vladno podporo.« (Rus 2001: 117) Javni interes je torej uzakonjen splošni interes in zaradi tega politična kategorija. Družbeni interes postane javni, ko država prevzame polno odgovornost za njegovo zaščito, saj presodi, da v naprotnem primeru interes ne bo ustrezno varovan.

Podobno ga opredeli tudi Pečarič (2005: 605), ko pravi, da je »javni interes nekaj, kar po zakonu pripada javnosti, skupnosti na splošno ali od česar ima korist vsa skupnost. Javni interes se nanaša na vse državljane, njegovo varovanje pa je v prvi vrsti naloženo organom javnega prava.«

»Pri formalni opredelitvi javnega interesa ni pomembno, ali gre za osnovne biološke ali socialne potrebe, za kolektivne ali individualne potrebe, ampak gre za normativno določene potrebe, za katere obstaja politično soglasje, da jih je treba zagotoviti iz javnega ali nejavnega sektorja.« (Rus 2001: 117)

2.4 Vsebinska opredelitev javnega interesa

Po zgoraj navedeni formalni opredelitvi javnega interesa le-ta ni opredeljen glede na svojo vsebino, ampak je formalno opredeljen glede na svoj institucionalizirani status, med tem ko Savas (v Rus 2001: 117), na primer, opredeljuje javni interes vsebinsko: »predmet javnega interesa so storitve ali dobrine, ki so predmet kolektivne porabe in do katerih moramo zagotoviti enak dostop vsem uporabnikom. Zaradi tega moramo preprečiti pojav »free riders« (zastonjkarjev) z javnimi sredstvi, če ne moremo s tržnim urejanjem nadzirati, ali je uporabnik poravnal svoje obveznosti, ki so v zvezi z uporabo dobrine ali storitve.« (Rus 2001: 117)

2.5 Kako država opredeli javne interese

Država se pri opredeljevanju javnih interesov srečuje z dvema temeljnima vprašanjema: »kaj« in »kako«.

Vprašanje »*kaj*« se nanaša na dilemo, katere družbene interese naj država prizna kot javne in s tem njihovo zaščito prizna kot svojo lastno odgovornost. Tu je ponovno potrebno ločevati med družbenimi in javnimi interesi. Nek interes je družbeni interes, če je njegova zaščita v interesu celotne družbe, javni pa postane, ko država postavi varovanje tega interesa za cilj svoje politike, saj drugače ne bi bil ustrezno varovan.

Po drugi strani pa dejstvo, da nekateri družbeni interesi ne morejo biti učinkovito varovani brez vladne intervencije, še ne pomeni, da jih je država sposobna ustrezno zaščititi. Odločitev med vladno zaščito in svobodnim trgom ni izbira med izključno slabo ali dobro alternativo, temveč, kot pravi Wolf (1993) »med stopnjami in oblikami nepopolnosti ter med stopnjami in oblikami neuspeha.«

Ko se država odloča, ali bo priznala družbeni interes kot javni ali ne, se porajata dve vprašanji:

1. Ali gre za družbeni interes, ki ne bi bil ustrezno varovan, če ga država ne bi zaščitila?
2. Ali je država sposobna ustrezno zaščititi ta interes?

Iz tega je razvidno, da je odločitev, kateri so družbeni interesi in katere zaščititi kot javne interese, predvsem rezultat politične presoje. Vprašanje »kaj« je torej predvsem politično vprašanje, na katero ni objektivnega odgovora.

Vprašanje »*kako*« pa išče način, kako zaščititi interese, za katere je prevzela država odgovornost in kdo bo za to odgovoren – javna ali privatna organizacija. To vprašanje je po svoji naravi veliko manj politično, kot prvo. Interese, ki jih država prizna kot javne, je možno zaščititi s paleto različnih mehanizmov, zato se je vedno treba ukvarjati s prednostmi in slabostmi različnih alternativ.

Iz zgoraj povedanega izhaja, da zaščita javnih interesov že po definiciji ne mora nikoli biti prepuščena izključno privatnim organizacijam, saj bi to pomenilo, da zaščita interesa ni več v rokah države, kar bi hkrati izničilo obstoj javnega interesa. Če interes ni priznan kot javni, tudi vprašanje »kako« ni relevantno. Če pa pride do vprašanja »kako«, mora biti sprejeto, da ima država polno odgovornost za varstvo interesa in morajo biti posledično privatni subjekti v svojem delovanju na področju tega interesa vedno vodeni in nadzorovani tako, da država lahko prevzema končno odgovornost.

(povzeto po: WRR (Scientific Council for Government Policy 2001). *Safeguarding the Public Interest*, Summary of the 56th Report, Hague, The Netherlands)

3. JAVNI IN ZASEBNI SEKTOR KOT VARUHA JAVNEGA INTERESA

3.1 Razmejitev med javnim in zasebnim sektorjem

Natančna meja med javnim in zasebnim sektorjem v naši pravni ureditvi ni jasna, saj nimamo zakona, ki bi definiral javni sektor, začrtal temelje njegovega delovanja in predpisal tipologijo pravno-organizacijskih oblik. Zato bom uporabila Pirnatovo tipologijo, ki zajema najširše sprejete ločnice med javnim in zasebnim sektorjem. Po njegovih merilih so osebe javnega prava² (Pirnat v Kamnar 1999: 26, 27):

1. Organizacije ustanovljene z javno-pravnim aktom (ustava ali akti ustavnega značaja, zakon, državni predpisi ipd.), ki so le redko ustanovljene z zasebno-pravnim aktom. Praviloma je ustanovitelj država ali teritorialna skupnost, izjemoma pa tudi druge javne osebe.
2. Organizacije, ki pri svojem delovanju zasledujejo javne cilje, torej je vsebina njihovega delovanja v izvrševanju neke javne funkcije, kamor najpogosteje štejemo javno službo. Vendar pa javno službo lahko opravljajo tudi osebe zasebnega prava na podlagi koncesije ali pogodbe, zato osebe, ki zasledujejo javni interes, ne sodijo obvezno v javni sektor.
3. Razmerje med organizacijo in javnimi oblastmi; gre za vprašanja ali in kako oblasti posegajo v upravljanje organizacije in ali je organizacija pod javnim nadzorom.
4. Del javnega sektorja so organizacije, pri katerih je lastnina oz. razpolaganje z njo ter nadzor nad njihovim finančnim in materialnim poslovanjem pod posebnim javno-pravnim režimom.
5. Pomembno merilo pa je tudi obseg in uporaba javnega prava pri urejanju posameznih razmerij, v katera stopajo osebe javnega prava. Področji javnega in zasebnega prava nista ločeni, ampak se med seboj prepletata. Statusna vprašanja so praviloma urejena z javnim pravom, medtem ko je položaj zaposlenih praviloma urejen z zasebnim pravom, v primeru javnih zavodov pa tudi z javnim pravom.

To je le en način razločevanja med osebami javnega in zasebnega prava, za določene konkretne organizacije pa je tudi v zakonu posebej opredeljeno, v katero skupino jih uvrščamo. Tako bi

² Po najširši definiciji zasebni sektor sestavljajo osebe zasebnega prava, javni sektor pa osebe javnega prava.

lahko za Rdeči križ Slovenije, na primer, za katerega veljajo določila Zakona o društvih, sklepali, da je oseba zasebnega prava, vendar je v zakonu določeno, da je oseba javnega prava.

3.2 Kratek oris razmerij med javnim in zasebnim sektorjem skozi zgodovino

Razmerje med javno in zasebno sfero, med skupnostjo in posameznikom, je temeljno vprašanje sodobne družbe. Življenje v organizirani skupnosti zahteva podrejanje zasebnih interesov javnim. V sodobni meščanski državi, ki je nastala kot rezultat meščanskih revolucij ali postopnih družbenih sprememb, in ki temelji na formalni enakosti vseh državljanov, se je skozi zgodovino razmerje med javno in zasebno sfero oblikovalo na različne načine. Na začetku je država nastopala le kot porok družbenega reda in varnosti družbene skupnosti navzven. Ta t.i. »laissez-faire« država se je le minimalno vmešavala v družbena razmerja in je ta razmerja v veliki meri prepuščala tržnim avtomatizmom. Sčasoma pa je začela država s svojimi intervencijami posegati v proizvodnjo in menjavo zaradi zagotavljanja enakomerne gospodarske rasti oziroma zaradi preprečevanja oscilacij v gospodarski rasti. Poleg tega pa je država postopoma začela posegati tudi v socialna razmerja in delovati v smeri zagotavljanja obveznega zdravstvenega zavarovanja, zmanjševanja socialnih razlik oziroma v smeri zagotavljanja minimalnega socialnega standarda za vsakega državljana (Virant 2004: 21, 22). To predvsem velja za razvite industrijske družbe, ki se oddaljujejo od klasičnega kapitalizma in prehajajo v postkapitalistično družbeno ureditev, med tem ko se nekdanje realsocialistične države vračajo v kapitalizem s ponovnim uvajanjem tržnih odnosov.

Po mnenju Svetovne banke je šlo v državah Srednje in Vzhodne Evrope in v državah v razvoju za tri velike »valove« privatizacije. Prva je bila množična privatizacija na področju gospodarskih organizacij. Temu je sledila privatizacija materialne infrastrukture, medtem ko naj bi bila zadnja na vrsti privatizacija družbenih dejavnosti, kot so šolstvo, zdravstvo, socialno varstvo in kultura (Torres in Mathur v Zalar 1999: 24). Privatizacija se je sicer res začela predvsem z odprodajo državne lastnine zasebnemu sektorju, vendar pa se danes ne usmerja več v prodajo sredstev, temveč v privatizacijo upravljanja posameznih delov javnega sektorja. Po Rusu (2001) so procesi privatizacije v zadnjih dveh desetletjih potekali tako, da so se najprej selektivno prevzemale menedžerske metode iz zasebnega sektorja v javni sektor. Nadaljevali

so se z zunanjim tržnim reguliranjem javnih organizacij in dozoreli z vključevanjem predstavnikov uporabnikov ali pa neposrednih uporabnikov v urejanje javnih služb, ne da bi pri tem prišlo do delne ali popolne prodaje javnih organizacij. Procesi privatizacije danes se torej nanašajo le na metode upravljanja javnih organizacij, ne pa tudi na razprodajo njihovih sredstev. Danes je odločitev o tem, kaj naj ostane v javnem in kaj naj preide v zasebni sektor, tesno povezana z vprašanjem, kakšne so možnosti enega ali drugega sektorja za zaščito javnih interesov.

3.3 Javni sektor kot varuh javnega interesa

Tradicionalni zaščitni mehanizmi v javnem sektorju so *zakonska določila* in *hierarhični nadzor*, vendar pa dinamično in vse bolj kompleksno dogajanje opozarja na vse večjo neučinkovitost teh tradicionalnih regulativov. Pojav nove paradigme upravljanja v javnem sektorju predstavlja izziv za temeljna načela klasične tradicionalne državne uprave, nanaša pa se na naslednje vidike (Brezovšek 2003: 7–8):

1. Birokracija je sicer zares močna, vendar pa ne deluje dobro v vseh okoliščinah in ima nekatere negativne posledice.
2. Težnja po one-best-way delovanju in postopkih je varljiva in izmikajoča ter lahko vodi k rigidnosti v dolovanju uprave.
3. Birokratska ponudba storitev in dobrin ni edina pot za zagotavljanje javnih dobrin in storitev, saj vlada lahko deluje posredno s pomočjo, regulacijo in pogodbami, namesto da bi bila vedno neposredni ponudnik.
4. Politične in upravne zadeve so v stvarnosti že dolgo prepletene, vendar pa so posledice za upravljalno strukturo šele sedaj izpostavljene, saj javnost zahteva boljše mehanizme odgovornosti na področjih, kjer je birokracija nekoč delovala ločeno od družbe.
5. Čeprav so (bili) javni uslužbenci najbrž motivirani z javnim interesom, pa je sedaj več kot jasno, da so (tudi) politični igralci v svojem interesu. Predpostavljamo lahko, da delujejo v korist svojega napredovanja in njihovih organov in organizacij, namesto, da bi bili »čisti« in »nesebični«.

6. Zahteva po posebnih pogojih zaposlitve v javnih službah je sedaj šibkejša, zlasti če upoštevamo spremembe, ki so se dogodile v zasebnem sektorju, kjer je življenjska zaposlitev redka.
7. Naloge in zadeve, ki so vključene v javni sektor, so sedaj obravnavane bolj menedžersko in manj administrativno, kar pomeni, da morajo javni uslužbenci prevzeti odgovornost za učinke, rezultate svojega delovanja, ne pa samo slediti navodilom.

Zaradi tega se uveljavljajo nova sredstva, ki naj bi bila bolj prilagojena sedanjim razmeram, v katerih toga pravila in vertikalna odgovornost vedno bolj ovirajo vse bolj profesionalizirano upravo, ki potrebuje samostojnost kot pogoj za iniciativo in inovativno profesionalno delovanje (Rus 2001: 118). Privatizacija je torej potrebna zato, ker javni sektor sam zase ni zadostna varovalka javnih interesov, ampak postane to šele skupaj z mehanizmi za zaščito javnih interesov, ki so vgrajeni v zasebni sektor. Strankarski klientalizem v političnih telesih, zbirokratizirana javna uprava in javni monopoli lahko celo bolj ogrožajo javni interes kot zasebni sektor, ne glede na to, ali gre za nepridobitne ali za pridobitne organizacije (Rus 2001: 115, 116).

3.3.1 Zakonska določila kot sredstvo varovanja javnega interesa³

V javnem sektorju so javni interesi primarno varovani z legitimno zakonodajo. Tudi javni uslužbenci so podvrženi zakonodaji. V praksi pa imajo zakonska določila pogosto tudi svoje omejitve. Pri nastajanju zakonodaje, ki bo zaščitila določen javni interes, so pogosto potrebna določena prilagajanja in kompromisi, saj zakoni lahko le delno determinirajo bodoče dogajanje na področju določenega javnega interesa. Če v to dogajanje posežejo spremenjene okoliščine, ga je nemogoče usmerjati naprej brez spremembe zakonodaje. Poleg tega zakoni – še posebej ko se organizacije v javnem sektorju profesionalizirajo – pogosto ustvarjajo rigidnost, ki zavira kreativnost in inovativnost organizacij. Poleg tega imajo tudi ministri omejene možnosti nadzora nad izvajanjem zakonodaje. Čeprav so za to zadolženi, pogosto nimajo ustreznih informacij o izvajanju zakonodaje v praksi. Izkaže se, da, čeprav je v teoriji možen politični in

³ Sredstva varovanja javnega interesa v javnem in zasebnem sektorju povzemam po poročilu WRR (Scientific Council for Government Policy 2001). Safeguarding the Public Interest, Summary of the 56th Report

zakonski nadzor, ima varovanje javnega interesa z zakonskimi določili v praksi pogosto veliko pomanjkljivosti.

3.3.2 Hierarhični nadzor kot sredstvo varovanja javnega interesa

V teoriji je mehanizem hierarhije dobro reguliran in je lahko zelo pomemben način varovanja javnih interesov, v praksi pa je drugače. Odkar je bil sistem hierarhije, z ministrom na čelu, zasnovan, so se vladne organizacije močno razširile tako po področjih delovanja kot tudi po številu zaposlenih. Ministri nikakor nimajo vpogleda v vso dogajanje in zaradi tega tudi nimajo nadzora nad vsemi zaposlenimi ter njihovimi ravnanji in odločitvami. Povečala se je profesionalizacija organizacij v javnem sektorju, skladno s tem pa se je povečala tudi profesionalizacija javnih uslužbencev, ki so strokovnjaki iz različnih področij, tehničnih, ekonomije, prava ipd. Ti javni uslužbenci potrebujejo v svojem delovanju več samostojnosti, kot jim jo dopušča klasična hierarhija. Takšna organizacija potrebuje drugačno obliko managementa, ki ustvarja pogoje za razvijanje novega znanja in kreativnosti. V zadnjih desetletjih je opazno zmanjševanje klasičnega hierarhičnega nadzora, ki ga vse bolj zamenjuje horizontalna povezanost v in med organizacijami in zaradi tega hierarhični nadzor ni več zanesljivo sredstvo varovanja javnega interesa.

3.3.3 Institucionalno varovanje javnega interesa

Institucionalno varovanje pomeni krepitev vrednostnih in moralnih norm zaposlenih v organizaciji javnega sektorja, ki je pristojna za varovanje določenega javnega interesa. Po Brezovšku (2004: 27) so vrednote »načela ali kvalitete, iz katerih lahko izpeljemo norme ali standarde, ki vodijo k prednostnemu razvrščanju ciljev, dejavnosti, posledic ali ljudi.« Lahko so osebne ali kolektivne, neskladje med njimi pa je lahko pomemben vir konfliktov. V tem primeru, še posebej pa, če te norme in vrednote niso v skladu z javnim interesom, si mora država prizadevati za intenzivno zблиževanje. Čeprav nimamo posebnih programov usposabljanja javnih uslužbencev, je potrebno med njimi krepiti vrednote skupnosti, odzivnosti in odgovornosti. WRR poročilo predlaga celo zaprisego javnih uslužbencev. Še posebej pomembno institucionalno varstvo postaja sedaj, ko zakonska določila in hierarhični nadzor

izgubljata na pomenu. Vlada mora torej čim več vlagati v vrednote in norme organizacije v javnem sektorju, ki je zadolžena za varovanje določenega javnega interesa.

3.4 Zasebni sektor kot varuh javnega interesa

Mehanizmi, ki jih ima zasebni sektor za varovanje javnega interesa so predvsem konkurenca med ponudniki storitev, zakonske in pogodbene določbe, s katerimi država vsili zasebnim izvajalcem apriorne norme ter vrednostne oziroma moralne norme v obliki profesionalnih ali poslovnih kodeksov zaposlenih v zasebnih organizacijah. Za učinkovito zaščito javnih interesov je večinoma treba uporabiti kombinacijo vseh treh skupin sredstev, saj ne gre pričakovati, da bi lahko bila katera koli posamezna zgoraj omenjena skupina sama zase zadostno jamstvo.

3.4.1 Konkurenca kot sredstvo varovanja javnega interesa

Konkurenca disciplinira ponudnike storitev na trgu, saj jih prisili k večji stroškovni učinkovitosti poslovanja, hkrati pa tudi zagotavlja večjo preglednost in bolj raznolike storitve za uporabnike. Konkurenca zagotavlja, da so dobrine in storitve v javnem interesu dejansko proizvedene, saj tudi v primeru, da jih trg sam ne zagotovi, konkurenca še vedno izlušči najboljšega ponudnika, kateremu vlada lahko zaupa zagotavljanje dobrin in storitev preko koncesije. Vlada je v tem primeru porabnik na podlagi javnega razpisa, podjetja pa so konkurenčni ponudniki.

3.4.2 Varovanje javnega interesa s pomočjo pravil

Drugi način discipliniranja ponudnikov storitev in dobrin v javnem interesu v privatnem sektorju so pravila, ki so lahko zakonske ali pogodbene določbe. Zakonske določbe se nanašajo predvsem na pogoje popolne konkurence, kjer država nastopa zgolj kot regulator trga, pogodbeno določila pa so pomembna, ko je država naročnik storitev ter dobavitelju določi pogoje in okvire, v katerih mora delovati. Pogodbeno določila so bolj natančna in specifična kot zakonska. Kljub temu pa zasebnim izvajalcem še vedno ostane veliko maneverskega

prostora za lastno iznajdljivost, inovativnost in povečevanje učinkovitosti. Država s pogodbenimi in zakonskimi določili poskrbi le za to, da se prepreči nezaželeno samovoljnost ponudnikov, ki bi lahko škodovala varovanju javnega interesa.

3.4.3 *Institucionalno varovanje*

Posredneje in subtilneje varujejo javni interes v zasebnem sektorju tudi vrednote in moralne norme v obliki profesionalnih ali poslovnih kodeksov zaposlenih. To sredstvo zaščite je bolj učinkovito tem bolj so te norme v skladu z javnim interesom. Ker so vrednostne in moralne norme pomemben mehanizem varovanja javnih interesov, se mora država truditi, da jih krepí in nadzoruje. To lahko stori, na primer, z internimi in eksternimi preverjanji kvalitete, spodbujanjem kodifikacije ustreznih internih pravil, v skrajnem primeru pa z zakonodajo, ki bi disciplinirala ponudnike.

Možnosti javnega in privatnega sektorja za varovanje javnega interesa so do določene mere odvisne tudi od same vlade. Vlada lahko izboljša varovalke v privatnem sektorju z aktivnim upravljanjem trga in učinkovitim nadzorom. Če se privatizacija izkaže za neučinkovito, to še ne pomeni, da je edina učinkovita alternativa čista javna implementacija, temveč to pogosto pomeni, da država ni učinkovito opravljala svoje vloge nadzornika in koordinatorja trga. Torej je potrebno zagotoviti bolj transparentno strukturo vlade in s tem tudi bolj transparentno razdelitev odgovornosti, kar vključuje povečano osebno odgovornost javnih uslužbencev in organizacij v javnem sektorju.

3.5 Strategija zaščite javnih interesov v procesih privatizacije

V procesu privatizacije je potrebno upoštevati mehanizme, ki jih imeta javni in zasebni sektor za varovanje javnega interesa. Podlaga za izbiro kombinacije sredstev naj bi bil elaborat, ki bi vseboval naslednje elemente (Rus 2001: 121):

1. Dovolj natančno opredelitev javnih interesov,
2. analizo možnih varovalk, ki bi prišle v poštev v javnem in zasebnem sektorju in
3. analizo okolja in možnih sprememb v okolju, v katerem bo potekala privatizacija.

Ne glede na to kako potekajo dogovori o privatizaciji, pa je treba zagotoviti, da so izpolnjeni naslednji pogoji (Rus 2001: 121, 122):

1. *Trg za dobrine in storitve, ki se bodo privatizirale*: Uvajanje tržne regulacije, ki naj bi nadomestila državno regulacijo, je zahteven projekt, saj je odpor nekdanjih monopolistov lahko zelo velik. Dosedanji monopolisti, naj bodo to javna podjetja ali pa javni zavodi, praviloma razvijejo kolektivno strategijo proti uvajanju tržne konkurence. Prav tako pa se tudi državni organi težko privadijo na novo vlogo, ki jo zahteva večja samostojnost privatiziranih organizacij. Pogosto poskušajo ohranjati neformalna hierarhična razmerja in odvisnost vodstev privatiziranih organizacij od vladnih organov.
2. *Jasni odnosi med državo in privatiziranimi organizacijami*: Dokler so odnosi med državo in privatiziranimi organizacijami še nerazčiščeni, lahko pride do mnogih problemov, ki se kažejo v nejasno opredeljenih prednostnih nalogah, konfliktu interesov in nejasno razdeljeni odgovornosti med državo in organizacijo iz zasebnega sektorja. Glavni vir teh nejasnosti je t.i. siva cona, kjer nobeno varovalo javnih interesov ni dovolj učinkovito. Ta ostane, dokler se ne uveljavi dovolj učinkovit nadzor trga in civilne družbe.
3. *Dejavna vloga civilne družbe*: Novejše strategije privatizacije skušajo uveljaviti tudi civilno družbo kot regulatorja procesov privatizacije. Pri tem ni pomembno ali civilna družba nastopa preko kolektivnih predstavnikov, kot so zbornice in sindikati ali pa prek individualnih pobudnikov. Civilna družba mora imeti dejavno vlogo že pri samem opredeljevanju javnih interesov in tudi v nadaljevanju privatizacije status odločevalcev in soupravljalcev in ne sme biti omejena le na nadzornika.

Ta strategije se ne ukvarja s tem, kakšne oblike privatizacije je treba uvesti, niti s tem, kako obsežna in intenzivna naj bo. Poudarja le to, kakšne pogoje je treba zagotoviti, da bodo s privatizacijo učinkovito varovani javni interesi.

4. JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO

Javno-zasebno partnerstvo (angl. Public-Private Partnership) je predvsem ekonomsko partnerstvo, ki lahko nastane med najmanj dvema subjektoma, od katerih je najmanj eden oseba javnega prava in najmanj eden oseba zasebnega prava. Ti subjekti prispevajo denar in/ali sredstva, namenjena opravljanju skupnega posla in si pri tem delijo dobiček ali izgubo in tveganja (Tičar 2007: 61). Gre za dolgoročno sodelovanje (pogodbeno ali institucionalno) v zvezi z javnimi nalogami, ki javnemu partnerju omogoča učinkovit nadzor in enostranske ukrepe zaradi zaščite javnega interesa ter vsaj delni prenos tveganj na zasebnega partnerja (Ferčič 2005: 6).

4.1 Pravna podlaga javno-zasebnega partnerstva

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 126/2006 – v nadaljevanju ZJZP) je bil sprejet 23. novembra 2006. V Uradnem listu RS je bil objavljen skupaj z Zakonom o javnih naročilih ter Zakonom o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve. ZJZP je del zakonske triade nove ureditve poslovanja javnega sektorja. Vsi trije zakoni postavljajo osvežena in nova pravila o tem, kako bodo javni subjekti v prihodnje poslovali na trgu in ob tem izvajali javne službe. Eden izmed namenov zakonodajalca ob sprejemu navedene zakonodaje je bil tudi ta, da bi uredil poslovanje subjektov javnega sektorja bližje pravilom, ki veljajo tudi za gospodarske subjekte na prosto konkurenčnem trgu (Tičar 2007: 59).

Pred nastankom naše zakonodaje je pričela institut javno-zasebnega partnerstva podrobneje urejati Evropska komisija na podlagi Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu, z dne 30. 4. 2004. Maja 2005 je izdala Delovno gradivo poročila o javni obravnavi Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu, novembra 2005 pa Sporočilo komisije evropskemu parlamentu, svetu, ekonomsko-socialnemu svetu in komiteju regij o javno-zasebnem partnerstvu. Kljub temu institut javno-zasebnega partnerstva nima povsem jasne pravne podlage v evropskem pravu, so pa nekatere pojavnne oblike javno-zasebnega partnerstva, kot so javna naročila in koncesije gradenj, izrecno urejene. Tudi pri nas smo že pred sprejetjem nove zakonodaje imeli nekatera

pravna razmerja javno-zasebnega partnerstva urejena, sicer povsem nesistematsko, pa vendar. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu pa je prinesel sistematično ureditev (Prva obravnava Predloga zakona o JZP z dne 27. 7. 2006).

V ZJZP sta v celoti zajeta oba dela javnega sektorja, tako tisti, ki zagotavlja gospodarske javne službe, kot tisti, ki skrbi za javni interes na področju družbenih dejavnosti. To so javna podjetja in javni gospodarski zavodi na eni strani in javni zavodi, javni skladi ter javne agencije na drugi (Tičar, 2007: 59–62).

ZJZP razlikuje dve vrsti javno-zasebnega partnerstva, pogodbeno in statusno. Pogodbeno partnerstvo se lahko izvaja kot koncesija ali pa kot javno naročilo. Koncesija je opredeljena kot »dvostransko pravno razmerje med državo oziroma samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncendentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncendent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo ali drugo dejavnost v javnem interesu.« Javnonaročniško razmerje pa je »odplačno razmerje med naročnikom in dobaviteljem blaga ali izvajalcem storitev«. Za projekte v vrednosti nad 5.278.000 eurov se po zakonu načeloma sklene koncesijsko razmerje, kot javno naročilo pa lahko javni partner izvede le projekte, pri katerih glede na ekonomske in druge okoliščine projekta ugotovi, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva ali pa to ekonomsko ni upravičeno.

Na drugi strani, pa se po ZJZP javno-zasebno partnerstvo lahko izvaja kot statusno partnerstvo, ki pomeni razmerje, sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem na način, da država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava podeli izvajanje pravic in obveznosti, ki izhajajo iz javno-zasebnega partnerstva izvajalcu javno-zasebnega partnerstva. Izvaja se predvsem na tri načine. Prvi je ta, da pravno osebo skupaj ustanovita oseba (ali osebe) javnega in zasebnega prava, ter prenesejo izvajanje pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, na to pravno osebo. Druga možnost je ta, da s prodajo dela deleža države osebe javnega prava oziroma drugega javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi pravni osebi nosilcu posebnih oziroma izključnih pravic ali javnih pooblastil ter prenosom izvajanja oziroma nadaljevanjem (ohranitvijo) izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega

partnerstva izhajajo, na to pravno osebo. Tretji način pa je z nakupom deleža javnega partnerja v osebi javnega prava ali drugi pravni osebi, nosilcu posebnih oziroma izključnih pravic ali javnih pooblastil ter prenosom izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, na to pravno osebo.

4.2 Modeli javno-zasebnega partnerstva

Pojem javno-zasebnega partnerstva je treba obravnavati kot »zbirni« pojem, ki zajema različne modele javno-zasebnega partnerstva, ki se med seboj razlikujejo glede na naloge oziroma obveznosti, ki jih prevzame zasebni partner, in glede na temelj sodelovanja (Ferčič 2005: 6). Potrebno je omeniti, da se javno-zasebno partnerstvo še naprej razvija, zato lahko pričakujemo širitev njegove vsebine oziroma njegovih danes znanih (pod)modelov. Pri zagotavljanju infrastrukturnih storitev in pri financiranju investicij v infrastrukturne objekte so možne naslednje oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem:

1. *Pogodbe za opravljanje storitev:* Pri tej vrsti partnerstva javni sektor obdrži odgovornost za vodenje in upravljanje infrastrukturne dejavnosti, razen za zagotavljanje omejenega, točno določenega obsega vnaprej določenih storitev. Javni sektor še naprej zagotavlja finančna sredstva ter nosi vsa tveganja poslovanja, medtem ko je odgovornost zasebnega partnerja omejena le na učinkovito zagotavljanje s pogodbo dogovorjenih storitev.
2. *Pogodbe za vodenje in upravljanje:* S to vrsto pogodb, ki so bolj kompleksne kot pogodbe o najemu, javni sektor prenese odgovornost za vodenje in upravljanje infrastrukturnega objekta v roke zasebnega sektorja. To daje zasebnemu sektorju svobodo pri sprejemanju odločitev o vodenju objekta brez prevzemanja komercialnih tveganj objekta, saj javni sektor ostaja odgovoren za storitve, ki jih zagotavlja infrastrukturni objekt, in za zagotavljanje sredstev, potrebnih za investicije in obratni kapital.
3. *Pogodbe za najem:* Te pogodbe dajejo zasebnemu sektorju pravico do najema določenih infrastrukturnih objektov, ki so v lasti javnega sektorja. V tem primeru je zasebno podjetje odgovorno za upravljanje, vzdrževanje in vodenje poslovanja infrastrukturnega objekta za

določeno obdobje. Javni sektor, ki je lastnik objekta, mora zagotoviti finančna sredstva, potrebna za nove investicije, investicijsko vzdrževanje ter odplačevanje dolga, medtem ko zasebno podjetje pokriva stroške tekočega poslovanja.

4. *Koncesije*: S sklenitvijo koncesijske pogodbe postane zasebno podjetje oziroma koncesionar v celoti odgovorno za zagotavljanje določenih infrastrukturnih storitev, vključno z upravljanjem, vzdrževanjem, vodenjem, investicijskim vzdrževanjem in tudi investiranjem v nove zmožljivosti. V tej obliki sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem osnovna sredstva objekta še vedno ostanejo v lasti javnega sektorja, medtem ko koncesionar dobi izključno pravico do razpolaganja z njimi v času med koncesijskim obdobjem (Mrak 1999: 97, 98).

5. *BOT-posel*: BOT (Build-Operate-Transfer) oblika zasebnega financiranja se najpogosteje nanaša na financiranje in upravljanje infrastrukturnih objektov, je pa to tudi oblika, ki je v zadnjem času doživela najhitrejši razvoj. Pri tej obliki država ali lokalna skupnost kot koncedent podeli koncesijo projektni gospodarski družbi, ki nastopa v vlogi koncesionarja. Na podlagi podeljene koncesije je koncesionar upravičen in hkrati zavezan zgraditi natančno določen infrastrukturni objekt. Upravlja ga lahko za določen čas in za to tudi od uporabnikov pobira plačilo, po izteku tega časa pa mora na koncedenta prenesti vse pravice v zvezi s tem objektom. Ilešič (v Ferčič 2003) pravi, da sta prav financiranje in izvedba projekta in gradnje tisto, po čemer se BOT-posel razlikuje od običajnega izvajanja javne službe na podlagi koncesije. Javni sektor ne financira javnega infrastrukturnega objekta, vendar pa lahko pridobi nad tem objektom lastninsko pravico. Takrat lahko objekt upravlja sam, ali pa ga ponovno prepusti v upravljanje zasebnemu sektorju (Ferčič 2004: 1886, 1887).

Preko prakse in vsakokratnih novih protreb, ki se pokažejo v vsakem posameznem poslu, se je razvilo veliko število (pod)modelov BOT-posla, kot so BOOT-posel (Build-Own-Operate Transfer), BTO-posel (Build-Transfer-Operate), BOO-posel (Build-Own-Operate), MOT-posel (Modernize-Operate-Transfer) in drugi. Stranki lahko vedno izbereta ali v praksi že

uveljavljeno obliko, ali pa za potrebe določenega projekta oblikujeta novo obliko (Ferčič 2004: 1887).

Tabela 4.1: Alokacija ključnih odgovornosti pri posameznih modelih javno-zasebnega partnerstva

Oblika partnerstva	Lastništvo premoženja	Upravljanje in vzdrževanje	Kapitalske investicije	Komercialno tveganje	Trajanje pogodbe
Pogodba o opravljanju storitev	Javni	Javni/zasebni	Javni	Javni	1–2 leti
Pogodba o upravljanju	Javni	Zasebni	Javni	Javni	3–5 let
Lizing pogodba	Javni	Zasebni	Javni	Javni/zasebni	8–15 let
Koncesijska pogodba	Javni	Zasebni	Zasebni	Zasebni	25–30 let
BOT oblika projektnega financiranja	Javni/zasebni	Zasebni	Zasebni	Zasebni	20–30 let

Vir: Brook Cowen v Mrak 2005: 32.

4.3 Hibridne organizacije

Hibridne organizacije so organizacije, ki imajo status javnega ali pa zasebnega zavoda in opravljajo tako javno službo kot komercialno dejavnost in predstavljajo eno izmed oblik sinergetskega povezovanja javnega in zasebnega sektorja. Te organizacije opravljajo dejavnosti v javnem interesu, poleg tega pa tudi delujejo na trgu in se torej financirajo iz dveh virov, kar pa lahko povzroči, da imajo taka podjetja na trgu neenak položaj nasproti konkurentom, saj lahko izkoriščajo javna sredstva za to, da so ugodnejša in konkurenčnejša v tržni dejavnosti. To pa hkrati pomeni, da obstaja nevarnost neučinkovite porabe javnih sredstev.

4.4 Ključni elementi za izbor najprimernejše oblike javno-zasebnega partnerstva

Vključevanje zasebnega sektorja v javne projekte je možno izvesti v različnih obsegih, z različnimi kombinacijami funkcionalnih odgovornosti in z različnimi oblikami regulacije. Da bi imela kolikor mogoče dobra zagotovila, da bo z izbrano obliko partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem dosegla zastavljene cilje, mora vlada narediti analizo, ki poteka v dveh fazah (Mrak 2005: 44).

V **prvi fazi** mora javni sektor natančno določiti, kakšni so cilji vključevanja zasebnega sektorja v zagotavljanje storitev in/ali financiranje novih kapacitet. Ti cilji so lahko: izboljšati tehnično in upravljalno sposobnost, izboljšati operacijsko in investicijsko učinkovitost, izgraditi nove kapacitete ipd. Vse oblike partnerstva med zasebnim in javnim sektorjem niso enako primerne za doseganje vsakega cija, zato je pravo obliko partnerstva potrebno izbrati na podlagi zastavljenih ciljev (Mrak 2005: 44, 45).

V **drugi fazi** pa je analiza osredotočena na vprašanje, kaj je mogoče oz. izvedljivo s strani zasebnega sektorja, kajti oblika partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem, ki jo preferira javni sektor, za zasebni sektor morda ni atraktivna. Tu mora javni sektor najprej odločiti, ali je sodelovanje zasebnega sektorja primerno in ali si ga lahko privoščiti. Na podlagi odločitve, da je takšno sodelovanje finančno in politično izvedljivo, se mora lotiti bolj poglobljene analize, ki zajema:

- *Analizo stanja infrastrukture:* V tej analizi mora javni sektor oceniti trenutno delovanje infrastrukture, predvsem trenutno stopnjo in nivo storitev, kvaliteto vzdrževanja premoženja, razpoložljivi človeški kapital ter finančno uspešnost.
- *Analizo obstoječega regulatornega okolja:* Načrtovanje vključitve zasebnega sektorja ni le preprosto stvar izbire oblike vključitve zasebnega sektorja, temveč so učinkovitost in posledice angažmaja zasebnega sektorja odvisne od mehanizma uravnavanja, prav tako kot od njegovega vpliva na zasebne institucije, ki zagotavljajo storitve. Odločilno vprašanje je, ali obstoječe regulatorno okolje zagotavlja dovolj podpore zasebnemu sektorju, da ta ne bo imel komercialnega tveganja.

- *Analizo tistih subjektov, ki podpirajo vključevanje zasebnega sektorja v projekt, in tistih, ki temu nasprotujejo:* Obstaja vrsta subjektov, ki imajo legitimen interes v razpravah o tem, na kakšen način naj bi bil določen projekt realiziran. Ključnega pomena je, da javni sektor že v zelo zgodnji fazi identificira vse tiste skupine, ki bodo potencialno podprle projekt oziroma bodo njemu iz najrazličnejših razlogov nasprotovale.
- *Analizo finančne uspešnosti posameznih oblik partnerstva:* Ključni korak pri izbiri med možnimi oblikami sodelovanja zasebnega sektorja je ocenitev njihove finančne uspešnosti.
- *Analizo tveganj:* Za javni sektor je zelo pomembno, da že v zelo zgodnji fazi prepozna široko paleto tveganj, razmisli o tem, kako bi jih razdelil med javni in zasebni sektor ter da začne razvijati strategijo za čimbolj učinkovito upravljanje s tveganji (Mrak, 2005: 44–48).

4.5 Dejavniki, ki so pomembni za uspešno javno-zasebno partnerstvo

Pri javno-zasebnem partnerstvu si partnerji delijo skupne pravice in obveznosti, ki, ko niso izpolnjene, onemogočajo delovanje partnerstva. Partnerstvo zahteva voljo vseh vključenih strank, da sodelujejo in se zanašajo na jasne in natančno pripravljene dogovore, ki določajo pravice in obveznosti vsake stranke. V procesu izvedbe projekta lahko pride do določenih nepričakovanih sprememb okoliščin ali drugačnih zapletov, zato mora biti vnaprej pripravljen tudi načrt reševanja le-teh. Prav tako sta za uspešen začetek javno-zasebnega partnerstva kritični učinkovita organizacija in racionalno sprejemanje odločitev. Da lahko pride do učinkovite in uspešne izvedbe projekta, so pomembni mnogi dejavniki, med katerimi so najpomembnejši :

Zakonodajni in institucionalni okvirji: Javno-zasebno partnerstvo mora vedno temeljiti na zakonski podlagi, zato je za izvedbo takšnega projekta izjemno pomembno, da obstaja natančna zakonodaja, ki to področje ureja, poleg tega pa tudi orodja za nadzor izvedbe projekta. Ta pravila morajo regulirati vse faze procesa, poleg tega pa tudi opredeljevati pravice in dolžnosti vseh sodelujočih partnerjev. Zaradi tega izvedba projekta v javno-zasebnem partnerstvu lahko terjaja sprejetje nove dodatne zakonodaje.

Visoka politična podpora projektom: Izvedba javno-zasebnega partnerstva terja visoko politično podporo. Ko se pojavi potreba po določeni infrastrukturi, tradicionalno vlade, same priskrbijo sredstva za izvedbo. Kadar vlada išče finančno podporo v privatnem sektorju, je to lahko znak, da ji primanjkuje potrebne podpore. Zaradi tveganja, ki ga prinaša javno-zasebno partnerstvo, dejstva, da je tako partnerstvo danes še vedno dokaj netradicionalno in potrebe po legitimnosti, potrebujejo taki projekti močnejšo politično in vladno podporo. Bolj kot je projekt tvegan in zahteven, večja mora biti državna podpora in vpletenost v vse faze projekta.

Politika določanja cen: Tudi učinkovita politika določanja cen je nepogrešljiv del partnerskega procesa. V določenih primerih so bile cene storitev v preteklosti subvencionirane, kar pomeni, da se je treba javno-zasebnega partnerstva lotevati skupaj z liberalizacijo plačil storitev. V tem primeru je potrebno sistem plačil storitev pozorno preučiti, pri čemer je treba ceno postaviti tako, da so jo vsi zmožni plačevati in da bo projekt kljub temu dobil potrebno politično in javnomnenjsko podporo.

Usposobljena skupina v javnem sektorju za podporo javnemu partnerju: Eden najpomembnejših ukrepov, ki ga država lahko sprejme, da zagotovi uspešno javno-zasebno partnerstvo je, da ustanovi posebno skupino, ki nadzira implementacijo projekta. Takšne komisije ali nadzorne skupine v sodelovanju s svetovalci načrtujejo projekt ter izvedejo študije izvedljivosti, pogosto pa tudi sodelujejo pri načrtovanju stroškov. Takšna komisija tudi prevzame odgovornost za komunikacijo med partnerji ter drugimi, ki so kakor koli prisotni pri realizaciji projekta. Pogosto se pogajajo tudi z bankami in drugimi potencialnimi sofinancerji. Komisija je zadolžena tudi za nadzor gradnje oziroma izvedbe projekta in čeprav to samo po sebi ne zagotavlja uspešnosti, lahko pripomore k racionalizaciji in organizaciji vladne vpletenosti v projekt.

Zagotavljanje verodostojnosti projekta: Učinkovito partnerstvo se doseže z zagotavljanjem kredibilnosti za zasebnega vlagatelja, ki tvega svoj denar, ter zakonito vlado, ki podpira projekt. Legitimnost dosežemo s tem, da projekt izpolnjuje zahteve javnosti, ki zanj plačuje. Pomemben način je tudi nagrajevanje uspešnega tveganega vlaganja in z razumno povrnitvijo naložb zasebnemu partnerju, če pa so nagrade previsoke, je legitimnost lahko vprašljiva. Ravno

tako je vprašljiva tudi, ko investitorje bolj zanimajo zasluzki iz donosnih gradbenih pogodb, kot pa uspesno delovanje objekta, ko je zgrajen.

4.6 Prednosti in slabosti javno-zasebnega partnerstva

Pojem javno-zasebnega partnerstva je v zadnjem casu pogosto obravnavan v sirsi (politichni) javnosti, saj je mogoce s pomočjo zasebnih vlaganj izvesti marsikateri projekt v javnem interesu, za katerega javna sredstva niso zagotovljena v zadostnem obsegu. Razbremenitev javnih financ pa ni edina prednost, ki jo prinaša javno-zasebno partnerstvo. Pomemben je tudi prenos finančnih, industrijskih in drugih tveganj na zasebni sektor, izkoriščanje »know-how« in izkušenj zasebnega partnerja ter stimulacija zasebnega partnerja, ki bo le ob uspesno zasnovanem in realiziranem projektu lahko povrnil vložena sredstva ter ustvaril načrtovani dobiček. Kljub temu pa za zasebni sektor to pomeni naložbo z manjšimi tržnimi tveganji in zagotovljenimi, vnaprej dogovorjenimi donosi. Pomembno prednost predstavlja tudi dejstvo, da je z vzpostavitvijo konkurence v fazi izbire zasebnega partnerja mogoce zagotoviti cenejše oziroma kvalitetnejše izvajanje dejavnosti kot v režiji. Z javno-zasebnim partnerstvom se zagotavlja tudi večja preglednost pri razporeditvi stroškov neke dejavnosti v javnem interesu; ti se namreč ne izgubijo v javni porabi, pač pa so pri zasebnem partnerju jasno definirani (Mužina, 2005: 14, 15).

Če smo navedli pglavitne prednosti, ki jih prinaša javno-zasebno partnerstvo, pa je potrebno omeniti tudi slabosti. Mužina (2005: 15) kot najpomembnejše opredeljuje naslednje: obstoj političnih in drugih rizikov za zasebni kapital, odpor javnosti pred zasebnim kapitalom, kreditiranje zasebnikov je običajno dražje od kreditiranja posameznikov, velja pa tudi, da so storitve za porabnika pogosto dražje, kljub praviloma bolj ekonomičnemu poslovanju. Razlogov za to je več, zlasti pa večja preglednost stroškov pomeni, da uporabnik plača tudi tiste stroške, ki so se prej pokrili iz javnih sredstev (davkov).

Kljub temu pa je treba poudariti, da država pri javno-zasebnem partnerstvu skrbi za javne interese in obdrži in celo krepi svojo vlogo regulatorja in nadzornika posameznih dejavnosti.

5. PRIVATIZACIJSKE OBLIKE NA PODROČJU IZOBRAŽEVANJA

V prejšnjem poglavju je bilo predstavljeno javno-zasebno partnerstvo, njegove možnosti in omejitve, predvsem na področju gospodarskih javnih služb. Izobraževanje pa je tako dobrina v javnem, kot zasebnem interesu, ki ima svojo specifično naravo, zato mnoge od prej omenjenih dejstev za to področje ne veljajo. Izobraževalna dejavnost nima narave naravnega monopola, ni vezana na ekonomijo obsega, ni obremenjena s problemom »zastonkarjev« in ne kopiči negativnih eksternalij, kot nekatere gospodarske javne službe. Vse do 19. stoletja je bilo izobraževanje privatna in ne javna služba, danes pa imajo pri nas starši zelo malo vpliva na vsebino pouka in na način vzgajanja svojih otrok, predvsem zaradi tega, ker so šole organizirane uniformno, ker med šolami ni kompetativnih razmerij in ker ne morajo izbirati šol za svoje otroke. Šolstvo je preveč poddržavljeno in šele s privatizacijo se odpirajo možnosti za različne šole, za tekmovalnost in večjo izbiro med njimi (Rus 1993: 88, 89).

5.1 Razlogi za uvajanje privatizacijskih oblik v izobraževanje

Obstaja več pogledov na uvajanje privatizacijskih procesov v šolstvu. Po prvem stališču izobraževanje generira zasebne dobrine, zato ni nujno, da se na tem področju oblikujejo javne službe, temveč so šole lahko zasebne, kot so bile do začetka 20. stoletja. Zasebne šole naj bi staršem omogočile večjo izbiro, tekmovalnost med šolami in s tem boljšo kakovost in nižjo ceno storitev. Starši bi imeli tako večji vpliv na izbrano šolo in uniformnost sedanjega šolstva bi bila presežena. To stališče pa je nasprotno uniformnemu javnemu sistemu, ki izobrazbo utemeljuje kot javno dobrino in izobraževalne programe pod enakimi pogoji zagotavlja vsem udeležencem (Bitenc 1993: 134).

Če pa se na izobraževanje gleda kot na privatno dobrino, ki je hkrati tudi javna, mora biti tej dvojni naravi izobraževanja prilagojena funkcija šolstva, tako da omogoči staršem, da šolajo otroke v skladu z njihovimi potrebami in vrednotami, ob tem pa se zagotovi tudi javna kontrola družbe nad izobraževanjem. Da bi se znanje lahko uveljavilo kot javna in privatna dobrina, je potrebno zaščititi skupne družbene vrednote ter preprečiti izobraževalne monopole. Prvo je po mnenju Bitenčeve mogoče z zagotavljanjem skupnega izobraževalnega jedra, drugo pa s

povečanjem konkurenčnosti v samem javnem sektorju. Marjetka Mahne (1996: 76) navaja glavne pomanjkljivosti našega šolskega sistema, ki so predvsem posledica dosedanjega državnega monopola. Te pomanjkljivosti so naslednje:

- Odsotnost konkurence, ki bi pomenila pritisk na kakovost storitev in razvoj dejavnosti;
- unifikacija vzgojno-izobraževalnih programov, ki staršem ne daje nikakršne možnosti izbire;
- profesionalna neavtonomnost vrtcev in šol, podrejenih podrobnemu predpisovanju vzgojnih ciljev, sredstev in metod;
- birokratska prereguliranost in preorganiziranost vrtcev in šol;
- neiniciativnost vodstev in njihovo podrejanje hierarhičnim upravnim strukturam;
- nefleksibilnost pri odzivanju na potrebe otrok in staršev;
- togost ponudbe, uniformiranost in brezosebnost storitev;
- praktično izključena možnost (dejanskega) vpliva staršev in
- neekonomičnost poslovanja.

5.2 Kaj je javna in kaj zasebna šola

Ni lahko jasno razločiti med tem, kaj so javne in kaj zasebne šole. Jasno je, da je javna šola tista, ki se financira prek javnih skladov, v kateri delajo ravnatelji in učitelji, zaposleni v javnem sektorju, in sledijo nacionalnemu učnemu načrtu in so pod nadzorom javnih oblasti. Zasebna šola pa je tista, ki se financira s šolnino, jo upravlja zasebna ustanova zunaj javnega sektorja, sledi svojemu učnemu načrtu in ni pod nadzorom javnih oblasti. V realnosti pa obstajajo, predvsem v tujini, še mnoge druge vrste šol, ki jih težko jasno definiramo kot javne ali kot zasebne.

Fredriksson (2007) v referatu o javnem in zasebnem izobraževanju v Evropi navaja mnoge primere iz sveta, kjer ta ločnica ni tako jasna, kot v zgornjih primerih. V Gani se, na primer, nekatere šole financirajo z relativno visokimi šolninami, čeprav jih financira tudi ministrstvo za šolstvo. Kljub temu so večinoma priznane kot javne šole, saj sledijo nacionalnemu učnemu načrtu in so pod enakim nadzorom kot preostale šole. Na Nizozemskem, na primer, pa večino šol financira in nadzira vlada, upravlja pa jih ali občine ali zasebne ustanove in združenja. V

slednjih so šolski sveti imenovani s pravili neodvisnih ustanov in so zaradi tega definirane kot zasebne šole. Na Nizozemskem po podatkih evropskega informacijskega omrežja na področju izobraževanja Eurydice (2007) 76,3 % vseh učencev na predšolski, osnovnošolski in srednješolski ravni obiskuje zasebne šole, vendar večina teh šol ne dojemajo kot zasebne, saj jih javni sektor financira enako kot javne šole, čeprav niso v lasti javnega sektorja (Fredriksson, 2007: 15). To pomeni, da so meje med javnimi in privatnimi šolami čedalje bolj zabrisane, saj tudi zasebne oz. neodvisne šole danes bolj in bolj odvisne od državne finančne podpore in se v marsičem zgledujejo po javnem šolskem sistemu.

Zato je na tem mestu treba omeniti, da se na področju šolstva srečujemo z metaforo trga, ki pomeni uvajanje kvazitrgov. Woods in Bagley (1996) sta te trge poimenovala tudi »javni trgi«. Dodatek »kvazi« ali »javni« k besedi trg pomeni delež in različne oblike državne kontrole nad izobraževanjem. Vpeljevanje trgov na to področje namreč ne pomeni popolne privatizacije in prepuščanja izobraževanja izključno individualni pobudi, temveč gre za uvajanje elementov trga ob državnem nadzoru.

5.3 Možne oblike javno-zasebnega partnerstva na področju izobraževanja

5.3.1 Koncesije

Koncesije so najpogosteje obravnavana oblika pogodbenih razmerij med državo in zasebnim partnerjem. Posebej so nam znane predvsem iz področja zdravstva, vendar tudi v sistemu izobraževanja predstavljajo način javno-zasebnega partnerstva. Pogodbena razmerja pomenijo, da pri preskrbi javnih dobrin, v našem primeru izobraževanja, sodelujejo posamezniki, ki niso javni uslužbenci. To so lahko podjetja in družbe ali druge neodvisne pogodbene stranke, ki so lahko profitne ali neprofitne.

Koncesija se lahko nanaša na vse faze delovanja šolskega sistema, lahko pa pogodbene stranke opravljajo le določene storitve. To so lahko, na primer, le nepedagoške storitve, kot so vodstvene, administrativne, zdravstvene, vzdrževalne, varnostne, prevozne storitve ali ponudba malic. Lahko pa zasebniki opravljajo tudi samo pedagoške storitve, predvsem tam, kjer gre za

specifične zahteve (usposabljanje otrok z motnjami) ali željo po večji konkurenčnosti šole (različna predmetna izbira, zagotavljanje boljših učiteljev) (Bitenc, 1993: 138).

5.3.2 Vavčerji

Vavčerji so definirani kot pravica, ki se lahko uporabi, da se izkoristi možnost izobraževalne izbire. Z vavčerjem se storitve vplačajo v kateri koli instituciji, ki jo vlada določi kot ponudnika, pri tem pa porabniki sami izbirajo ponudnike storitev. V izobraževanju vavčerji pomenijo dobropis, ki ga pri vladi uveljavljajo šole, ki so vpisale učence. Starši izberejo šolo, šola pa zahteva plačilo glede na veljavna zakonska določila (Bitenc, 1993: 144). Rus (1993) je mnenja, da bi uvajanje vavčerjev najbrž znatno pospešilo diverzifikacijo šolstva in kompetitivnost med posameznimi šolami. To bi omogočilo staršem svobodnejšo izbiro in s tem tudi večji vpliv na šolski sistem. Na drugi strani pa mora država zagotoviti tudi minimalno stopnjo enostnosti izobraževanja, in sicer z določitvijo splošno obveznih standardov za vsebino in kakovost pouka. Te standarde bi lahko država nadzorovala z uvajanjem enotnih standardiziranih testov znanja.

Vavčerjev pa ni mogoče uveljavljati, če niso za to izpolnjeni določeni pogoji. Gary Bridge (v Rus 1993: 91) pravi, da je uvedba možna le, če:

- je več med seboj tekmujočih izvajalcev,
- so uporabniki dovolj dobro obveščeni o cenah, stroških in kakovosti storitev različnih izvajalcev,
- je mogoče sorazmerno preprosto meriti kakovost storitev,
- so storitve sorazmerno cenene,
- jih uporabniki rabijo precej pogosto,
- so potrebe po storitvah aktivirane,
- so razlike v preferencah legitimno priznane,
- so dijaki pripravljene hoditi v šolo daleč od doma.

Pri nas ti pogoji še niso izpolnjeni, vprašanje pa je ali jih je sploh mogoče izpolniti. Za osnovnošolce je še posebej pomembno, da se šola nahaja blizu doma in je to verjetno tudi

poglavitni razlog za izbiro šole. Drugi problem, ki izhaja iz teh pogojev, pa je merjenje kakovosti storitev. Težko je meriti, katera šola je dobra in katera ne., Šimenc (1996) celo pravi, da kvalitetne šole nasploh ni, so le šole, ki so v danih okoliščinah najbolj primerne za določene učence.

Glavni pomen vavčerjev je po Miltonu Fridmanu v tem, da naj bi zasebne šole postavili v enakovreden položaj z javnimi, razbili državni monopol in ustvarili svobodni trg na področju izobraževanja. Tudi na področju izobraževanja bi trg prinesel bogatejšo ponudbo, cenejše storitve in večjo kvaliteto. To bi dosegli le tako, da se država umakne iz proizvodnega procesa in nudi le finančna sredstva zanj (Fridman v Šimenc 1996: 25). Vavčerji pomenijo neposredno obliko financiranja izobraževanja, ki je vezano na število učencev, pri čemer se kot merilo upoštevajo stroški za učenca v javni šoli.

5.3.3 Druge oblike financiranja zasebnih šol

Financiranje zasebnih šol s strani države je lahko posredno ali neposredno. Posredna finančna podpora so davčne olajšave šolam in staršem. Starši lahko dobijo posojilo za šolnino, ki jo plačujejo za svojega otroka v zasebni šoli. Plačilo šolnine in darila zasebnim šolam se lahko upoštevajo kot davčna olajšava. Neposredno financiranje pa je lahko vezano na število učencev, pri čemer se kot merilo upoštevajo stroški za učenca v javni šoli, ali pa se pomoč odmeri glede na prikazane dejanske stroške zasebne šole (Šimenc 1996: 19).

5.4 Zasebni sektor na področju izobraževanja

Monopolni javni sektor ni zadosti motiviran, da bi sledil vsem potrebam in željam uporabnikov programov. To se pri nas kaže tako na področju predšolske vzgoje kot tudi na področju izobraževanja. Tisti, ki jim program vrtcev, njihov delovni čas ali lokacija ne ustrezajo, so prepuščeni sami sebi, ker jim nihče ne nudi alternativnih programov. Odsotnost konkurence deluje vse prej kot spodbudno na prizadevanja javnega sektorja tako glede pestrosti programov kot tudi učinkovitosti pri njihovem izvajanju. Zasebni sektor pa se mora za razliko od javnega bolj zanašati na svojo sposobnost, da obstane na trgu storitev. Zato mora nuditi kvalitetne

storitve, biti zanesljiv, iznajdljiv in kar se da poceni oziroma konkurenčen javnemu sektorju (Stropnik 2000: 370).

5.4.1 Pogoji za uveljavitev zasebnih izvajalcev

Nada Stropnik (2000) navaja temeljne pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da se zasebni izvajalci lahko uveljavijo na področju izobraževanja. Predpogoj za obstoj zasebnega sektorja je zakonska ureditev, ki to dovoljuje. Če na tem področju ne bi bilo konkurence javnega sektorja, bi bila pomembna pogoja formalno prost vstop na trg in primerna kvaliteta storitve, tako pa je veliko bolj pomembno razmerje med subvencijami, ki se odraža v višini plačila uporabnikov za enakovredne programe enega in drugega sektorja. Za večino ljudi je prav strošek šolnine odločilni dejavnik pri odločanju za konkretni program in konkretnega izvajalca oziroma šolo.

Konkurenčne razmere so torej bistveni pogoj za uveljavitev zasebnih izvajalcev. Če teh ni, postane zelo pomembna plačilna zmožnost potencialnih uporabnikov programov. Starši se bodo namreč lažje odločali za dražje toda ustrežnejše programe in šole, če to ne bo bistveno ogrozilo njihove življenjske ravni. Da pa uporabniki lahko sklepajo o tem, kateri programi so za njih oziroma njihove otroke najbolj primerni, morajo biti dobro obveščeni in osveščeni. Po mnenju Stropnikove bodo bolj izobraženi lažje primerjali med vsebino in kvaliteto programov različnih izvajalcev ter povezovali koristi programov z njihovo ceno.

K uveljavitvi zasebnega sektorja lahko veliko prispevajo tudi zasebni izvajalci. To lahko po eni strani dosega z ustvarjanjem pozitivne predstave o sebi in svojih programih, po drugi strani pa lahko pritegnejo uporabnike z nižjo ceno. Zasebni izvajalec lahko ustanovi sklad ali pridobi donatorje, če jim zna prikazati koristi od vlaganja v njihove programe. To pomeni, da mora biti zasebni ponudnik močno motiviran ter združevati strokovne in podjetniške kvalitete.

5.4.2 Motivi zasebnih izvajalcev

Ustanovitelji zasebnih šol so lahko verske skupnosti, fizične osebe, podjetja, zadruga ali društva. Osnovni motiv cerkve za ustanovitev šole je nedvomno vzgajati mlade v duhu vere.

Verska načela je možno aplicirati v vzgoji in izobraževanju na vse stopnjah in pri vseh predmetih, zato je razumljivo, da se Cerkev angažira na tem področju in da je pripravljena v to vlagati sredstva. Motivi, ki vodijo fizične osebe, pa so lahko zelo različni. Lahko so strokovnjaki na področju pedagogike, psihologije ipd., ki želijo uresničiti svoj koncept vzgoje in izobraževanja, lahko v izvajanju vzgoje in izobraževanja vidijo možnost za dober zaslužek, tehten motiv pa je tudi možnost samozaposlovanja bodisi preko statusa zasebnika ali z ustanovitvijo zasebnega vrtca ali šole (Stropnik 2000: 372).

Motiv podjetij za ustanovitev šol, predvsem poklicnih in strokovnih, je lahko zagotovitev točno takšnih ozko specializiranih profilov, kot jih potrebuje določeno podjetje. Finančna sredstva, vložena v ta projekt, delno kompenzirana z drugimi pridobitvami, ne bi smela presegati stroškov usposabljanja zaposlenih, ki so končali bolj splošne izobraževalne programe (Stropnik 2000: 373).

Zadruga se predvsem uveljavljajo na področju predšolske vzgoje. Ustanavljajo jih starši, ki menijo, da lahko na ta način najustrežnejše organizirajo vzgojo in varstvo svojih otrok. Možni ustanovitelji zadrug pa so tudi pedagoški delavci, ki se samoorganizirajo, da bi izvajali programe tako, kot sami menijo, da je za otroke najboljše. Pri tem se jim lahko pridružijo tudi starši otrok. Vrtec ali šolo pa lahko ustanovijo tudi društva. Po Stropnikovi (2000) je njihov motiv predvsem v uveljavitvi določenih vzgojnih in izobraževalnih konceptov, v primeru šol pa tudi izobraževanje članov društva. Možna je tudi ustanovitev šole zaradi zaposlovanja članov društva.

5.5 Prednosti in slabosti uvajanja privatizacije v izobraževanje

5.5.1 Prednosti, ki jih prinaša privatizacija

Različni avtorji se večinoma strinjajo glede pglavitnih prednosti, ki bi jih prinesla privatizacija oz. razdržavljanje na področju izobraževanja. Uporabila bom klasifikacijo Marjetke Mahne (1996: 77–78), ki te prednosti ločuje na ekonomske, sociološke in psihološke:

1. *Ekonomske*: Ena temeljnih prednosti je širjenje virov financiranja in zmanjševanje stroškov za šolstvo v državnem proračunu. Zasebna šola naj bi bila za državo cenejša od državne,

ker je v njej mogoče poenostaviti finančno poslovanje, notranje upravljanje in organizacijo, kar pomeni večjo učinkovitost vloženih sredstev na enoto storitve. Viri financiranja se razširijo – od sredstev lokalnih skupnosti, zasebnih sponzorskih virov, donacij, do prostovoljnega in neformalnega dela. Država se razbremeni tudi skrbi za naložbe in vzdrževanje šol (Medveš 1996: 91).

2. *Sociološke*: Pomembna prednost je tudi pluralizacija šolskega prostora. Gre za obogatitev šolskega prostora z vsebinami, predvsem pa z oblikami in koncepti, ki se v državni šoli zaradi načina programiranja dela državne šole, predpisanih učnih programov ter učbenikov in usmerjenih postopkov poučevanja, ne bi mogli uresničiti (Medveš 1996: 92). Po mnenju Mahnetove bi povečana samostojnost izobraževalnih ustanov spodbudila iniciativnost za razvijanje novih oblik storitev, večjo odzivnost na potrebe staršev in otrok in s tem povečanje raznovrstosti ponudbe, pravsem pa povečan vpliv uporabnikov na delo ustanov.
3. *Psihološke*: Za uporabnike, torej učence in njihove starše, bi možnost izbire institucij in programov pomenila večjo samostojnost in večjo odgovornost za angažiranje pri vzpostavljanju partnerskih odnosov z šolami, za izvajalce pa večjo ustvarjalnost in odgovornost (Mahne 1996: 78).

5.5.2 Problemi, ki jih prinaša privatizacija

Medveš (1996) kot najpomembnejše očitke zasebnemu šolstvu navaja naslednje:

1. *Med ustanovitelji prevladujejo združenja, organizacije in ne zasebniki, zato se zasebne šole predstavljajo kot proizvod interesa posameznih ideoloških usmeritev*. Statistični podatki o ustanovljenih zasebnih šolah kažejo, da se zasebna pobuda v šolstvu običajno izraža drugače kot v gospodarstvu, ali pa v drugih družbenih dejavnostih. Praviloma namreč zasebnih šol ne ustanavljajo fizične osebe, temveč različne družbene organizacije, društva in združenja in iz tega je mogoče sklepati, da se zasebne šole v sistemu šolstva ne pojavljajo kot oblika dejavnosti z ekonomskimi cilji, z dobičkonosno usmerjenostjo, temveč vedno predvsem kot oblika uresničevanja posebnih družbenih interesov. Nastajanje zasebnih šol torej bolj kot ekonomski interesi za opravljanje določene dejavnosti motivirajo

težnje po krepitvi vpliva različnih vrednostnih in svetovnonazorskih sistemov na šolo in prek tega na prebivalce.

2. *Zasebno šolstvo naj bi pospeševalo socialno razlikovanje.* Gre za očitek, ki izhaja iz okolij, v katerih je šolanje v zasebni šoli povezano s šolnino, pa četudi je šolnina samo dodatek za boljši izobrazbeni standard in za izboljšanje dolovnih pogojev in za kakovostnejši pouk.
3. *Zasebna pobuda kot ovira množičnosti in dostopnosti šolanja.* Ta očitek ni tako relevanten za obvezno šolanje, kot na primer za predšolsko vzgojo, kjer statistike dokazujejo povezanost med prevladujočo zasebno pobudo in nizko stopnjo vključenosti otrok v organizirano predšolsko vzgojo ter obratno.

Uvajanje načel trga v izobraževanje pa ima še eno posledico. Logična posledica je, da bodo imele ene šole preveliko povpraševanje učencev, druge pa premajhno. Šole, ki bodo preveč iskane, se bodo bodisi širile bodisi bodo vpeljale neko obliko selekcije učencev. Eden izmed razlogov za vpeljavo vavčerjev je prav »gigantskost« današnjih šol, ki zaradi velikega števila učencev in učiteljev ter nepreglednega upravnega aparata, staršem in učencem ne dajejo možnosti za vpliv na izobraževalni proces. Če želimo z vavčerji ta pojav preprečiti, potem se šolam, ki imajo veliko povpraševanje, ne sme dovoliti širitve, in tako ostane samo še selekcija bodisi po znanju in sposobnostih bodisi s šolnino. Dobre šole tako postanejo neke vrste elitne šole, saj sprejemajo samo otroke bogatih staršev ali pa samo najsposobnejše (Šimenc 2007b: 38).

Kljub temu, da privatizacija šolstva pomeni uvajanje t.i. kvazitrgov ali političnih trgov, pa je problematično tudi ohranjanje javnih monopolov. Zaradi tega pride do konfliktov med javnimi in zasebnimi zavodi, ki jih sprožajo neenaki pogoji, saj državni zavodi ohranjajo vrsto privilegijev, kar lahko privede do tega, da zasebni zavodi izgubljajo stranke. Področja političnih kvazitrgov morajo biti zato skrbno regulirana, da se z javno službo uresničuje javni interes. Rus (2001:37, 38) opozarja, da je, ne glede na to, ali se javna služba izvaja v zasebni, hibridni ali javni organizaciji, treba najti takšne zakonske rešitve, ki ne bodo omejevale tekmovalnih odnosov med akterji. Še posebej zahtevna naloga je najti ustrezne zakonske

rešitve za področja kot je šolstvo, kjer so rezultati neoprijemljivi in poleg tega vidni šele po daljšem časovnem obdobju. Na tem področju je torej potrebno skrbeti predvsem za to, da bo v pogodbenih določilih med javnimi financerji in nejavnimi izvajalci povsem jasno opredeljeno, kaj so pričakovani rezultati, določeni s pogodbo, in kaj so pričakovani dosežki, za katere mora biti poleg koncesionarjev odgovorna tudi in predvsem država.

6. ZASEBNO ŠOLSTVO V SLOVENIJI

6.1 Kratek oris zgodovine šolstva pri nas

Prve šole na slovenskem ozemlju so bile v srednjem veku stolne šole. To so bile višje šole na sedežih škofij. V njih so plemiške otroke šolali ločeno od revnih. Plemiške otroke so poučevali latinsko gramatiko, retoriko in srednjeveško pravo, med tem ko so revnejši otroci dobivali predvsem pouk iz verskih nauk, branja in petja, saj je v teh učencih cerkev videla naraščaj za podeželsko duhovščino. Iz obdobja srednjega veka obstajajo tudi podatki o samostanskih šolah na našem ozemlju, ki so bile predvsem namenjene za vzgojo lastnega redovniškega naraščaja, v manjši meri pa so sprejemale tudi zunanje učence, predvsem plemiškega rodu ali iz vrst bogatega meščanstva.

Ko so se na prehodu iz 12. v 13. stoletje razvila prva mesta in z njimi tudi potreba po praktičnih uporabnih znanjih, kot je osnovna pismenost in računanje, so začele nastajati mestne šole. Nastale so lahko tako, da so meščani sami najeli in plačevali učitelja v mestu, pogosto pa se je mestna šola razvila iz župnijske šole, kjer so praviloma poučevali župniki. Z nastankom mestne šole je cerkvena šola postala posvetna privatna šola in cerkev ni bila več edini organizator izobraževanja.

S protestantizmom pa so nastale prave osnovne šole, ki so bile namenjene vsem učencem, ne glede na njihov spol, razredno pripadnost, premoženjske razmere in bodoči poklic. Oče take šole pri nas je bil Primož Trubar, katerega naporji so bili prvenstveno verskega značaja, pomembno pa je bilo njegovo prizadevanje, da bi vsaka fara imela svojega učitelja. Učitelji bi mestne in kmečke otroke, dečke in deklice, učili slovensko brati in pisati. O dejanskem delovanju takih šol v času protestantizma je malo znanega, je pa v tem času v Ljubljani delovala protestantska stanovska šola, neke vrste gimnazija, ki je dijakom omogočala prehod na univerzo brez dodatnega šolanja. Ob koncu 16. stoletja s prihodom protireformacije, ki je šole iz obdobja protestantizma zaprla, njihove učitelje pa izgnala, pa so šolstvo ponovno prevzeli v svoje roke jezuiti in katoliška cerkev. Je pa za obdobje 17. in 18. stoletja pri nas značilno veliko število zakotnih (privatnih) šol in učiteljev, ki so jih omogočale pobude staršev.

Ideja splošne osnovne šole pa je ponovno zaživela šele v času prosvetljenega absolutizma Marije Terezije in Jožefa II., in sicer tokrat iz posvetnih in ne verskih pobud. Temeljni zakon iz tistega obdobja je bila Splošna šolska naredba iz leta 1774, ki je uredila področje osnovnega šolstva. Le-ta je uvedla splošno in obvezno, ne pa tudi za vse enako šolanje, saj je bil pouk na podeželskih osnovnih šolah veliko manj zahteven kot na mestnih glavnih šolah. S tem zakonom je šola postala državna ustanova, kljub temu, da je bilo njeno financiranje pomanjkljivo urejeno. Država je obveznost vzdrževanja šol prevalila na lokalne oblasti, obstajali pa so tudi šolski skladi, kamor so se stekala sredstva ukinjenih samostanov razpuščenih cerkvenih redov in iz katerih naj bi plačevali tudi šole, vendar pa je denarja vedno primanjkovalo.

Obdobje Ilirskih provinc je prineslo nekaj napredka na področje šolstva, saj je slovenščina prvič postala učni jezik in učni predmet, vendar pa so šole izgubile nekatere vire financiranja in so bile odvisne izključno od občinskih proračunov, kar jih je postavilo materialno v še slabši položaj. To je bil poglavitni razlog, da so mnoge trivialke propadle in se je zniževalo tudi število učencev. Po odhodu Francozov je avstrijska oblast zaradi strahu pred revolucijo ponovno uvedla cerkveno nadzorstvo osnovnih šol. Po Politični šolski ustavi, ki je bila temeljni dokument tistega časa in je določala ureditev šolstva, so bile občine odgovorne, da prispevajo za zidavo šolskega poslopja nekvalificirano delovno silo, zemljiška gospostva so morala plačevati gradivo za zidavo, patroni (cerkvena in svetna gospostva) pa naj bi plačevali obrtnike in nabavili učne pripomočke. Tako sta si odgovornost za napredek materialnih razmer šolanja delila predvsem dva partnerja – zemljiški gospod in patron. Če sta ta dva prispevala svoj delež, so morali kmetje poprijeti za delo in to so tudi storili. Ker pa so se zemljiški gospodje in patroni pogosto izmikali plačevanju za gradnjo šol, je v tistem času šola pogosto iskala alternativne nastanitve v kakšni že obstoječi stavbi. Neprimerni šolski prostori so bili, poleg revščine in odnosa staršev do šole, eden izmed vzrokov za slab šolski obisk.

Revolucionarno leto 1848 je prineslo nove pridobitve tudi na področje šolstva. Ustanovljeno je bilo prosvetno ministrstvo, zadolženo za šolstvo, nastal pa je tudi nov reformni načrt, po katerem naj bi za osnovne šole skrbele občine, za srednje pa dežele in javna uprava. Pouk v teh

šolah naj bi potekal v materinem jeziku. Ta načrt ni bil v celoti uresničen, je pa kmalu sledil zlom absolutizma v Avstriji, ki je prinesel krepitev liberalnih idej, ki so vplivale tudi na šolstvo. Liberalci so bili naperjeni proti konkordatu iz leta 1855, ki je krepil cerkveno nadzorstvo nad šolami. Liberalna večina dunajskega parlamenta je leta 1869 sprejela osnovnošolski zakon, po katerem so šole postale državne in deželne ustanove, učitelje pa so plačevale dežele. Ti niso smeli opravljati cerkovniških služb in so postali formalno neodvisni od duhovščine. Poleg tega je bila uvedena osemletna obvezna osnovna šola. Zakon je govoril tudi o zasebnih šolah in njihovem ustanavljanju, vendar pa je bilo dopuščanje take vrste šol zgolj popuščanje katoliški cerkvi. V veljavi je ostal celotno obdobje Avstro-Ogrske, pri nas pa tudi potem, do leta 1929, ko je izšel nov zakon, ki je poenotil osnovno šolstvo v okviru jugoslovanske države. Osnovno šolo je označil za »narodno šolo«, za njihovo ustanavljanje ter nameščanje in plačevanje učiteljev pa je bila zadolžena država. Občine so morale poskrbeti za zemljišče za osnovne šole, krajevni šolski sveti pa zidati in vzdrževati šolska poslopja ter nabavljati učila in opremo.

Obdobje okupacije med drugo svetovno vojno je pretreslo sistem šolstva, saj je bila slovenščina iz šol umaknjena, država pa razkosana med Nemčijo, Italijo in Madžarsko. Okupatorsko raznarodovalno šolstvo je sprožilo mnoge upore učiteljev in šolarjev proti okupatorjem in proti članstvu v fašističnih organizacijah. Po osvoboditvi so začele nastajati prve partizanske šole pri partizanskih odredih. Bile sočasne in so nadomestile prejšnje okupatorjeve šole. Spomladi 1942 pa je dobilo partizansko šolstvo tudi zakonsko osnovo v obliki odloka izvršnega odbora OF. Vodstvo šol je ta odlok prenesel na ves učiteljski kolektiv, ki naj bi sam izbral šolskega voditelja. Vodstvo OF se je zavezalo, da bo uredilo gmotno stanje učiteljev. Na osnovah partizanskih šol je na slovenskem ozemlju zrasla dovolj trda mreža osnovnih šol. Seveda ni bila povsod enako razvejana in utrjena, odvisna je bila od obsega in trajnosti osvobojenih ozemelj. Osvoboditev leta 1945 je bila na šolskem področju logično nadaljevanje razvoja, ki ga je šolstvo doživelo med NOB. Tega leta sprejeti odlok o organizaciji osnovnih in srednjih šol je med drugim poddržal zasebne šole, ki so jih prej upravljali cerkveni redi, tako da se zasebne šole na Slovenskem uradno spet pojavijo šele leta 1991 (Ciperle in Vovko 1987: 9–178).

6.2 Zasebne šole v Sloveniji po osamosvojitvi

Slovenska zgodovina s področja šolstva jasno govori o tem, da tradicije privatnega šolstva pri nas ni bilo niti pred socializmom. V vsej zgodovini šolstva na slovenskem je šlo le za menjavanje cerkvene in državne oblasti nad tem področjem. Zanimivo pa je, da je tudi po letu 1945, ko je bilo delovanje zasebnih šol pri nas prepovedano, bilo verskim skupnostim dovoljeno ustanavljati »verske šole za vzgojo duhovnikov« (229. člen zadnje ustave SR Slovenije), vendar njihovi akti, se pravi tudi spričevala, niso imeli pravne veljave. Zakon je bil spremenjen 30. 4. 1991 in od takrat so spričevala Srednje verske šole v Želimljah in Srednje verske šole v Vipavi in diplome Teološke fakultete v Ljubljani štejejo za javne listine (Šimenc 1996: 39).

Leta 1991 izide tudi Zakon o zavodih, ki v drugem členu pravi: »Zavod lahko ustanovijo domače in tuje fizične in pravne osebe, če ni za posamezne dejavnosti ali za posamezne vrste zavodov z zakonom drugače določeno«, kar omogoča nastanek zasebnih šol. Istega leta Salezijanski inšpektorat ustanovi gimnazijo Želimlje, škofijsko gimnazijo v Vipavi pa koprška škofija, čeprav je ta šola obstajala v okviru malega semenišča že od leta 1952. Obe ti šoli in pa osnovna šola, ki jo je ustanovilo Društvo prijateljev waldorfske šole, dobijo koncesijo za izvajanje celotnega izobraževalnega programa z državnim sofinanciranjem s šolskim letom 1992/1993, naslednje leto pa se jim pridruži še osem drugih koncesionarjev. Najprej v Novem mestu, potem pa v Ljubljani začne delovati francoska osnovna šola, namenjena francosko govorečim otrokom, ki deluje po francoskem učnem načrtu in je podrejena francoskemu Ministrstvu za nacionalno izobraževanje, v Ljubljani pa se ustanovi tudi mednarodna šola z angleškim učnim jezikom (Šimenc 1996: 40).

6.3 Pravna ureditev zasebnega šolstva

6.3.1 Nastajanje današnje šolske zakonodaje

Državni zbor Republike Slovenije je danes veljavno šolsko zakonodajo sprejel februarja 1996. V vseh bistvenih elementih uveljavlja rešitve, ki jih je predlagala »Zasnova ureditve položaja zasebnih šol in vrtcev«, objavljena v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v Republiki

Sloveniji januarja 1995. Ta zasnova je nastala kot rezultat nekajletnega raziskovanja in usklajevanja pogledov različnih strokovnjakov iz področja šolstva. Zasnova ureditve položaja zasebnih šol je nastala na podlagi študije dr. Marjana Šimenca in prispevka dr. Ivana Kosovela. To je bilo tudi izhodišče za osnutek tez zasnove zasebnih vrtcev. Osnutek zasnove zasebnega šolstva je bil nato obravnavan na posvetu strokovnjakov in zainteresiranih institucij in posameznikov na Zavodu RS za šolstvo in šport septembra 1993, na srečanju osnovnošolskih ravnateljev v Portorožu oktobra 1993 in na seji Podkomisije za vzgojo in izobraževanje pri Mešani krovni komisiji Vlade Republike Slovenije in Rimokatoliške cerkve oktobra 1993. Pri redakciji končnega besedila tez za ureditev položaja zasebnih šol in vrtcev so sodelovali dr. Marjan Šimenc, dr. Ljubica Marjanovič Umek, dr. Pavle Zgaga, dr. Zdenko Kodelja in Janez Krek (Bela knjiga 1995: 254).

Današnja šolska zakonodaja je zasnovana tako, da določene, vsem delom šolskega sistema skupne, zadeve ureja Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, posebnosti določenega segmenta izobraževalnega sistema pa še posebni zakoni, kot na primer Zakon o osnovni šoli, Zakon o gimnazijah ...

Najpomembnejši elementi zasebnega sektorja na področju izobraževanja po naši zakonodaji so (Krek, 1996: 85):

1. Zasebno šolstvo ni del javnega šolstva, je pa njegova dopolnitev, v smislu možnosti obstoja šol in vrtcev, ki delujejo po drugih načelih kot javne šole in vrtci. Staršem omogoča, da za svoje otroke izberejo šolo ali vrtec, ki vzgaja ali izobražuje v skladu z njihovimi verskimi ali filozofskimi prepričanji.
2. Sistem omogoča horizontalno in vertikalno prehodnost med javnimi in zasebnimi šolami in vrtci. To je odvisno predvsem od kvalitete zasebnih ustanov. Zakonodaja vsebuje določila, ki zagotavljajo načelno in dejansko primerljivost kvalitete zasebnih in javnih šol in vrtcev.
3. Tretji element, ki ima pomembne posledice za zasebni sektor, pa je financiranje zasebnih šol in vrtcev iz javnih sredstev v določenem sorazmerju s sredstvi, ki jih država in lokalna skupnost namenjata javnim šolam in vrtcem.

6.3.2 Zasebne šole in zasebne šole s koncesijo

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (v nadaljevanju ZOVFI) v 11. členu pravi, da se za opravljanje javne službe na področju vzgoje in izobraževanja organizira javna mreža, ki jo sestavljajo javni vrtci in šole, zasebni vrtci in šole, ter zasebniki, ki imajo koncesijo. Zakon torej ločuje med zasebnimi šolami in zasebnimi šolami s koncesijo. V 73. členu ZOVFI je zapisano, da se lahko za opravljanje javne službe v vzgoji in izobraževanju dodeli koncesija zasebnemu vrtcu oziroma šoli, če to omogoča program pa tudi zasebniku, ki izpolnjuje pogoje, določene za izvajanje javno veljavnih programov. Koncesija torej vrtec ali šolo zavezuje k izvajanju javno veljavnih programov. Koncesionarja poleg posebnih razpisnih pogojev zavezujejo tudi vse določbe, ki veljajo za javne šole in vrtce. Zasebna šola in vrtec s koncesijo sta v vseh pravicah in obveznostih praktično izenačena s šolo oziroma vrtcem, katerih ustanovitelj je država in tako izgubita prav »drugačnost«, ki je značilnost zasebnega šolstva (Krek, 1996: 88).

Zato zakon predvidi tudi drugo možnost in sicer ustanavljanje zasebnih šol in vrtcev neodvisno od pobude in interesa države. Ko zakon govori o zasebnih šolah, določbe dejansko ne zadevajo zasebnih šol s koncesijo, temveč le tiste zasebne šole, ki koncesije nimajo in predstavljajo od javnega neodvisen sektor.

6.3.3 Financiranje zasebnih šol

ZOVFI ureja tudi financiranje šol in vrtcev, ki ne delujejo na podlagi koncesije in torej niso del javne mreže. V 85. členu pravi, da se koncesionarju za opravljanje javne službe zagotavlja sredstva v skladu s pogodbo. Bolj pa je zakon natančen pri šolah, ki koncesije nimajo. 86. člen določa, da zasebni šoli pripada za posameznega učenca oziroma dijaka 85 % sredstev, ki jih država oziroma lokalna skupnost zagotavlja za plače, druge osebne prejemke v skladu s kolektivno pogodbo in materialne stroške na učenca oziroma dijaka v javni šoli. V prehodnih in končnih določbah (138. člen) pa še dodaja, da se zasebne šole, ki jim je bila dodeljena koncesija pred uveljavitvijo tega zakona, financirajo v skladu s koncesijsko pogodbo. Te koncesijske pogodbe so bile sestavljene tako, da je na učenca oziroma dijaka zasebni šoli pripadal enak odstotek sredstev, ki jih država namenja za plače in materialne stroške v ustrezni

javni šoli (Krek, 1996: 89). Kljub temu, da država v sorazmerno velikem deležu financira zasebne šole, pa obstaja ena pomembnejša omejitev, ki lahko bistveno zavira nastajanje zasebnih šol. Zakon namreč določa, da javna sredstva zasebni šoli ne pripadajo, če je zaradi vpisa v zasebno šolo ogrožen obstoj edine javne osnovne šole v istem šolskem okolišu. S tem država zagotavlja obstoj javne šolske mreže.

Zakon posebej navaja tudi javno veljavne programe, ki jim pripadajo javna sredstva (86. člen). Ti programi so: program osnovnošolskega izobraževanja, osnovnega glasbenega izobraževanja in gimnazij, kar pa ne vključuje zasebnih poklicnih in strokovnih šol, ki se torej iz javnih sredstev lahko financirajo samo na podlagi koncesije. Zasebne šole lahko pridobijo javna sredstva, če izvajajo javno veljavne programe, pri tem pa morajo izpolnjevati še določene dodatne pogoje:

- Izvajati morajo program od prvega do zaključnega razreda oziroma letnika;
- vključena oziroma vpisana morajo imeti najmanj dva oddelka prvega razreda;
- zaposlene ali drugače zagotovljene morajo imeti učitelje oziroma vzgojitelje, potrebne za izvedbo javno veljavnega programa v skladu z zakonom in drugimi predpisi.

Zasebne šole se lahko poleg javnih sredstev financirajo tudi iz sredstev ustanovitelja, prispevkov gospodarskih združenj in zbornic, neposrednih prispevkov delodajalcev za izvajanje praktičnega pouka, prispevkov učencev, vajencev, dijakov, šolnin, sredstev od prodaje storitev in izdelkov, donacij in prispevkov sponzorjev ter iz drugih virov. Naj omenim še, da ZOVFI ureja le financiranje šol, medtem ko financiranje vrtcev ureja Zakon o vrtcih in sicer na zelo podoben način.

6.3.4 Veljavnost programov in šole s posebnimi pedagoškimi načeli

Termin »zasebna šola« v naši zakonodaji pomeni šolo, ki nima koncesije, vendar pa vseeno izvaja javno veljavne programe za določeno stopnjo izobrazbe. Šole, katerih programi nimajo javne veljavnost, niso predmet ZOVFI.

Izobraževalni program zasebne šole pridobi javno veljavnost, ko pristojni strokovni svet ugotovi enakovreden izobrazbeni standard (17. člen). Za program, ki ga izvaja zasebna šola, ki deluje po posebnih pedagoških načelih (pri nas je to le Waldorfska šola), pa velja drugačno načelo, in sicer pridobi izobraževalni program javno veljavnost, ko pristojni strokovni svet ugotovi, da zagotavlja minimalna znanja, ki omogočajo uspešno zaključiti izobraževanje in ga je priznalo ustrezno mednarodno združenje teh šol. Vsako uvedbo takega programa se preverja s poskusom ves čas šolanja prve generacije. Javno veljavnost izobraževalnih programov zasebnih šol ugotavlja Strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje.

Poleg priznavanja javne veljavnosti programov pa zakon določa še nekatere druge razlike med šolami s posebnimi pedagoškimi načeli in ostalimi zasebnimi šolami. Po 33. členu ZOVFI morajo zasebne šole, ki izvajajo javno veljavne programe, izpolnjevati pogoje, predpisane za strokovne delavce, prostor in opremo v javni šoli, medtem ko morajo šole, ki izvajajo programe po posebnih pedagoških načelih, izpolnjevati le pogoje za prostor v javni šoli. Zakon o osnovni šoli v 28. členu določa obvezne predmete, ki jih mora izvajati zasebna osnovna šola, zasebni šoli, ki deluje po posebnih pedagoških načelih, pa dopušča samostojno oblikovanje programa osnove šole z edino omejitvijo, da mora zagotoviti minimalna znanja, ki omogočajo zaključitev osnovnošolskega izobraževanja. Na koncu tretjega obdobja (ob zaključku osnovne šole) se v vseh osnovnih šolah znanje učencev preverja z nacionalnim preverjanjem znanja, s katerim se preverjajo standardi znanja, določeni z učnim načrtom.

6.4 Zasebne šole pri nas

6.4.1 Osnovne šole

Pri nas trenutno deluje le ena zasebna osnovna šola in sicer Waldorfska šola Ljubljana, ki deluje po posebnih pedagoških načelih. To zasebno šolo, ki deluje v Ljubljani in ima organizacijsko enoto še v Mariboru, v letošnjem šolskem letu 2007/2008 obiskuje 264 učencev, kar je 0,16 % vse osnovnošolske populacije. Ustanovilo jo je Društvo prijateljev Waldorfske šole, ki ga je sestavljala skupina staršev, ki je želela, da bi se njihovi otroci šolali na waldorfski način, in učiteljev, ki so bili pripravljeni poučevati na Waldorfski šoli. To društvo je nato ustanovilo zavod Waldorfska šola Ljubljana, ki je nato zaprosil za dovoljenje za

poučevanje na osnovnošolski stopnji in pridobil vsa ustrezna soglasja, tako da je prva generacija Waldorfske šole začela šolanje septembra 1992.

Waldorfska šola deluje po posebnih pedagoških načelih. Učni načrt, predmetnik, urnik in celoten učno-vzgojni proces izhaja iz poznavanja in upoštevanja otrokovega duhovno-duševnega in fizičnega razvoja, njegovega povezovanja s svetom odraslih in okolja, v katerem biva. Na Waldorfski šoli je poudarek na umetniškem načinu poučevanja vseh predmetov in to ne le umetniških, saj tudi pouk matematike dojemajo kot umetnost. Verjamejo, da je prav umetnost tista, ki stoji v sredini med mišljenjem in hotenjem ter stoječa v čutenju zajema celega človeka. Poleg rednih predmetov, ki se poučujejo na državnih osnovnih šolah, izvaja waldorfska šola tudi predmet imenovan evritmija. Le-ta naj bi imel pomembno pedagoško vlogo v razvoju otrok in je zato obvezna učna vsebina za učence od prvega do devetega razreda. Evritmija je duševno-duhovna umetnost gibanja. Duša preko gibanja nagovarja telo in združuje duševne, duhovne in telesne danosti v harmonično celoto. Športna vzgoja s telovadbo vzpodbuja in neguje predvsem fizično telo, evritmija pa nagovarja skozi gibanje otrokov duševno-duhovni razvoj. Pedagogika Waldorfske šole je močno vzgojna in ne le izobraževalna, saj verjamejo, da sodobni čas nudi otrokom množico različnih poti do znanja, kot so knjige, radio, televizija in internet.

Trenutno je Waldorfska šola še edina zasebna osnovna šola pri nas, vendar pa je trenutno v ustanavljanju še ena zasebna šola in sicer v Ljubljani v Škofovskih zavodih. Le-ta bo verjetno vpisala prvo generacijo osnovnošolcev septembra letos.

6.4.2 Srednje šole

Na področju srednjega šolstva imamo tri zasebne šole s koncesijo za izvajanje izobraževalnih programov za pridobitev srednje izobrazbe in sicer Škofijsko Gimnazijo Vipava, ki ima v šolskem letu 07/08 vpisanih 319 dijakov, Zavod sv. Stanislava Škofijsko klasično gimnazijo v Ljubljani, ki ima vpisana 702 dijakov in Zavod sv. Frančiška Saleškega v Želimljah, kjer je v letošnjem šolskem letu vpisanih 263 dijakov. Te tri šole izvajajo programe gimnazije in so bile ustanovljene že pred sprejetjem današnje šolske zakonodaje in torej delujejo na podlagi

koncesije in prejemajo državno pomoč v višini 100 % sredstev, ki jih država namenja na dijaka v javni srednji šoli.

Poleg teh treh srednjih šol pa v višini 85 % država financira izvajanje izobraževalnih programov za pridobitev srednje izobrazbe še na treh srednjih šolah, ki nimajo koncesije. To so Škofijska gimnazija Antona Martina Slomška v Mariboru, ki ima v šolskem letu 07/08 vpisane 404 dijake, Waldorfska šola Ljubljana s 115 dijaki in Euro šola v Ljubljani s 168 dijaki.⁴

Teh šest šol izvaja programe gimnazije, torej splošno srednješolsko izobraževanje, ki je po naši zakonodaji bilo do letošnjega leta edino srednješolsko izobraževanje, ki ga je država sofinancirala. Izjema so srednje šole, ki izvajajo programe za pridobitev poklicne izobrazbe, ki so nastale že pred sprejetjem sedanje zakonodaje. Takih šol je pet in sicer Ljudska univerza Slovenska Bistrica in Riro d.o.o. Kamnik, Srednja šola tekstilne usmeritve, ki izvajata program pomožni tekstilec, Cene Štupar, center za permanentno izobraževanje, s programom živilski delavec, Zavod za raziskavo materiala in konstrukcij, ki izvaja program gradbinec ter Agencija Tolminska Perovič k.d. Tolmin, ki poučuje program gostinska dela. Te šole prejemajo državna sredstva na podlagi koncesije, ki so jo dobile po zakonu iz leta 1991. 11. 4. 2008 pa je bil sprejet dopolnjen predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS 36/08), ki je uredil področje srednjega poklicnega in strokovnega izobraževanja. To bo omogočilo ustanavljanje zasebnih srednjih poklicnih in strokovnih šol, ki bodo upravičene do 85 % financiranja s strani države in zaradi tega izenačene s srednjimi šolami, ki izvajajo program gimnazije.

6.5 Nadaljni razvoj zasebnega šolstva

6.5.1 Načela pri uvajanju zasebnega šolstva

Načela, po katerih se mora ravnati Slovenija pri uvajanju privatizacije, so bila sicer napisana že v »Zasnovi ureditve položaja zasebnih šol in vrtcev« leta 1995, ki je bil temeljni dokument, na podlagi katerega je leta 1996 nastala trenutno veljavna zakonodaja, in so zato relevantna še

⁴ Podatki Ministrstva za šolstvo in šport

dan. Tudi nadaljnji razvoj Slovenije na tem področju gre pričakovati v skladu s temi načeli. Ta načela so (Krek ur. 1995: 236):

1. *Načelo postopnosti in kontinuitete.* To je nasploh eno temeljnih načel urejanja šolstva v Sloveniji. Pri uvajanju zasebnega šolstva je pomembno zato, ker je za večino staršev, ki bi za otroka lahko izbrali zasebno šolo, za otroke, ki bodo vanjo hodili in za bodoče ustanovitelje zasebnih šol in učitelje v njih zasebno šolstvo nekaj novega in relativno neznanega. Zato naj bo zasebno šolstvo zakonsko dovolj natančno regulirano, da pravna praznina ne bi pripeljala do zlorab, ki bi jih bilo težko preprečevati in sankcionirati.
2. *Načelo združevanja tujih izkušenj in nacionalne posebnosti.* Čeprav je med ureditvami položaja zasebnega šolstva v evropskih državah veliko skupnih točk, je prav toliko razlik, saj vsaka ureditev nosi s sabo sledove zgodovinske geneze. Če bi lahko začeli iz nič, bi verjetno zasebno šolstvo v večini držav uredili nekoliko drugače. Pri urejanju tega vprašanja je treba upoštevati mnenja vseh zainteresiranih strani.
3. *Načelo enakih možnosti in skrbi za kvaliteto.* Zasebno šolstvo prinese s sabo nevarnost elitizma. Da bi se mu izognili, je treba pri urejanju položaja zasebnega šolstva poskrbeti, da imajo tudi otroci premoženjsko šibkejših staršev možnost vpisa v zasebno šolo. Na drugi strani je treba nameniti pozornost tudi temu, da ne bi prožnejši zakonski okvirji v zasebnih šolah privedli do rešitev, ki bi prizadele kakovost izobraževanja in znižale nivo znanja učencev.
4. *Načelo povezovanja nadzora in sofinanciranja.* Mednarodna priporočila svetujejo prožnejše zakonske okvire in večjo državno podporo zasebnemu šolstvu. Dejstvo pa je, da je vpliv države na zasebno šolstvo praviloma sorazmeren z velikostjo njene finančne podpore. Da težave pri uvajanju zasebnega šolstva ne bi bile prevelike, je potrebno relativno razčlenjeno zakonsko urejanje, združeno s sofinanciranjem zasebnega šolstva.

6.5.2 Kako bo v prihodnje

Dr. Marjan Šimenc je mnenja, da če se bo družba razvijala tako kot se sedaj, se bo odstotek zasebnega šolstva malo večal, vendar pa ne pričakuje večjih sprememb. Pričakuje, da se bo ustanovilo še nekaj cerkvenih zasebnih šol, mogoče še kakšna Waldorfska šola, sam bi si pa želel, da bi se ustanovila še kakšna druga šola, ki deluje v skladu s kakšnim alternativnim programom, na primer osnovna šola Montessori. To bi prineslo nekaj več raznovrstnosti v slovenski prostor. Drugače pa kakšnih drugih večjih sprememb ne pričakuje in si jih tudi ne želi. Poudarja pa, da je to odvisno od razvoja družbe. Vemo, da globalna konkurenca sili družbe k spreminjanju, da je socialna država pod udarom, da bo Slovenija imela težave s pokojninskim sistemom, kar pomeni, da bo država mogoče prisiljena nižati davke, da bo gospodarstvo bolj kompetitivno, kar pa bo pomenilo manj denarja za javno sfero. V tem primeru se lahko zgodi marsikaj. Upa, da do tega ne bo prišlo, ker se mu zdi javna sfera zelo pomembna, vendar pa poudarja, da je težko z gotovostjo napovedati, kako se bodo stvari odvijale.

7. JAVNI INTERES IN ZASEBNO ŠOLSTVO

7.1 Javni interes na področju šolstva

Temeljno vprašanje, ki se tukaj pojavlja je, kaj je v Sloveniji javni interes na področju šolstva. Če izhajamo iz formalne opredelitve javnega interesa, ki pravi, da so to vsi tisti splošni družbeni interesi, ki so tako pomembni, da njihovo varovanje zagotavlja država, potem lahko javni interes na tem področju poiščemo v zakonodaji. Če se nekoliko omejimo le na osnovno izobraževanje, lahko nekatera pomembna načela najdemo v 2. členu Zakona o osnovni šoli, ki govori o ciljih osnovnošolskega izobraževanja. Prvi cilj je zagotavljanje kakovostne splošne izobrazbe vsemu prebivalstvu. Poleg tega pa lahko javni interes deloma najdemo v vseh ciljih, od katerih so najpomembnejši:

- vzgajanje in izobraževanje za trajnostni razvoj in za dejavno vključevanje v demokratično družbo, kar vključuje globlje poznavanje in odgovoren odnos do sebe, svojega zdravja, do drugih ljudi, svoje in drugih kultur, naravnega in družbenega okolja in prihodnjih generacij,
- razvijanje zavesti o državni pripadnosti in narodni identiteti,
- vzgajanje za spoštovanje in sodelovanje, za sprejemanje drugačnosti in medsebojno strpnost, za spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
- doseganje mednarodno primerljivih ravni znanja.

Naprej lahko javni interes iščemo tudi v ciljih sistema vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji, ki so navedeni v 2. členu Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja. Le-ta med drugim navaja:

- vzgajanje za medsebojno strpnost, razvijanje zavesti o enakopravnosti spolov, spoštovanje drugačnosti in sodelovanje z drugimi, spoštovanje otrokovih in človekovih pravic in temeljnih svoboščin, razvijanje enakih možnosti obeh spolov ter s tem razvijanje sposobnosti za življenje v demokratični družbi,
- razvijanje jezikovnih zmožnosti in sposobnosti in ozaveščanje položaja slovenskega jezika kot jezika države Slovenije; na območjih, ki so opredeljena kot narodno mešana, pa ob slovenskem jeziku tudi ohranjanje in razvijanje italijanskega in madžarskega jezika,
- omogočanje vključevanja v procese evropskega povezovanja,

- zagotavljanje enakih možnosti za vzgojo in izobraževanje na območjih s posebnimi razvojnimi problemi,
- zagotavljanje enakih možnosti za vzgojo in izobraževanje otrok iz socialno manj spodbudnih okolij,
- zagotavljanje enakih možnosti za vzgojo in izobraževanje otrok, mladostnikov in odraslih s posebnimi potrebami,
- omogočanje splošne izobrazbe in pridobitve poklica vsemu prebivalstvu,
- omogočanje čim višje ravni izobrazbe čim večjemu deležu prebivalstva ob ohranjanju že dosežene ravni zahtevnosti,
- omogočanje razvoja in doseganje čim višje ravni ustvarjalnosti čim večjemu deležu prebivalstva.

Zaradi teh ciljev je pri nas vzpostavljena hierarhija vrednot, pa kateri zasebne šole ne smejo ogroziti mreže vsem dostopnih javnih šol. To določa tudi ZOFVI v 87. členu, ko pravi, da zasebni šoli ne pripadajo javna sredstva, ki jih država namenja za financiranje zasebnih šol, če je zaradi vpisa v zasebno šolo ogrožen obstoj edine javne osnovne šole v istem šolskem okolišu. Ker pa je zakonsko dovoljeno ustanavljanje zasebnih šol, bi lahko sklepali, da je v javnem interesu tudi, da imajo starši možnost, da šolajo svojega otroka v skladu z lastnimi prepričanji in željami. Snovalci trenutno veljavne zakonodaje, ki je uredila področje zasebnega šolstva pa so v Beli knjigi zapisali:

»Država mora zakonsko urediti in omogočiti ustanavljanje zasebnih vrtcev in šol. Ta dolžnost izhaja iz mednarodnih dokumentov, npr. iz Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, ki staršem zagotavlja pravico, da lahko izberejo za svoje otroke tudi takšne vrtce in šole, ki jih niso ustanovile javne oblasti (če ustrezajo minimalnim standardom, ki jih določi ali predpiše država, in če niso v nasprotju z veljavno zakonodajo)« (Krek, 1995: 16).

Iz tega bi lahko sklepali, da je urejanje položaja zasebnega šolstva le dolžnost, ki jo Sloveniji predpisujejo mednarodni dokumenti, vendar pa dr. Šimenc na to odgovarja, da zasebno šolstvo pri nas predstavlja obogatitev javne šolske mreže in ne njeno nadomestilo. Na ta način se javno šolstvo srečuje z drugačnostjo in je zaradi tega tudi samo spodbujeno, da stvari znova premisli.

Javno šolstvo je na nek način vrednota, ki skrbi za socialno pravičnost, enakost, minimalne enake možnosti in da je tukaj perspektiva drugačna, kot na drugih področjih, kot so na primer gospodarske javne službe. Po drugi strani pa je tudi dejansko stanje drugačno, saj so šolski sistemi bili vedno dokaj konzervativni in so se spreminjali počasi. Vse nagle spremembe so imele ogromno nezaželenih učinkov. Javno šolstvo je v Sloveniji tradicija, saj že če pogledamo Avstroogrsko vidimo, da je bil odstotek zasebnih šol majhen. Podobno je tudi stališče Janeza Kreka, ki je aktivno sodeloval pri nastajanju zakonodaje s področja zasebnega šolstva. V Zasnovi ureditve zasebnega šolstva je zapisal: »Razmerje javnega in zasebnega sektorja naj bo tako, da zasebne šole bogatijo javno ponudbo, staršem omogočijo večjo izbiro, prispevajo k večji prilagodljivosti sistema in dopolnjujejo javno šolsko mrežo (in je ne omejujejo ali rušijo)« (Krek, 1995: 238).

7.2 Neoliberalna teorija in slovenska realnost

Neoliberalna teorija pravi, da je izobrazbo mogoče izbirati na prostem trgu. Konkurenca med ustanovami naj bi povečala kakovost šol. Zato pa morajo šole postati profitna podjetja, saj naj bi učinkovitost trga izboljšala dostopnost izobrazbe in kakovost pouka. Šole bi se osvobodile birokratskih pravil in pritiska sindikatov. Milton Friedman (v Laval 2005: 111) pravi, da »ko bi se šole razbremenile sindikatov, bi laže ustregle željam družin, in sicer tako, da bi sprejele inovatorske mehanizme.«

Takšno stališče dr. Šimenc jasno zavrača, saj pravi, da je prenašanje terminologije iz podjetništva na šolstvo nevarno. Pravi da, če pogledamo šolske sisteme po Evropi, vidimo, da ne gre za trg. Razlog za to je preprosto družben. Analiza pokaže, da če se na tem področju vzpostavi trg, to pomeni, da se bodo na dobrih šolah zbirali dobri in premožnejši učenci, ostali bodo šli pa v druge šole. In te druge šole ne bomo zapirali, nasprotno potrebujemo jih. To torej ne pomeni, da bodo šole postajale vedno boljše in boljše, temveč pomeni, da se bo oblikovala neka elita šol in neke druge šole za vse ostale. To je taka črna analiza, ki kaže na to, da je tukaj trg nekoliko drugačen. Če je neka šola dobra, to ne pomeni enako, kot če je dobro podjetje, da bo lahko proizvajala več in dražje prodajala. Dobra šola se ne more širiti, ker dobra šola je tudi šola določene velikosti. To so zadržki. Po drugi strani, pa je šola javna institucija, ki ima javne

funkcije, kot je ta, da omogoča vsem učencem, da živijo skupaj. Njen edini cilj ni, da se preprosto prodaja neke produkte.

Pri nas je torej zasebna iniciativa na področju šolstva omogočena, a obenem omejena. Omejitve se po eni strani nanaša na kakovost, saj če program ne zagotavlja zahtevanih standardov kakovosti, ni potrjen in ne dobi javne veljave. Tako je varovana pravica otrok do izobrazbe. Podobno dvojnost najdemo pri financiranju. Zasebne šole, ki izvajajo javnoveljavne programe, dobijo javno podporo v višini 85 % sredstev, ki jih država ali lokalna skupnost zagotavlja za plače in materialne stroške na učenca oziroma dijaka v javni šoli (86. člen ZOFVI). Vendar pa je tudi financiranje pogojeno. Šole morajo izvajati program za vse letnike, vpisana morajo imeti vsaj dva oddelka prvega razreda, zaposleni učitelji morajo izpolnjevati zakonske pogoje za učitelje v javni šoli, omejena je višina šolnin, plače učiteljev pa so vezane na plače učiteljev v javnih šolah.

7.3 Javno-zasebno partnerstvo na področju šolstva

Javno-zasebno partnerstvo v praksi pogosto razumemo predvsem kot finančni projekt, vendar pa je definicija v resnici zelo široka, saj tako partnerstvo zajema vse oblike sodelovanja, v katerih javne in zasebne institucije združijo svoje človeške in materialne vire za doseg obojestranskih koristi. Zaradi tega je moje stališče, da tudi na področju šolstva lahko govorimo o javno-zasebnem partnerstvu. Država namreč obdrži odgovornost za kvaliteto šole s tem, da predpisuje učne programe in minimalne standarde, ravno tako pa tudi preverja kvaliteto šole z eksternimi preverjanji znanja in maturo ter ves čas šolanja prve generacije novoustanovljene šole. Poleg tega država tudi v znatnem deležu financira zasebne šole. Kljub temu pa se dr. Šimenc ne strinja, da lahko na področju šolstva govorimo o javno-zasebnem partnerstvu, saj je šolstvo specifično. Država ne predaja načrtno šolstva v roke zasebnih šol, vendar zgolj dopušča zasebno iniciativo, ki bogati in dopolnjuje javno mrežo. Pomemben razlog je v tem, da se generacije krčijo in že Waldofrska šola ponavadi težko napolni dva oddelka prvega razreda, kar je eden izmed pogojev za državno financiranje. Zaradi krčenja generacij in upadanja števila prvošolčkov je že javna mreža šol ponekod preobširna.

7.4 Kaj pa visoko šolstvo

Kar se tiče višjih in visokih šol pa je situacija pri nas zelo drugačna. Med vsemi višjimi šolami, ki jih je 56, je več kot polovica zasebnih, narašča pa tudi število samostojnih visokošolskih zavodov. Po podatkih Statističnega urada RS je v letošnjem šolskem letu na vse visokošolske zavode vpisanih 89.593 študentov, od tega jih 5.113 študira na dvanajstih samostojnih visokošolskih zavodih, kar znaša 5,7 %. Kar šest zavodov izmed teh je prvo generacijo študentov vpisalo v letošnjem študijskem letu. Po podatkih Ministrstva za visoko šolstvo znanost in tehnologijo je v Sloveniji akreditiranih 24 samostojnih visokošolskih zavodov, od katerih jih bo predvidoma 20 vpisovalo v naslednjem študijskem letu 2008/09⁵. Število teh zavodov torej narašča in tudi število zasebnih visokih, še posebej pa višjih šol, je bistveno večje od osnovnih. Razlog za to lahko iščemo v razmerju med javnim in zasebnim interesom, ki je na področju visokih šol drugačno, kot v osnovnošolskem izobraževanju. Za visoko izobraževanje velja, da je individualna stopnja donosa naložb (stopnja donosa za šolajočega se), predvsem zaradi relativno majhnega deleža stroškov, ki jih praviloma nosi posameznik (zaradi državne finančne pomoči šolajočim se, odsotnosti šolnin), bistveno višja od družbene. Pri tej ravni izobraževanja je razkorak med individualno in družbeno stopnjo donosa (15 % proti 9,5 %; koeficient 1,56) bistveno večji kot pri predhodnih dveh ravneh (Bevc 1999: 144). Na javni in zasebni sektor na področju visokega šolstva, lahko gledamo iz dveh vidikov, in sicer z vidika financiranja in iz vidika izvajanja storitev. To sta dve različni dimenziji udeležbe javnega in zasebnega sektorja v izobraževanju, ki pa sta med seboj tesno povezani.

G. Psacharopoulos (v Bevc 1999: 146) trdi, da bi morale pri državnem financiranju imeti prednost naslednje naložbe: 1. osnovno izobraževanje, 2. splošno izobraževanje (pri osnovnem in splošnem izobraževanju so po njegovem mnenju stranski učinki največji), 3. kakovostni pedagoški inputi, 4. študentska posojila in 5. štipendije za revne. V skladu s tem Svetovna banka predlaga štiri smeri reforme visokega šolstva: 1. spodbujanje večje raznovrstnosti izobraževalnih ustanov (univerzitetne, neuniverzitetne) vključno z razvojem zasebnih ustanov, 2. sprememba sistema financiranja izobraževanja – spodbujanje javnih izobraževalnih ustanov k iskanju alternativnih virov financiranja, 3. ponovna opredelitev vloge države v visokem

⁵ Seznam samostojnih visokošolskih zavodov se nahaja v prilogi B.

izobraževanju (v večini manj razvitih držav vključenost države v visoko izobraževanje precej presega raven, ki je še ekonomsko učinkovita), 4. spodbujanje kakovosti in pravičnosti. Na področju visokega izobraževanja je zasebno financiranje upravičeno, saj bi morali zaradi ekonomskih in neekonomskih koristi visoke izobrazbe šolajoči prispevati k pokrivanju stroškov s plačevanjem šolnine. Nasprotniki šolnin brezplačno visoko izobraževanje pogosto upravičujejo z vidika enakosti možnosti izobraževanja, vendar pa številni ekonomisti dokazujejo, da so šolnine v kombinaciji z ustrežno finančno pomočjo študentom pravičnejše in učinkovitejše kot popolno državno financiranje izobraževalnih ustanov (Bevc 1999: 188–203).

Po drugi strani pa so na Konferenci o javni odgovornosti za visoko šolstvo in raziskovanje, ki jo je organiziral Svet Evrope v Strasbourgu leta 2004, sprejeli priporočila, po katerih mora javno financiranje ostati glavni vir podpore visokemu šolstvu. Javne oblasti so dolžne tudi priskrbeti sredstva in začrtati politiko za ureditev pogojev, pod katerimi je mogoče kar najbolje uporabiti privatne vire, da bi univerze v evropskem visokošolskem prostoru lahko zadovoljile družbene potrebe po raziskovanju in se odzivale na javni interes. Pomembna funkcija javnih oblasti je tudi, da so mehanizem uravnavanja v vse bolj spreminjajočih se visokošolskih sistemih in uvedejo učinkovite mehanizme ocenjevanja kakovosti, ki temeljijo na zaupanju in namenljajo ustrezno pozornost notranjim postopkom razvijanja kakovosti. Po priporočilih omenjene konference mora torej tudi visoko šolstvo ostati večinoma financirano iz javnih sredstev, ravno tako pa mora država tudi namenjati posebno pozornost zahtevam glede pravičnosti, učinkovitosti, kakovosti in avtonomije.

Tudi na področju visokega šolstva torej obstajajo deljena mnenja glede zasebne pobude. Pri nas število neodvisnih visokošolskih zavodov hitro narašča, kar pa sproža tudi številne kritike. Glasno porastu zasebnih ustanov na tem področju nasprotujejo Socialni demokrati, ki vladi očitajo, da dopušča ustanavljanje visokošolskih institucij brez jasnih meril in ukinja javno mrežo ljudskih univerz. Očitajo ji tudi, da visokošolskega izobraževanja ne obravnava kot javno dobro in ignorira ključne evropske dokumente s tega področja.

Zaključimo lahko, da kljub temu, da je dejansko stanje na področju visokega šolstva bistveno drugačno kot pri osnovnih šolah, tudi tu obstajajo identični pomisleki glede zasebne pobude, ki

ob neprimernih in nejasnih merilih glede ustanavljanja zasebnih ustanov lahko negativno vpliva na kakovost storitev. Še posebej, če je glavni motiv za ustanovitev zavoda denar. Za učinkovit nadzor bi bil potreben dober sistem evalviranja šol, saj ni dovolj, da šola izpolnjuje le formalne pogoje. Evropska unija v ta namen predlaga ustanovitev neodvisne komisije za kakovost, ki pa je trenutno pri nas še ni na obzorju, medtem ko število zasebnih visokih šol hitro narašča.

8. SKLEP

Skozi analizo se je izkazalo, da šolstvo ni najbolj primerno področje za dokazovanje, da je javni interes najbolj varovan preko javno-zasebnega partnerstva. To sicer lahko drži za mnoga druga področja, predvsem gospodarske javne službe, šolstvo pa ima posebno specifiko, saj gre tu za posebno vrsto prepletanja javnega in zasebnega interesa. Neoliberalisti sicer zagovarjajo prepričanje, da bi uvedba sistema vavčerjev povzročila zmanjšanje količine neposrednih dejavnosti vlade, pri tem pa bi se bolj na široko odprle možne izbire za vzgojo in izobraževanje otrok. Povečala bi se raznolikost vzgojno-izobraževalnih institucij ter konkurenca med njimi. Vendar pa že sam »oče« sistema vavčerjev Milton Friedman (v Laval 2005: 111) ugotavlja, da z vavčerji neposredno tvegamo večjo neenakost. Na to kaže v praksi zgled Čila, kjer je bil sistem vpeljan po letu 1980 pod Pinochetom. Pokazalo se je, da so za šolski uspeh rezultati sistema bonov negativni in da očitno povečujejo družbeno segregacijo, saj revni ostajajo v javnih šolah, srednji in višji razredi pa se raje obračajo k zasebnemu sektorju. Zato je pri povečevanju zasebnega sektorja na tem področju izjemno pomembna previdnost. V Sloveniji nimamo tradicije zasebnega šolstva in temu je primeren tudi odstotek zasebnih šol danes, ki ga ne gre povečevati na silo. Optimalno razmerje med javnimi in zasebnimi šolami je tisto, ki se počasi, zgodovinsko vzpostavi. Če pogledamo iz popolnoma nasprotnega zornega kota kot neoliberalisti lahko rečemo, da je javni interes na področju izobraževanja verjetno najbolj varovan, če je šolstvo pod strogim državnim nadzorom. Le tako se lahko zagotovi enak dostop do izobrazbe vsem državljanom, učni programi pa so določeni tako, da mladi dobijo široko in univerzalno izobrazbo. Iz mednarodnih sporazumov o človekovih pravicah pa vendarle izhaja, da so zasebne šole nekaj normalnega in da država nima nobene pravice, da bi jih prepovedala. Zasebne šole pri nas ne nadomeščajo javne šolske mreže, temveč jo dopolnjujejo in bogatijo. Kljub določenim drugačnim pogledom, v strokovni javnosti pri nas prevladuje mnenje, ki ga je na Javni predstavitvi mnenj o zasebnem šolstvu izrazil državni svetnik dr. Jan, ki je opozoril, da mehanično prenašanje tujih modelov šolstva v naše okolje ni primerno. Šolstvo se mora razvijati samostojno in pognati korenine v domačih tleh. Mehanično presajanje tu ne pride v poštev.

LITERATURA:

- Anderson, James, E. (1997): *Public Policymaking: an introduction*. New York: Houghton Mifflin Company.
- Bevc, Milena (1999): *Financiranje, učinkovitost in razvoj izobraževanja*. Radovljica: Didakta.
- Bitenc, Mira (1993): Uvajanje privatizacije v izobraževanju. V Miha Kovač (ur.): *Privatizacija na področju družbenih dejavnosti*, 133–156. Ljubljana: DZS.
- Brezovšek, Marjan in Miro Haček, ur. (2003): *Globalizacija in državna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brezovšek, Marjan in Miro Haček, ur. (2004): *Upravna kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bučar, France (1969): *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Uradni list SRS.
- Ciperle, Jože in Andrej Vovko (1987): *Šolstvo na Slovenskem skozi stoletja*. Ljubljana: Slovenski šolski muzej.
- Devins, Neal E., ur. (1989): *Public Values, Private Schools*. New York: The Falmer Press.
- Döbert, Hans in Gert Geissler (2001): *Šolska avtonomija v Evropi*. Ljubljana: Družina.
- Ferčič, Aleš (2003): Pravni vidiki projektnega financiranja (zasebno financiranih) infrastrukturnih projektov s poudarkom na BOT-poslih. *Podjetje in delo* XXIX(8), 1884–1898.
- Ferčič, Aleš (2005): Javno-zasebno partnerstvo: Izhodišča za definicijo. *Pravna praksa* 24(29–30), 6–7.
- Ferfila, Bogomil in Polonca Kovač (2000): *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fredriksson, Ulf (2007): Javno in zasebno izobraževanje v Evropi. V Zoltan Jan, Sonja Uršič in Nuša Zupanc (ur.): *Javna predstavitev mnenj o privatnem šolstvu v Republiki Sloveniji*, 15–29. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
- Jus, Miran (2005): Čas je za javno in zasebno partnerstvo. *Uprava* III(2/2005), 140–153.
- Kolarič, Zinka (2001): Različni znanstveno-teoretski pristopi k preučevanju neprofitnih organizacij. V Dejan Jelovec (ur.): *Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij*, 14–23. Ljubljana: Radio Študent.
- Kramar, Helena (1999): *Javni zavodi med državo in trgovino*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Krek, Janez, ur. (1995): *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Laval, Christian (2005): *Šola ni podjetje: neoliberalni napad na javno šolstvo*. Ljubljana: Krtina.

Mrak, Mojmir, ur. (2005): *Projektno financiranje: Alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov*. Ljubljana: Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

Mrak, Mojmir (1999): Oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja pri zagotavljanju infrastrukturnih storitev ter pri financiranju investicij v infrastrukturne objekte. V Bohinc, Rado (ur.): *Slovenska korporacija v evropskih razmerah*, 95–112 Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Mužina, Aleksij (2005): Javno-zasebno partnerstvo. V *Sodobna javna uprava: zbornik povzetkov*. 14–16 Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.

Papadakis, Elim in Peter Taylor-Gooby (1987): *The private provision of public welfare*. New York: St. Martin's Press.

Pečarič, Mirko (2005): Javni interes na konkretni ravni zaposnjevanja in izvrševanja. *Pravnik* 60(10–12), 603–624.

Rus, Veljko (2001): *Podjetizacija in socializacija države*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Rus, Veljko, ur. (1996): *Privatizacija šolstva, zdravstva in kulture*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Stropnik, Nada (2000): Nova šolska zakonodaja in zasebni sektor. *Educa* 5(6), 370–377.

Šimenc, Marjan in Janez Krek, ur. (1996): *Zasebno šolstvo: struktura, primerjava različnih šolskih sistemov in zakonodajne rešitve v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.

Šimenc, Marjan (2007a): Položaj zasebnega šolstva V Zoltan Jan, Sonja Uršič in Nuša Zupanc (ur.): *Javna predstavitev mnenj o privatnem šolstvu v Republiki Sloveniji*, 30–32. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.

Šimenc, Marjan, ur. (2007b): *Prikaz ureditve zasebnega šolstva v državah Evropske unije*. Ljubljana: SVIZ Slovenije.

Tičar, Bojan (2007): Nov pravni institut: javno-zasebno partnerstvo. *Podjetje in delo* 33(1), 58–70.

Vrhnjak, Blaž (2007): Javno-zasebno partnerstvo v teoriji. *Zdravniški vestnik* 76(7–8), 481–486.

WRR (Scientific Council for Government Policy) (2001): *Safeguarding the Public Interest, Summary of the 56th Report*. Hague: Sdu Uitgevers.

Zalar, Boštjan (1999): *Privatizacija in človekove pravice*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Zgaga, Pavel (2004): *Bolonjski proces*. Ljubljana: Pedagoška fakulteta Univerze v Ljubljani.

Internet 1

Evropska komisija (2003): *Guidelines For Successful Public – Private Partnerships*. Dostopno na <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/en-guide3.pdf> (26. februar 2008).

Internet 2

Waldorfska šola Ljubljana (2008): *Obvestila*. Dostopno na <http://www.waldorf.si/> (17. april 2008).

Internet 3

Ivelja, Ranka (2008): *Kakovostno izobraževanje – za vse in vsakogar*. Dostopno na http://www.Dnevnik.si/tiskane_izdaje/dnevnik/318887 (22. maj 2008).

VIRI:

Prva obravnava Predloga Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (2006). Dostopno na http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/zakonodaja/javno_zasebno.pdf (14. april 2008).

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (2006). Ljubljana: Uradni list RS, 127, 13901. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=k&q=Zakon+o+javno-zasebnem+partnerstvu+&mandate=1&unid=SZ|C12563A400338836C1257230002CD533&showdoc=1> (14. april 2008).

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (2008). Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=k&q=Zakon+o+organizaciji+in+financiranju+vzgoje+in+izobra%C5%BEevanja+&mandate=1&unid=UPB|A1B8FEFFF3710323C125742D002ED8FA&showdoc=1> (15. maj 2008)

Zakon o osnovni šoli (2007). Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=k&q=Zakon+o+osnovni+%C5%A1oli+&mandate=1&unid=UPB|726B58FF69388A34C125738D003BBB6D&showdoc=1> (15. maj 2008)

Internet 4

Statistični urad RS (2008): *Vpis študentov v programe višješolskega strokovnega in visokošolskega dodiplomskega študija, Slovenija, 2007/08 – začasni podatki*. Dostopno na http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=1387 (16. maj 2008).

Internet 5

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (2008): *Visoko šolstvo*. Dostopno na http://www.mvzt.gov.si/si/delovna_podrocja/znanost_in_visoko_solstvo/visoko_solstvo/ (16. maj 2008).

Priloga A: Zapis intervjuja z dr. Marjanom Šimencom

Naša trenutno veljavna šolska zakonodaja, vsaj del, ki se tiče zasebnega šolstva, je nastala na podlagi Bele knjige. Zanima pa me na podlagi česa je nastala bela knjiga, je to sinteza različnih tujih modelov ali morda na podlagi kakšnega konkretnega sistema privatnega šolstva.

Bela knjiga ima avtorje, kateri so bili naprošeni, da nekatere stvari premislijo in preberejo in glede na to napišejo, nato pa je sledil cel ciklus debat in usklajevanja. Nekaj tega je tudi v Beli knjigi povzeto pri posameznih poglavjih. Tako da je geneza Bele knjige, ki je rezultat spreminjanja šolstva, zabeležena v Beli knjigi sami. Kar se tiče zasebnega šolstva, je njegov kontekst bil vzpostavljen še v eni drugi publikaciji, ki jo verjetno poznate, z naslovom Zasebno šolstvo. Tam se je skušalo dati nek bolj splošen okvir in to je bila osnova za diskusije, ki so takrat pred Belo knjigo in po Beli knjigi potekale.

In koliko časa je to nastajalo?

To bi težko rekel. Ta proces in obdobje kulikularnih sprememb je trajalo kakšne dve do tri leta.

Če je edina zasebna osnovna šola pri nas Waldofska šola, ki deluje na podlagi koncesije, ki jo je pridobila po zakonu iz leta 1991, koncesijo pa imajo še tri srednje šole, ki so jo prejele na isti način, to torej pomeni, da v dvanajstih letih odkar je v veljavi nov zakon, država ni razpisala novih koncesij?

To drži. Koncesija pravzaprav ni mehanizem, ki bi spodbujal nastanek različnih zasebnih šol, temveč je bolj mehanizem, s katerim država dopolni javno šolsko mrežo. Ker predpogoj za koncesijo je, da je program direktno ekvivalenten. Sam pa sem mnenja, da koncesija ni dober mehanizem. Koncesija je mehanizem, ki je bil uporabljen pred tem, ko je bil sprejet paket šolske zakonodaje, skratka koncesijo so uporabljali takrat, ko termina zasebno šolstvo sploh še ni bilo. Tako so takrat poskušali finančno pomagati šolam in koncesija je nek splošnejši mehanizem, ki so ga na tem področju uporabili.

Torej se danes ne dogaja, da bi se država odločila, da na nekem področju razpiše koncesijo za zasebno šolo?

To se ne dogaja, ker se generacije krčijo in je šol prej preveč kot premalo. Situacija je sedaj prej obrnjena. Osnovne šole se zapirajo, tako da dejansko ni bilo potrebe, da bi se razpisovale koncesije.

Zasledila sem, da pa je neka osnovna šola trenutno v nastajanju. Katera?

Osnovna šola, ki je v nastajanju je katoliška osnovna šola, za katero pa ne vem, kdaj bo vpisovala. Bo pa v Ljubljani, v Škofovih zavodih.

Kako pa je s srednjimi šolami, ki ne izvajajo programa gimnazije, temveč poklicne programe?

Na ravni koncesij podatki niso preveč javno znani. Podatke ima ministrstvo. Glede poklicnega šolstva je bilo v zakonodaji narejeno tako, da te šole niso spadale pod to regulacijo, da šola dobi 85 % javnih sredstev. Sem so spadale osnovne šole in splošne izobraževalne srednje šole, gimnazije, poklicne pa ne. Sprememba zakona, ki se je letos zgodila, pa je šla v to smer, da se tudi poklicne šole uvrstijo med šole, ki dobivajo avtomatično javno podporo, če izpolnijo nekatere zahteve glede kvalitete.

Zakaj je pri nas še vedno tako malo zasebnih šol, čeprav je minilo že 12 let, odkar je nastal sedanji zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja?

Zasebne šole ne nastanejo čez noč. Z zakonom so bili vzpostavljeni zakonski okviri, ki omogočajo njihovo ustanavljanje, dodeljena jim je znatna javna finančna podpora, koliko jih bo ustanovljeno, pa je odvisno od zasebnega interesa. Naj dodam dvoje: tempo nastajanja zasebnih šol priča, da smo Slovenci zadovoljni z javnim šolstvom, odraža pa tudi našo tradicijo. Zgodovinsko je bil delež zasebnih šol v naših prostorih vselej majhen.

Zdi se mi, da pri nas država formalno dopušča nastajanje zasebnih šol, če ne drugega zato, ker jo k temu zavezujejo mednarodne konvencije, ga pa ne spodbuja. Se strinjate in zakaj?

Glede na to, da zasebne šole dobivajo znatno javno finančno podporo, ne drži, da ni spodbude za nastajanje zasebnih šol. Vprašanje nekako predpostavlja, da bi morala država skoraj sama ustanavljati zasebne šole, kar je nesmisel.

Kako doseči stanje, v katerem bo zasebnikom v interesu ustanavljati laične zasebne šole?

Zgodovinsko so se poleg konfesionalnih zasebnih šol zasebne šole ustanovljale kot protest ali pa kot alternativa javnim. Če takega interesa ni, to morda kaže na to, da ni tovrstnih potreb.

Ali lahko na področju šolstva govorimo o javno-zasebnem partnerstvu in zakaj?

Področje šolstva je specifično, sploh pa danes, ko je zaradi manjšega števila otrok šolska mreža skoraj preobsežna, ne vidim posebne potrebe za oblikovanje partnerstev. Kvečjemu morda na področju poklicnega šolstva.

Ali se lahko med šolami vzpostavi trg, kot ga poznamo iz ekonomije, kjer dinamika temelji na ponudbi in povpraševanju in kjer bi še šole borile za učence s tem, da bi poskušale zniževati stroške in ponujale čim boljše programe?

Če pogledate šolske sisteme po Evropi vidite, da ne gre za trg. Razlog za to je preprosto družben. Analiza pokaže, da če se na tem področju vzpostavi trg, to pomeni, da se bodo na dobrih šolah zbirali dobri in premožnejši učenci, ostali bodo šli pa v druge šole. In te druge šole ne bomo zapirali, nasprotno, potrebujemo jih. To torej ne pomeni, da bodo šole postajale

vedno boljše in boljše, temveč pomeni, da se bo oblikovala neka elita šol in neke druge šole za vse ostale. To je taka črna analiza, ki kaže na to, da je tukaj trg nekoliko drugačen. Če je neka šola dobra, to ne pomeni enako, kot če je dobro podjetje, da bo lahko producirala več in dražje prodajala. Dobra šola se ne more širiti, ker dobra šola je tudi šola določene velikosti. To so zadržki. Po drugi strani, pa je šola javna institucija, ki ima javne funkcije, kot je ta, da omogoča vsem učencem, da živijo skupaj. Njen edini cilj ni, da se preprosto prodaja neke produkte. Zato je prenašanje terminologije iz podjetništva na šolstvo nevarno.

Kaj je javni interes v Sloveniji na področju šolstva? Se strinjate, da je javni interes, da je vsem otrokom zagotovljeno enakovredno, kar se da kvalitetno in »brezplačno« osnovno šolanje. Ker pa je po zakonu dovoljeno ustanavljanje zasebnih šol, smatram, da je v javnem interesu tudi, da imajo starši možnost izbire, kako in po kakšnih načelih in nazorih se bodo šolali njihovi otroci.

Vsekakor, če smatramo, da je zakonodaja izraz javnega interesa, potem je tudi to javni interes.

Pa si ta dva interesa ne nasprotujeta?

Po eni strani si nasprotujeta, po drugi se pa dopolnjujeta. Seveda je res tudi tisto, kar se lahko očita takim velikim javnim sistemom, da se ne prilagajajo na okoliščine, da so nereaktivni, nefleksibilni in tako naprej. Po drugi strani je res tudi to, da že znotraj same teorije in prakse je treba poskušati stvari delati na različne načine in te načine med sabo primerjat. Po tretji strani pa je tudi res, da obstajajo nekatere skupine, ki jim bolj ustreza biti v šoli, ki ima neke specifične cilje in da je za te skupina zasebna šola boljša od javne.

Ali je po vašem mnenju smiselno argumentirati, da je javni interes na področju šolstva bolj varovan, če država spodbuja nastajanje zasebnih šol? Ali je javni interes varovan izključno z javnim šolstvom, zasebne šole pa so tiste, ki posameznikom dajejo možnost izbire?

Po mojem mnenju se tu da iti še en korak naprej. Da te zasebne šole tudi nekako koristijo javnemu šolstvu, ker se na ta način javno šolstvo srečuje z drugačnostjo in je zaradi tega tudi samo spodbujeno, da stvari znova premisli. Ni nujno, da jih spremeni, le da jih znova premisli. In dejansko Waldorfska šola je imela in še ima ogromno želja ljudi, ki bi radi prišli malo pogledat in se seznaniti z njenimi metodami dela. To so morali močno omejiti, ker bi drugače preveč motilo učni proces. Taka šola prinese v neko okolje nove impulze in nove načine razmišljanja, saj publicirajo, objavljajo, o njih se govori, tako da je to pozitiven impulz, ki deluje na obe strani. Po drugi strani se seveda tudi vse zasebne šole prilagajajo temu okolju, v katerem nastajajo, tako da Waldorfska šola v Sloveniji ali Nemčiji sta si verjetno precej različni. Je pa res, da je to moj pogled in če pogledate realnost evropskih šolskih sistemov, je res, da je to tudi pogled, ki je nekako največkrat realiziran. So ljudje, ki zagovarjajo tudi drugačne poglede in s tem ni nič narobe, hočem samo reči, da je to moj pogled. Nekateri ljudje, ki so zagovarjali bolj ekstremne poglede, so jih zagovarjali v določenem kontekstu. Tako kot imamo mlade ekonomiste, ki zagovarjajo nekatere ekstremne poglede na liberalizacijo gospodarstva, ki se potem vedno uresničijo v 20 %. Če gledate Ameriko in javni interes na področju ekonomije vidite, da bodo zagovarjali, da je ekonomija svoje področje in bodo

zagovarjali Smitha. Bolj kot pustite ekonomiji, da sama funkcionira, bolj bo javni interes zadovoljen. Sama zgodovina ekonomije kaže na to, da ekonomija potrebuje zunanjo regulacijo. Če pa pogledate zgodovino šolstva, vidite, da se je v nekem trenutku vzpostavilo javno šolstvo in da je to javno šolstvo na nek način vrednota, ki skrbi za socialno pravičnost, enakost, minimalne enake možnosti in da je tukaj perspektiva drugačna. Po drugi strani pa je tudi dejansko stanje drugačno in šolski sistemi so bili vedno dokaj konzervativni in so se spreminjali počasi. Vse nagle spremembe so imele ogromno nezaželenih učinkov. Javno šolstvo je v Sloveniji tradicija, saj že če pogledamo Avstroogersko vidimo, da je bil odstotek zasebnih šol majhen. Tu so stvari drugačne in koncept javnega interesa ima na različnih področjih različne pomeni. Lep primer je na primer televizija. Imamo javno televizijo in zasebne. Problem je znotraj same javne televizije, saj se zdi, da znotraj nje ni dovolj javnega interesa. Javno televizijo se poskuša tako skomercializirati, da program prekinja z reklamami, medtem ko obstajajo programi, kjer lahko film pogledamo brez prekinitev. Celotno znotraj javne televizije je javnega interesa vedno manj. Razmere so na vsakem področju v neki meri specifične.

Kakšno je vaše mnenje o šolanju na domu?

Včasih je bila šola obvezna, danes pa je obvezno izobraževanje. Starši niso dolžni svojega otroka pošiljati v šolo, lahko ga izobražujejo na domu, tako da ga izobražujejo sami. To na primer uporabljajo tisti, ki grejo potovat z jadrnico okoli sveta. Otrok je lahko doma, vendar mora dobiti raven izorazbe, ki je zakonsko predpisana. Tudi to je novost v zakonu, vendar pa ima precej ljudi glede tega pomisleke, saj šolo vidijo kot institucijo, kjer otroci bivajo skupaj, se navajajo drug na drugega in življenja v družbi. Zdi se jim, da šolanje na domu otroku tega ne mora nuditi. To so le strokovni pomisleki, dejstvo pa je, da je mogoče, da otrok ne hodi v šolo, temveč se izobražuje doma.

Kakšen razvoj zasebnega šolstva pričakujete pri nas v naslednjih 10h in 50h letih?

Sam lahko rečem, da če se bo družba razvijala tako kot se sedaj, se bo odstotek zasebnega šolstva malo večal, vendar pa ne bo drastičnih sprememb. Pričakujem, da se bo ustanovilo še nekaj cerkvenih zasebnih šol, mogoče še kakšna Waldorfska šola, sam bi si pa želel, da bi se ustanovila še kakšna druga šola, ki deluje v skladu s kakšnim alternativnim programom, na primer osnovna šola Montessori. To bi prineslo nekaj več raznovrstnosti v slovenski prostor. Drugače pa kakšnih drugih večjih sprememb ne pričakujem in si jih tudi ne želim. Je pa to odvisno od razvoja družbe. Vemo, da globalna konkurenca sili družbe k spreminjanju, da je socialna država pod udarom, da bo Slovenija imela težave s pokojninskim sistemom, kar pomeni, da bo država mogoče prisiljena nižati davke, da bo gospodrstvo bolj kompetitivno, kar pa bo pomenilo manj denarja za javno sfero. V tem primeru se lahko zgodi marsikaj. Upam, da do tega ne bo prišlo, ker se mi zdi javna sfera zelo pomembna, težko pa je z gotovostjo napovedati kako se bodo stvari odvijale.

Priloga B: Samostojni visokošolski zavodi

Zavodi, ki razpisujejo študijske programe za leto 2008/09:

Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici (EVRO-PF)
Kidričeva 9, 5000 Nova Gorica
tel: (05) 338 44 00
internet: <http://www.evro-pf.si>

Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj (FDŠ)
Predoslje 39, 4000 Kranj
tel: (04) 260 18 50
internet: <http://www.fds.si>

Fakulteta za uporabne družbene študije v Novi Gorici (FUDŠ)
Kidričeva 9, p.p. 62, 5000 Nova Gorica
tel.: (05) 333 00 80
internet: <http://www.fuds.si>

Fakulteta za podiplomski humanistični študij, Ljubljana (ISH)
Institutum Studiorum Humanitatis
Breg 12, 1000 Ljubljana
tel: (01) 425 18 45, 252 30 24
internet: <http://www.ish.si>

Fakulteta za podiplomski študij managementa
IEDC – Poslovna šola Bled
Prešernova 33, 4260 Bled
tel: (04) 579 25 00
internet: <http://www.iedc.si>

GEA College - Visoka šola za podjetništvo, Piran (VŠP)
Kidričevo nabrežje 2, 6330 Piran
tel: (05) 671 02 41
internet: <http://www.gea-college.si/vsp>

Mednarodna fakulteta za družbene in poslovne študije, Celje (MFDPS)
Mariborska 7, 3000 Celje
tel.: 03/425-82-20
internet: <http://www.mfdps.si>

Mednarodna podiplomska šola Jožefa Stefana, Ljubljana (MPŠ)
Jamova 39, 1000 Ljubljana
tel: (01) 477 31 00
internet: <http://www.mps.si>

Šola za risanje in slikanje, Ljubljana (VŠRS)
Ul. Jožeta Jame 12, 1000 Ljubljana
tel.: (01) 510-82-70
internet: <http://www.arthouse-si.com>

Visoka komercialna šola Celje (VKŠC)

Lava 7, 3000 Celje

tel: (03) 428-55-44, -46

internet: <http://www.vks-celje.si>

Visoka poslovna šola Doba Maribor (VPŠM)

Prešernova ul. 1, 2000 Maribor

tel: (02) 228 38 90

internet: <http://www.vpsm.si/>

Visoka šola za dizajn v Ljubljani (VIST)

Gerbičeva ul. 51, 1000 Ljubljana

tel: (01) 283-37-95

internet: <http://www.vsd.si>

Visoka šola za računovodstvo, Ljubljana (VŠR)

Dunajska 101, 1000 Ljubljana

tel: (05) 9091 400

internet: <http://www.vsr.si/>

Visoka šola za storitve, Ljubljana (VIST)

Cesta na Brdo 69, Ljubljana

tel: (01) 252-81-60

internet: <http://www.vist.si>

Visoka šola za tehnologije in sisteme, Novo mesto (VITES)

Na Loko 2, p.p. 111, 8000 Novo mesto

tel.: 07/393-00-22

internet: <http://www.vites.si/>

Visoka šola za tehnologijo polimerov, Slovenj Gradec (VŠTP)

Glavni trg 1, 2380 Slovenj Gradec

tel.: 02/88-22-788

internet: <http://www.vstp.si/>

Visoka šola za upravljanje in poslovanje, Novo mesto (VŠUP)

Na Loko 2, p.p. 51, 8000 Novo mesto

tel: (07) 393 00 20

internet: <http://www.visoka-sola.com>

Visoka šola za varstvo okolja, Celje (VŠVO)

Mariborska c. 2, 3000 Celje

tel: (03) 428 79 00

internet: <http://vsvo.velenje.si/>

Visoka šola za zdravstveno nego Jesenice (VŠZNJ)

Cesta železarjev 6, 4270 Jesenice

tel: (04) 5869 360

internet: <http://www.vszn-je.si>

Visoka šola za zdravstvo Novo mesto

Na Loko 2, p.p. 158, 8000 Novo mesto
tel: (07) 393 00 22
internet: <http://www.vsz.vs-nm.si/>

Zavodi, ki dejavnosti v letu 2008/09 predvidoma še ne bodo opravljali:

Evropsko središče Maribor (ESM)
Gosposka ul. 1, 2000 Maribor
tel: 041-788-619
e-pošta: esm@gmail.com

Fakulteta za informacijske študije, Novo mesto
Ljubljanska c. 28, 8000 Novo mesto
tel: (07) 37-37-870

Fakulteta za medije, Ljubljana (FaM)
Leskoškova 12, Ljubljana

Visoka gospodarska šola, Celje (VGŠ)
Kidričeva ul. 3, 3000 Celje
tel: (03) 428-79-00