

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Katarina Moračanin

Napovedovanje učinkov novele zakona o financiranju zasebnih srednjih šol v

Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Katarina Moračanin

Mentorica: red. prof. dr. Danica Fink-Hafner

Napovedovanje učinkov novele zakona o financiranju zasebnih srednjih šol v

Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

Napovedovanje učinkov novele zakona o financiranju zasebnih srednjih šol v Sloveniji

V Sloveniji je v veljavi Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) iz leta 1996, ki je bil sprejet pod taktirko »leve« vlade. »Desna« vlada je leta 2007 pripravila predlog spremembe zakona ZOFVI. Cilj novele zakona je bil uvesti take spremembe ureditve zasebnega šolstva, po katerih bi se zasebne šole financirale stoodstotno, zdaj se namreč zavodi, ustanovljeni po letu 1996, financirajo 85-odstotno. V diplomski nalogi napovedujem učinke predloga politike financiranja iz leta 2007. Oprla sem se na tehnike napovedovanja in prikazala možne scenarije po sprejetju sprememb. Ugotovila sem, da je financiranje zasebnega šolstva urejeno dvotirno, saj so po zakonu iz leta 1996 v boljšem položaju cerkvene šole, ki so financirane stoodstotno, druge, ustanovljene po letu 1996 z ZOFVI, pa le 85-odstotno. Predlog novele zakona odpravlja to dvotirnost in določa za vse zasebne šole enotno financiranje ter povečuje možnost decentraliziranosti šolskega sistema, saj omogoča zasebnemu kapitalu oziroma zasebnikom vključevanje v šolski sistem. V diplomski upoštevam ideološko obarvanost vlade in politični vpliv na javno politiko ter gospodarsko krizo kot intervenirajoči dejavnik. V obdobju nastajanja te diplomske naloge je prišlo do ponovne spremembe vlade na oblasti in leta 2010 so se moja predvidevanja uresničila, saj je bil vložen nov predlog novele zakona ZOFVI-I-2010.

Ključne besede: napovedovanje, analiza politik, financiranje zasebnega srednjega šolstva, pisanje scenarijev

Forecasting of effects of amending act on private secondary schools financing in Slovenia

In Slovenia is in force the Organization and Financing of Education Act (ZOFVI) from 1996, it was adopted under the leadership of a 'left' government, whereas the motion to amend the Act in 2007 came from a 'right' government. With a novel of Act, they were trying to establish financial changes of private schooling. Private schools would afterwards be wholly financed by the state, whereas currently, institutions established after 1996 receive 85% of financing. My thesis focuses on forecasting the effects of newly arising financing policies. I relied on forecasting techniques and tried to present the potential scenarios after the adoption of amendments. I found that the financing of private schooling is arranged in accordance with a two-tier system. The schools established before 1996 – church schools, are fully financed, while others established after 1996 with ZOFVI, receive only 85%. The proposal of the amendment to the Act eliminates this two-tier management system, determines unified financing for all private schools and increases the possibility of the school system being decentralized, as it enables private capital to be integrated in the school system. I focus also on ideologically "colored" government and their influence on public policy and economic crisis as intervening factor. At the time of writing the government had changed and in year 2010 propose new amendment to the Act ZOFVI-I-2010.

Key words: forecasting, policy analysis, scenario writing, financing private schooling

KAZALO VSEBINE

1	UVOD	6
2	HIPOTEZE IN METODOLOGIJA	7
3	NAPOVEDOVANJE	8
3.1	ZNANSTVENA METODA NAPOVEDOVANJA V SVOJEM RAZVOJU	9
3.1.1	EKSTRAPOLACIJA	10
3.1.2	MODELIRANJE – TEORETSKI PRISTOP	12
3.1.3	TEHNIKE INTUITIVNEGA NAPOVEDOVANJA	13
4	SHEMATSKI PRIKAZ METOD IN TEHNIK NAPOVEDOVANJA	19
5	ZAKON O ORGANIZACIJI IN FINANCIRANJU VZGOJE IN IZOBRAŽEVANJA IN NJEGOVE SPREMEMBE	20
6	ANALIZA PRIMERJAVE MED ZOFVI IN NJEGOVO NOVELO	23
7	OCENE POSAMEZNIKOV – MNENJA SKUPIN VPLETENIH	26
8	GIMNAZIJA EURO ŠOLA LJUBLJANA – ŠTUDIJA PRIMERA	30
9	METODA PISANJA SCENARIJEV NA PRIMERU NOVELE ZAKONA O ORGANIZACIJI IN FINANCIRANJU VZGOJE IN IZOBRAŽEVANJA	33
10	ZAKLJUČEK	35
11	LITERATURA	37
12	PRILOGE	
	• Priloga A: Načini financiranja slovenskih zasebnih srednjih šol	39
	• Priloga B: Delež zasebnih šol v Evropi v primerjavi s Slovenijo	40
	• Priloga C: Intervju z Dimitrijem Mikličem, svetovalcem direktorja Euro šole Ljubljana	42
	• Priloga Č: Intervju s predstavnico Ministrstva RS za šolstvo in šport	44
	• Priloga D: Intervju z dr. Marjanom Smrketom	45
	• Priloga E: Intervju z dr. Marjanom Šimencem	46

KAZALO TABEL IN GRAFOV

TABELA 4.1: SHEMATSKI PRIKAZ METOD IN TEHNIK NAPOVEDOVANJA	19
TABELA 5.1: PRIMERJAVA SEDANJEGA ZOFVI IN NOVELE ZAKONA	20
TABELA 5.2: PRIMERJAVA ELEMENTOV FINANCIRANJA ZOFVI-1996 IN PREDLOGA NOVELE ZAKONA	21
GRAF 6.1: STROŠKI IZENAČITVE FINANCIRANJA ZASEBNIH SREDNJIH ŠOL	25
TABELA 7.1: MNENJA SKUPIN VPLETENIH	29
GRAF 8.1: STROŠKI EURO ŠOLE LJUBLJANA OB SEDANJEM IZVAJANJU ZAKONA	30
TABELA 8.1: STROŠKI EURO ŠOLE LJUBLJANA OB IZVAJANJU SEDANJEGA PROGRAMA	30
GRAF 8.2: STROŠKI EURO ŠOLE LJUBLJANA OB SPREJETJU PREDLOGA NOVELE ZAKONA	31
TABELA 8.2: STROŠKI EURO ŠOLE LJUBLJANA OB SPREJETJU PREDLOGA NOVELE ZAKONA	32

1 Uvod

V diplomski nalogi raziskujem področje zasebnega šolstva v Republiki Sloveniji, in sicer skušam napovedati učinke novo nastajajoče politike financiranja zasebnega šolstva pri nas. Zanima me, kako je to področje urejeno zdaj in kako bi nanj vplivala uvedba novele zakona iz leta 2007 oziroma novela Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja.

V Sloveniji zdaj še velja Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja iz leta 1996 (v nadaljnjem besedilu: ZOFVI), vlada pa je leta 2007 nameravala spremeniti zakonodajo na tem področju. Sporna točka je bil predlog, da naj se odpravijo razlike v financiranju tistih zasebnih šol, ki izvajajo javno priznane izobraževalne programe. Z novelo naj bi se vse tovrstne šole financirale v celoti, torej stoddostno. Zdaj so namreč zavodi, ustanovljeni po letu 1996, financirani 85-odstotno (ZOFVI).¹

Mnenja v slovenski javnosti se prav glede tega močno razlikujejo, nekateri se s spremembami strinjajo, drugi jim nasprotujejo. Najpogostejši razlog nasprotovanja, ki se navaja, je, »*da se zasebne šole tako in tako financirajo iz zasebnih virov, zakaj bi se torej financirale v višini 100 odstotkov*«. (Lahovnik, 2007)

V diplomski nalogi upoštevam tudi dejstvo, da je vlada, ki je vložila predlog za spremembo zakona, ideološko drugače usmerjena kakor vlada, ki je zakon sprejela leta 1996. Zanima me vpliv ideološke obarvanosti vlade ter vpliv gospodarske krize kot intervenirajoče spremenljivke na celotno področje sprememb v financiranju zasebnega srednjega šolstva.

Med nastajanjem te diplomske naloge pa je prišlo do sprememb v vladi in s tem tudi do sprememb na področju zakonodaje o zasebnem srednjem šolstvu. Novelo Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja iz leta 2010 ter novosti, ki bi jih uvedla, upoštevam v zaključnem delu diplomske naloge.

¹ Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (U-I-240/04-11, 129/2006), v nadaljnjem besedilu: ZOFVI.

2 Hipoteze in metodologija

Cilj in namen: V diplomski nalogi skušam napovedati učinke nove politike financiranja zasebnega šolstva v Republiki Sloveniji, ki je bila predlagana leta 2007. Zanima me, kakšen vpliv bi imela ta uvedba sprememb in dopolnitev Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, saj novela omogoča obširnejše financiranje zasebnega šolstva v Republiki Sloveniji. Opiram se na tehnike napovedovanja in z njimi prikazujem možno stanje na področju zasebnega šolstva po sprejetju novele Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja.

Hipoteza: Spremembe in dopolnitve sedanjega zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja ne bi pripomogle k enakovrednemu položaju zasebnih in javnih srednjih šol, temveč bi zasebne šole postavile v privilegiran položaj, kar pomeni, da bi te črpale sredstva iz državnih virov, hkrati pa zahtevale še plačilo šolnine.

Raziskovalne metode: Z metodo analize besedila preučujem Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organiziranju in financiranju vzgoje in izobraževanja, sedanji Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) ter statistične analize OECD. Opravila sem *družboslovne intervjuje* – z direktorjem Euro šole Ljubljana, Alenko Šverc kot predstavnico vlade z Ministrstva RS za šolstvo in šport, sociologom dr. Marjanom Smrketom in dr. Marjanom Šimencem, strokovnjakom za šolstvo s Pedagoškega inštituta – za preučevanje stališč in mnenj o posledicah, ki bi jih na področje vzgoje in izobraževanja prinesle predlagane spremembe. Upoštevala sem tudi *mnenja ekspertov, vpletenih v razprave* ob spremembah zakona (sekundarna analiza dokumentarne oddaje Odmevi², v kateri so predstavljena mnenja vseh vpletenih strani in sodbe strokovnjakov z resornega področja). Z metodo *pisanja scenarijev in študijo primera* (Euro šola Ljubljana) pa skušam napovedati učinke predlagane politike financiranja zasebnega šolstva.

² Vir: TV Slovenija, 1. program. 2007. Oddaja Odmevi. Ljubljana, 7. november.

3 Napovedovanje

Pri omembi metod »napovedovanja« na področju družbenih ved se lahko pojavi vprašanje, čemu sploh napovedovati prihodnost družbe. Odgovor je preprost. Napovedovanje družbenih pojavov in dogodkov je nujno, kajti odločitve, ki jih sprejemamo v sedanjosti, vplivajo na dogodke v prihodnosti in torej na prihodnost samo. »Pri sprejemanju odločitev operiramo z domnevami o prihodnosti. Naše domneve o prihodnosti se odražajo v odločitvah, ki jih sprejemamo, in so v trenutku sprejetja najboljše, česar smo zmožni.« (Hogwood in Gunn 1984, 129)

Hogwood in Gunn (1984, 138) v knjigi *Policy analysis for the real world* opozarjata, da čeprav metode napovedovanja niso popolnoma zanesljive, predstavljajo pomemben dejavnik pri sprejemanju političnih odločitev. Metode napovedovanja so lahko uporabljene, zlorabljene ali ignorirane – glede na trenutni politični interes in politične procese. Avtorja v tej knjigi tudi menita, da je pomembno vedeti, da je napovedovanje pogosto močno spolitizirano. To vpliva na načine, kako so metode napovedovanja v politiki nato dejansko uporabljene. Napovedovanje se lahko uporabi kot oblika informacije, ki pomaga oblikovati neko odločitev. Lahko se uporabi kot opravičevanje odločitev, ki so že bile sprejete v preteklosti. Uporabiti jih je mogoče za nasprotovanje nasprotnikovim argumentom zato, da se podpre točno določena odločitev. Nasprotniki nekega predloga lahko svoje dejanske cilje prikrijejo s kritiko metode napovedovanja kot nezanesljive. Ob dejstvu, da so vse metode napovedovanja zelo ranljive v odnosu do sprememb, lahko to taktiko uporabi vsak nasprotnik neke politične odločitve, če je le dovolj seznanjen z metodami napovedovanja.

V politične namene se napovedovanje pogosto uporablja, kadar se napoveduje zaželeno ali – glede na interese neke stranke – nezaželeno stanje v prihodnosti. To je lahko varljivo, saj stranka na podlagi takega pristopa lahko zmaga na volitvah, vendar pa poznejši razvoj dogodkov, ki ni skladen z napovedanim, prinese zmagovalcu na koncu več škode kakor koristi.

Hogwood in Gunn (1984, 139) v omenjeni knjigi iz leta 1984 govorita tudi o posledicah napovedovanja. Po njunem mnenju lahko napovedovanje vsebuje pomembne ugotovitve o želenih ali nujnih vzorcih na področju ekonomskega, socialnega in političnega

delovanja (npr. zelena gospodarska rast). Poseben problem lahko izhaja tudi iz tega, da napovedovanje naroči neka institucija. Ta želi z rezultati metod napovedovanja podpreti svojo politiko in si zagotoviti monopol nad strokovnimi mnenji, ki bodo podlaga metodam napovedovanja. Pridobiti rezultate metod napovedovanja je pogosto tudi zelo drago. Težko je tudi pridobiti druge ustrezne rezultate, ki bi bili primerljivi z rezultati napovedovanja. Zato se napovedovanje in ostale drage oblike analiz uporabljajo kot dopolnitev drugim virom, ki so podlaga političnemu odločanju.

3.1 Znanstvena metoda napovedovanja v svojem razvoju

Dunn, Patton in Sawicki, Hogwood in Gunn, ki se veliko ukvarjajo z metodami napovedovanja, se strinjajo, da napovedovanje obstaja v treh osnovnih oblikah: projiciranje, napovedovanje in domnevanje. *»Vsaka od teh temeljnih oblik ima različne temelje: ekstrapolacijo, teorijo in osebno presojo.«* (Dunn 1981, 202–203)

Razlikujejo se lahko tudi oblike javnopolitične argumentacije, ki jih uporabimo za opravičevanje projiciranja, napovedovanja in domnevanja.

Ne glede na način doseganja rezultatov napovedovanje nudi informacije o prihodnjih spremembah v politiki in njihovih posledicah. Vpliva lahko na boljše razumevanje dogajanja in podlega močni družbeni kontroli. *»Napovedovanje nam omogoča oblikovanje prihodnosti na aktiven in ustvarjalen način, namesto da bi pasivno sprejemali pogojenost prihodnosti s preteklostjo.«* (Dunn 1981, 203–204)

Politično napovedovanje navadno uporabljajo vladne agencije, zasebne korporacije in tudi neprofitne raziskovalne ustanove. Tesno je povezano z raziskovanjem prihodnosti, ima svoje specializirane časopise in lastno strokovno mrežo.

Cilji in vsebine napovedovanja so lahko primerljivi ali nasprotujoči si glede na svoj namen, definiranje časovnega obdobja, postopke meritev in ravnanja s ciljno skupino.

»Razumevanje in uporaba tehnik napovedovanja je preprostejša, če so razvrščene glede na naslednje tri pristope: ekstrapolativni, teoretični in intuitivni pristop.« (Dunn 1981, 202–206)

»Izbira neke politične odločitve vselej predstavlja intervencijo v prihodnost, s političnimi odločitvami v sedanjosti namreč ustvarjamo stanja v prihodnosti. Zato so zelo pomembne

vse metode, s katerimi lahko napovedujemo posledice odločitev in skušamo razumeti spremembe v prihodnosti. Poznamo tri osnovne skupine metod za napovedovanje političnega stanja v prihodnosti. To je metoda ekstrapolacije, teoretsko napovedovanje ter subjektivno-intuitivne metode napovedovanja dogajanja v prihodnosti.« (Grdešić 2006, 116)

3.1.1 Ekstrapolacija

Ekstrapolacijske tehnike napovedovanja prihodnosti pomenijo skupino procedur, ki omogočijo raziskovalcem, da si ustvarijo zamisel (projekcijo) o prihodnjih družbenih spremembah na osnovi uporabe sedanjih in preteklih dogodkov. Ekstrapolacija se je uporabljala za napovedovanje na področjih ekonomske rasti, upada populacije, porabe energije, kvalitete življenja in delovnih obremenitev. Z zbiranjem in analizo podatkov o sedanjih in preteklih dogodkih oziroma trendih dogajanja se predvidi stopnja družbenih sprememb v prihodnjih letih. (Dunn 1981, 151–170)

Ena izmed tehnik ekstrapolacije, ki jih navaja Dunn (1994, 220–222) v knjigi *Public policy analysis*, je **metodologija katastrofe**. Govori o tem, da mora biti pri linearnem napovedovanju vedno prisoten enak kriterij: proces, ki ga uporabljamo za razumevanje in ekstrapolacijo, mora potekati gladko in neprekinjeno. Ko ta kriterij ni izpolnjen, Dunn priporoča uporabo metodologije katastrofe. Ta metoda je matematična, izhaja iz topografije. Uporablja se za napovedovanje trendov, kjer male spremembe ene variable (na primer čas) povzročijo nenadne velike spremembe druge variable. Točka, v kateri se to zgodi, se imenuje katastrofa. Ta metoda nam pomaga pri razumevanju prekinjenih procesov.

Pri ekstrapolaciji je bistveno napovedovanje prihodnosti na podlagi analiz trendov in dogajanj iz preteklosti. S pomočjo trendov številčnih vrednosti, ki so bile pridobljene v nekem časovnem obdobju in kronološko razvrščene, skušajo izvajalci izluščiti povprečne vrednosti in stalnost pokazateljev v preteklosti – zato, da bi se ti podatki uporabili za

napovedovanje prihodnosti. Pri tej metodi gre za predvidevanje, da se trendi iz preteklosti v prihodnosti ne bodo spremenili. Grdešić (2006, 117–118) kot postopke za ekstrapolacijo uporablja klasično analizo trenda, teorijske napovedi, vzorčne modele in linearno programiranje.

Patton in Sawicki (1986, 260–268) menita, da je metoda ekstrapolacije najbolj preprosta in neposredna. Temelji na predpostavki, da bodo dogodki v prihodnosti predstavljali neko ustrezno nadaljevanje dogodkov iz preteklosti.

Kot tipični primer uporabe metode ekstrapolacije navajata napovedovanje števila prebivalstva. Rast prebivalstva Slovenije bi lahko prikazali v preprostem grafu, ki temelji na podatkih rasti prebivalstva preteklih desetletij. Glede na graf je mogoče predvideti konstantno rast prebivalstva do leta, ki ga določimo, iz ordinate pa odčitati konkretne vrednosti rasti za obdobje prihodnosti.

Ključ do kakovostnih rezultatov metode ekstrapolacije je v dobri podatkovni zbirki, s katero razpolagamo. Enako pomembno je razumevanje vzorcev znotraj teh podatkov. Avtorja Patton in Sawicki (1986, 268) utemeljujeta uporabo te metode zlasti pri prognozah rasti prebivalstva. Rast prebivalstva je namreč pomemben dejavnik pri načrtovanju prihodnosti in političnih odločitvah nasploh.

Hogwood in Gunn (1984, 133) predstavljata ekstrapolacijo kot metodo za projiciranje obstoječih trendov v prihodnost in napovedovanje prihodnosti na podlagi teh trendov. Na tej podlagi izdelani modeli napovedovanja prihodnosti temeljijo na našem razumevanju odnosov v preteklosti in sedanjosti. Težava, ki nastopi pri metodi predvidevanja, je v izbiri meril in interpretaciji trendov iz preteklosti. Če se trendi, ki jih poznamo iz polpretekle zgodovine in sedanjosti, pod vplivom različnih dejavnikov ne bodo spremenili, bodo lahko naše napovedi dogajanja za prihodnost relativno uspešne in točne. »Ker pa aktualno družbeno dogajanje s seboj prinaša številne spremembe, tako tehnološke kot posledično družbene, je zanesljivost te metode majhna.« (Hogwood in Gunn 1984, 133).

3.1.2 Modeliranje – teoretski pristop

Patton in Sawicki (1986, 268) navajata, da so pravzaprav vse razumne odločitve sprejete na podlagi nekakšnih modelov, ker celoten svet deluje na podlagi delovanja podsistemov. Nekateri od teh modelov so postali visoko razviti, testirani in standardizirani. Primer takega modela je zakon o gravitaciji. Ko razumemo zakonitosti takega modela, lahko razumemo njegove posledice. Podobno kakor pri fizikalnih zakonitostih se zanašamo na modele – zakonitosti človeškega obnašanja. Poznamo modele, ki opisujejo kompleksne vzorce človekovega obnašanja. Ti se vedno odzivajo z določenim vzorcem: na primer odnos do podpore socialnim transferjem. Pri definiranju političnega problema moramo najprej opredeliti model, ki bo orisal problem in omogočil njegovo analizo, hkrati pa dopuščal možnost spremembe s pomočjo neke politike.

Avtorja Patton in Sawicki (1986, 270) pojasnjujeta uporabo tehnik modelov na primeru vprašanja gradnje novega tovornega dvigala za žito v pristanišču. S pomočjo modelov ovrednotita vse možnosti, ki bi jih prinesla gradnja novega tovornega dvigala. Obdelata pozitivne in negativne posledice gradnje dvigala za mesto. Pomembno je, da z modeli prikažeta vse ključne pogoje (dovolj žita, pridelanega v regiji, odkupne cene, razdalje prevoza žita, ustrezno visoke cene storitev novega dvigala), ki bi lahko imeli pozitivne ali pa negativne posledice (slabo vreme med sezono rasti žita, padec prodajne cene žita ...). Ta primer kaže, da se modeli lahko uporabijo za napovedovanje prihodnosti pri sprejemanju političnih odločitev. Dobri modeli ne bodo nujno orisali kompleksnega realnega stanja, lahko pa posredujejo uporabne informacije o možnih posledicah sprejetih ali nesprejetih političnih odločitev. Tehnika izdelave modelov lahko političnemu analitiku predstavi ključne dejavnike pri nekem problemu in medsebojna razmerja med posameznimi ključnimi dejavniki. »Model je uporaben, če vsebuje podatke, ki bodo opozorili na možne posledice sprejetja neke odločitve. Če se metoda izdelave modelov izkaže za bolj učinkovito od drugih metod, to opravičuje nastale stroške.« (Patton, Sawicki 1986, 273–274)

»Tehnike teoretskega napovedovanja so v pomoč pri izdelavi napovedi prihodnosti na osnovi predvidevanj, trenutnih in preteklih podatkov. Za razliko od ekstrapolacije ta metoda temelji na predvidevanjih o vzročno-posledičnih zvezah iz teorij.« (Dunn 1981, 170–195)

3.1.3 Tehnike intuitivnega napovedovanja

Kot tretja metoda se pojavljajo tehnike intuitivnega napovedovanja, ki se najpogosteje uporabljajo pri političnih analizah. Za najbolj preprosto napovedovanje analitik vpraša nekaj oseb o njihovem pogledu na prihodnost.

Predvidevanje se ustvari na podlagi hipotetičnih sprememb dejanskega stanja nekega dogodka ali družbenega pojava. Izbrane osebe naj bi napovedale dogajanje v prihodnosti tudi ob predpostavki, da se obstoječa (dana) politika ne bo spremenila. Da bi bile intuitivne napovedi čim bolj natančne in bi se odločevalci v politiki lahko zanašali nanje, se lahko opirajo na bolj sofisticirane metode, kot sta delphi ali analiza vzajemnih vplivov. (Patton in Sawicki 1986, 273–274)

»Subjektivno-intuitivne metode temeljijo na zbiranju osebnih mišljenj, znanj in presojanja. Subjektivne metode se naslanjajo predvsem na specifična znanja izbranih oseb, rezultati pa temeljijo na njihovem ekspertnem znanju, izkušnjah in ustvarjalnosti. Med metodami napovedovanja je ta metoda med najpogosteje uporabljenimi.« (Grdešič 2006, 119)

Hogwood in Gunn (1984, 135–136) pravita, da te metode štejejo za bolj intuitivne. Poznanih je več vrst teh tehnik, ki pa nimajo teoretske legitimnosti. Nekatere od njih uporabljajo računalniško podprte modele z uporabo števil, ki izhajajo iz vrednotenja in rangiranja udeležencev, vendar zaradi dejstva, da se pri teh izračunih uporabljajo številke, sama metoda ni nič bolj teoretska, rezultati pa niso nič bolj oprijemljivi kakor pri »mehkejših« tehnikah, kjer se stališča oblikujejo na podlagi intuitivnega razsojanja.

Dunn v knjigi *Public policy analysis* (1994) uporablja različne metode intuitivnega napovedovanja prihodnosti. Med njimi je po njegovem mnenju najbolj uporabna **tehnika delphi**. Ta metoda služi pridobivanju, izmenjavi in razvijanju strokovnih mnenj o prihodnjih dogodkih. Dunn (1994, 242–243) razlikuje med dvema vrstama te tehnike: **konvencionalno tehniko delphi** in **javno politično tehniko delphi**. Konvencionalna je poimenovana po antičnem grškem preročišču Delfi. Uvedla jo je korporacija Rand in jo uporabila pri stotinah poskusov napovedovanja dogodkov v javnem in zasebnem sektorju. Pri tej tehniki gre za iskanje mnenj in stališč ekspertov s posameznih področij. Najprej so udeleženci v raziskavi anonimni, pozneje javno soočijo svoja stališča in poglede na prihodnost. »V končni fazi usklajevanja mnenj in iskanja konsenza v primeru zelo razlikujočih si stališč se skuša pridobiti srednja pot – čim bolj usklajeno mnenje ekspertne skupine o bodočih dogodkih.« (Dunn 1981, 195–202)

Javnopolitična delphi tehnika je novejši izraz, ki ga uporablja Dunn (1994, 241–249), in je konstruktiven odziv na omejitve konvencionalne tehnike ter poskus oblikovanja novih procesov, ki bi lahko ustrezali kompleksnosti družbenih oziroma javnopolitičnih problemov. Nova načela, ki jih uvaja, so selektivna anonimnost, izbiranje udeležencev glede na njihove interese in ne le samo na stroko, statistična polarizacija, strukturiran konflikt in uporaba računalniške konference za soočenja.

Grdešič (2006, 119–120) opisuje metodo delphi kompleksnejše glede na način njene uporabe. Z njo se pridobivajo presoje o razvoju in prihodnjem stanju nekega družbenega pojava ali procesa. Standardno metodo delphi, ki so jo uporabljali na drugih strokovnih področjih, so za potrebe političnih analiz prilagodili tako, da bolj ustreza kompleksnim političnim problemom. Prilagoditve izvajanja metode so potekale v naslednjih smereh:

- anonimnost ekspertov je potrebna samo v začetnem obdobju. Ko se izoblikuje skupina ekspertov, ti v nadaljevanju javno predstavijo svoja mnenja in stališča;
- dejavniki za izbor ekspertov ne temeljijo le na uradnem položaju osebe. Upoštevajo se tudi strokovno znanje, izkušnje in interes za področje, o katerem bodo presojali;
- nasprotujoča si mišljenja in stališča se podkrepijo s statističnimi podatki;

- izhajajoč iz prepričanja, da je nasprotovanje normalna sestavina kompleksnih političnih problemov, soočenja različnih ekspertnih mnenj prinesejo tudi ugotovitve, ki bi sicer ostale neopažene in potisnjene v ozadje.

Grdešić (2006, 120–121) opisuje izvajanje metode delphi tako, da naj izbrani eksperti najprej določijo problem preučevanja in cilj napovedovanja. V skupini anketiranih ekspertov po Grdešiću (2006, 120) naj bi predvidoma ne bilo več kakor 30 oseb. Zelo pomembna je vsebina prvega vprašalnika. Treba je določiti, katera vprašanja se bodo ciklično ponavljala. Z analizo odgovorov pridobi analitik razlikovanje oziroma strinjanje glede mnenj o stanju nekega družbenega pojava v prihodnosti. Število anketiranj je odvisno od stopnje nasprotovanja oziroma strinjanja razpravljavcev. Navadno naj ne bi potekalo več kakor 3 do 5 krogov anketiranj. Metoda se navadno konča z diskusijo, ki je priložnost za ustvarjanje konsenza. Udeleženci so že jasno predstavili stališča in lahko na tej podlagi oblikujejo konsenz glede sprejetih napovedi. Te se tičejo družbenega stanja oziroma nekega družbenega pojava v prihodnosti. »Z rezultati metode delphi se zmanjšuje polje nepoznanega. Ožje kot je polje nepoznanega, z manj tveganja se sprejemajo politične odločitve, ki bodo oblikovale družbene pojave prihodnosti.« (Grdešić 2006, 119–121)

Tehnika delphi temelji na predpostavki, da je mogoče dogajanje v prihodnosti napovedati na podlagi mnenja ekspertov, zbranih za neko točno določeno področje. Na podlagi povzetkov ekspertnih mnenj naj bi bilo možno natančno napovedovanje. Tehnika delphi napovedovanja je kontroverzna. Nekatere napovedi družbenih dogodkov so bile natančne, spet druge ne, pomembno pa je omeniti, da je bilo mnogo dogodkov, ki sploh niso bili napovedani. (Hogwood in Gunn 1984, 136)

Patton in Sawicki (1986, 275) priporočata uporabo **cross-impact analize** ali **analize medsebojnega vpliva** – pri tej metodi gre za nadgradnjo metode delphi. Pri analizi medsebojnega vpliva se analizirajo možnosti medsebojnega vpliva – pogojevanja prihodnjih dogodkov s stanjem sedanjih dogodkov oziroma družbenih pojavov. Metoda obravnava interakcijo med vsebinami, katerih prihodnost želimo napovedati.

Hogwood in Gunn (1984, 137–138) uporabljata termin **cross-impact matrica**. To je metoda napovedovanja, ki se lahko uporabi v kombinaciji z metodama delphi in viharjenje možganov ali *brainstorming*. Metoda temelji na ustvarjanju povezav med dejanskimi in napovedanimi dogodki. Skupina razpravljalcev išče medsebojne povezave med različnimi dogodki in družbenimi pojavi.

S tem se izlušči prihodnji dogodek, ki bo imel največjo »težo« – tako napovemo »dominantne« dogodke, ki bodo pomembno vplivali na druge družbene dogodke, oziroma »občutljive« dogodke, ki bodo pod močnim vplivom drugih družbenih dogodkov in pojavov.

Dunn (1994, 249–251) navaja cross-impact analizo ali analizo medsebojnega vpliva kot metodo intuitivnega napovedovanja, ki je sorodna tehniki delphi in se prav tako pogosto uporablja. Analizo medsebojnega vpliva so razvili raziskovalci korporacije Rand. Gre za tehniko pridobivanja osebnih presoj o verjetnosti, da bi se v prihodnosti zgodil nek dogodek v odvisnosti od drugih dogodkov. Bistvo analize je v določanju dogodkov, ki bodo povzročili oziroma pogojili nastanek sorodnih dogodkov. Analiza medsebojnega vpliva kot tehnika napovedovanja je nastala kot nadomestilo za klasično tehniko delphi. Osnovno analitično orodje, ki se uporablja, je simetrična razpredelnica, v kateri so naštetih potencialni medsebojno sorodni dogodki. »Bistvo cross-impact analize temelji na pogojni verjetnosti. Tudi ta metoda ima svoje pomanjkljivosti. Raziskovalec nikoli ne more biti prepričan, da so bili v analizo vključeni vsi potencialno medsebojno odvisni dogodki. Poleg tega pa so stroški izvajanja analize zelo visoki.« (Dunn 1994, 249–253)

Viharjenje možganov ali *brainstorming* je po Hogwoodu in Gunnu (1984,137) metoda, ki lahko igra pomembno vlogo pri opredeljevanju možnih problemov in možnosti v prihodnosti. Z njo lahko identificiramo možne dogodke in gibanja v prihodnosti, kar je pomembno za načrtovanje politike. Prva stopnja metode viharjenja možganov je sestavljena iz generiranja velikega števila zamisli, ki jih da manjša skupina strokovnjakov enakega področja v čim krajšem času. Optimalno je, da v skupini ni več kakor 12 strokovnjakov. V tej začetni fazi je pomembno, da se zamisli le zbirajo, ne pa tudi presojujejo. To bi namreč lahko pripeljalo do prehitrega sklepanja, kar bi zmotilo ali celo

onemogočilo nadaljnje kopičenje možnih zamisli, predlogov in rešitev. Šele ko je faza zbiranja zamisli končana, sledi povzemanje in vrednotenje teh zamisli, ki jim je treba dodati še dimenzijo verjetnosti. Tako je med hipotetičnimi dogodki mogoče izbrati najverjetnejšega in najpomembnejšega. »Malo možnosti je, da bi z metodo brainstorminga pridobili zares dobre napovedi, vendar nam ta metoda pomaga identificirati pomembne dogodke, ki se bodo v prihodnosti sicer zgodili z manjšo verjetnostjo, a bodo imeli zelo velike posledice na družbeno dogajanje, če do njih pride.« (Hogwood in Gunn 1984, 137–138)

Hogwood in Gunn (1984, 138–139) opisujeta metodo **pisanja scenarijev**. Ta temelji na ustvarjanju hipotetičnega zaporedja dogodkov, ki se ustvarijo z namenom poudariti povezavo med vzrokom za družbeno dogajanje in odločitvami, sprejetimi na podlagi teh vzrokov. Pisanje scenarijev nam daje odgovor na vprašanje, kako bi nastala neka hipotetična situacija in katere so možne alternative, in sicer za vsakega od možnih dejavnikov, ki bi lahko vplivali na preprečevanje nastanka dogodka, odvratanje od nastajanja dogodka ali spodbujanja razvoja nekega družbenega dogodka. Taki scenariji lahko odločevalcem uspešno razširijo obzorje in opozorijo na področje, ki ga je treba upoštevati pri sprejemanju odločitev. Pisanje scenarijev zagotovo vsebuje vzročno-posledično povezavo dogodkov, vendar ni mogoče zatrditi, da bi s to metodo lahko napovedali vse poglobitve možnosti, tako na primer mnogi uporabniki metode pisanja scenarijev v obdobju 1973 do 1974 niso napovedali naftne krize. Scenariji za prihodnost se lahko ustvarijo tudi z uporabo računalniških modelov, navsezadnje pa lahko tudi znanstveno fantastiko štejemo za obliko pisanja scenarijev.

Patton in Sawicki (1993, 313–314) govorita o treh vrstah scenarijev:

Črni scenarij – predlog izgubi, torej ni sprejet. Še več, povzroči val kritik in odpor družbe. Obstaja pa izjema, da je naročnik raziskave obveščen o tem, kaj se bo zgodilo in lahko odstopi pred katastrofo. Ideja tega scenarija je, da se sistematično pregledajo vsi dejavniki, pri katerih bi lahko šlo kaj narobe, in se nato pretvorijo v opozorilne signale za potencialne nevarnosti. Naročnik ob takem poteku dogodkov lahko zmanjša izgube.

Realistični scenarij – odločitev oziroma sprejetje predloga je navadno odloženo. Pokaže poti, po katerih se lahko optimistični scenarij prilagodi tako, da upošteva manjše probleme. Gre za prepoznavanje načinov, potrebnih za zmanjšanje števila kompromisov, ki morajo biti sprejeti za doseg uspešnega zaključka optimističnega scenarija.

Optimistični scenarij – po tem scenariju je navadno sprejeta bolj priljubljena alternativa. Opisuje proces pozicioniranja, pogajanj in barantanja, ki se zaključi s sprejeto politiko, za katero je potrebno relativno malo kompromisov. Prikazuje interakcije in možne poti v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik oziroma v javnopolitičnem procesu ter predvidi pričakovan rezultat v normalnih okoliščinah.

4 Shematski prikaz metod in tehnik napovedovanja

Tabela 4.1: Shematski prikaz metod in tehnik napovedovanja (lastni povzetek)

PRISTOPI	POSTOPKI – METODE	UPORABA METODE	POMANJKLJIVOSTI
ekstrapolacija	<ul style="list-style-type: none"> – klasične analize časovnih vrst – ocene linearnih trendov – eksponentno tehtanje – metodologija katastrofe – analiza trenda 	<ul style="list-style-type: none"> – projiciranje obstoječih trendov v povprečnih številčnih vrednostih iz preteklosti na prihodnost – skupina procedur, ki omogoča zamisel o prihodnjih družbenih spremembah na podlagi preteklosti – dogodki v prihodnosti so nadaljevanje dogodkov iz preteklosti 	<ul style="list-style-type: none"> – težava je v tem, katera merila vzeti in kako interpretirati trende iz preteklosti – če imamo slabo podatkovno zbirko, rezultati niso pravi – predvidevanje, da se trendi iz preteklosti ne bodo spremenili
modeliranje – teoretsko napovedovanje	<ul style="list-style-type: none"> – linearno programiranje – vzročno modeliranje – regresijska analiza – korelacijska analiza 	<ul style="list-style-type: none"> – odločitve, sprejete na podlagi modelov, model predstavi ključne dejavnike in posledice pri nekem problemu – teoretsko napovedovanje temelji na predvidevanjih o vzrokih in posledicah iz teorij 	<ul style="list-style-type: none"> – pri modeliranju ne prikažemo vseh ključnih pogojev – visoki stroški izvajanja
subjektivno-intuitivne metode	<ul style="list-style-type: none"> – tehnika delphi – viharjenje možganov – analiza vzajemnih vplivov – pisanje scenarijev – ocena izvedljivosti 	<ul style="list-style-type: none"> – metoda delphi za pridobivanje presoje o prihodnjem stanju nekega družbenega procesa, so mnenja ekspertov iz enakega področja – viharjenje možganov: zbiranje zamisli, pozneje presojanje, zbiranje najverjetnejšega dogodka – vzajemni vplivi: določanje dogodkov, ki bodo pogojili nastanek sorodnih dogodkov – pisanje scenarijev: ustvarjanje hipotetičnega zaporedja dogodkov, iskanje alternativne rešitve 	<ul style="list-style-type: none"> – nasprotovanje kot normalna sestavina političnih problemov – tehnika delphi je kontroverzna – tehnike presojanja nimajo teoretske legitimnosti – viharjenje možganov je optimalno, če udeležencev ni več kakor 30 – analiza vzajemnih vplivov: morda v analizo niso bili vključeni vsi potencialno medsebojno odvisni dogodki

5 Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja ter njegove spremembe

V Sloveniji zdaj še velja Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI), sprejet 14. 2. 1996, s spremembami in dopolnitvami. ZOFVI podrobneje določa način in pogoje financiranja zasebnih šol, ki ga zagotavlja država. Pogoji financiranja so določeni v 86. členu ZOFVI:

»Zasebnim šolam, ki izvajajo javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja, osnovnega glasbenega izobraževanja ali gimnazijam pripadajo sredstva iz državnega proračuna oziroma proračuna lokalne skupnosti, če izpolnjujejo naslednje pogoje:

– da izvajajo izobraževalni program od prvega do zaključnega razreda oziroma letnika,
– da imajo vključena oziroma vpisana najmanj dva oddelka prvega razreda oziroma da glasbena šola v vzgojno-izobraževalnem glasbenem programu izvaja pouk najmanj treh orkestrskih inštrumentov in ima vpisanih najmanj 35 učencev,

– da imajo zaposlene oziroma drugače zagotovljene učitelje oziroma vzgojitelje, potrebne za izvedbo javno veljavnega programa v skladu z zakonom in drugimi predpisi.«

Tabela 5.1: Primerjava sedanjega ZOFVI in novele zakona iz leta 2007³

Pogoji za financiranje	ZOFVI-1996 (»leva« vlada)	Predlog novele - 2007 (»desna« vlada)
letniki	izvajanje programa od prvega do zaključnega letnika	enako
število razredov	vključena oziroma vpisana najmanj dva oddelka prvega razreda	izpuščeno
glasbene šole	izvajanje pouka v najmanj treh orkestrskih inštrumentih in vpisanih najmanj 35 učencev	enako
zaposleni	da imajo zaposlene potrebne za izvedbo javno veljavnega programa v skladu z zakonom in drugimi predpisi	enako

³ Vir: ZOFVI in predlog novele zakona ZOFVI-2007.

Pogoji za financiranje	ZOFVI-1996	Predlog novele – 2007
namen	izpuščeno	predstavlja vsebinsko dopolnitev javne mreže šol, prispeva k možnosti uresničevanja ustavne pravice staršev, da usmerjajo vzgojo svojih otrok

Vir: ZOFVI in predlog novele zakona ZOFVI-2007.

Ministrstvo za šolstvo in šport je oktobra 2007 vložilo predlog za spremembo Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI):

Zasebnim šolam, ki izvajajo javno veljavne izobraževalne programe zasebnih šol, sprejete v skladu s 17. členom tega zakona na področju osnovnošolskega izobraževanja, osnovnega glasbenega izobraževanja, srednjega poklicnega in strokovnega izobraževanja ter gimnazijskega izobraževanja, pripadajo sredstva iz državnega proračuna oziroma proračuna lokalne skupnosti pod pretežno enakimi pogoji kakor v zdaj veljavnem zakonu, dodan je le zelo pomemben člen:

»..., da zasebne šole predstavljajo vsebinsko dopolnitev javne mreže šol ali da s tem prispevajo k možnosti uresničevanja ustavne pravice staršev, da usmerjajo vzgojo svojih otrok.« (Ministrstvo za šolstvo in šport RS, 2007)

Tabela 5.2: Primerjava elementov financiranja ZOFVI-1996 in predloga novele zakona iz leta 2007

Elementi zakona	ZOFVI-1996	Predlog novele zakona – 2007
financiranje programa	85 % na dijaka	100 % na dijaka
financiranje plač	85 % na dijaka	100 % na dijaka
financiranje materialnih stroškov	85 % na dijaka	100 % na dijaka
investicije	ni natančno določeno	sredstva za investicije ne pripadajo
učbeniki, učila	lahko sodelujejo na natečajih, namenjenih javnim šolam	lahko sodelujejo na natečajih, namenjenih javnim šolam
šolnine	dovoljeno	prepoveduje zaračunavanje

Vir: ZOFVI in predlog novele zakona ZOFVI-2007

Na podlagi analize zakona iz leta 1996 in novele zakona, predlagane leta 2007, lahko sklenemo, da se razlikujeta le v nekaterih členih. Vendar so prav ti bistveni, saj uvajajo pomembne finančne spremembe za zasebnike in državni proračun. Najspornejši je »novi« 86. člen predloga zakona, ki uvaja stodontno financiranje zasebnih srednjih šol.

Zasebni šoli po zakonu iz leta 1996 pripada za posameznega učenca oziroma dijaka 85 % sredstev, ki jih država ali lokalna skupnost zagotavlja za plače, druge osebne prejemke v skladu s kolektivno pogodbo in materialne stroške na učenca oziroma dijaka v javni šoli. Zasebne šole lahko sodelujejo na natečajih za učila in učne pripomočke, ki so namenjeni javnim šolam (86. člen ZOFVI).

Po predlogu novele zakona leta 2007 pa se 86. člen spremeni: zasebni šoli, ki izvajajo programe iz prvega odstavka tega člena, se zagotavljajo sredstva v skladu z metodologijo za oblikovanje obsega sredstev na udeleženca izobraževanja oziroma v skladu z normativi in standardi, ki veljajo za javne šole. Zasebnim šolam ne pripadajo sredstva za investicije, investicijsko vzdrževanje in opremo (86. člen predloga zakona ZOFVI), kar pomeni, da bi ta člen uvedel stodontno financiranje iz državnega proračuna tudi za zasebne srednje šole.

Preostali členi predloga novele zakona 2007, ki so še bistvenejši za novo ureditev, urejajo plače uslužbencev, pridobivanje učbenikov ter učil in štipendij.

Za učenca in dijaka, ki ne presega materialnega cenusa za pridobitev državne štipendije, lahko znaša šolnina največ 15 % sredstev, ki jih javni šoli za plače in materialne stroške zagotavlja država na učenca oziroma dijaka (88. člen ZOFVI).

Plače in drugi osebni prejemki delavcev v zasebni šoli, financirani iz javnih sredstev, se oblikujejo v skladu z zakonom, kolektivno pogodbo in drugimi predpisi, ki veljajo za javne šole. Če se plače in drugi osebni prejemki oblikujejo v nasprotju s prejšnjim odstavkom, se financiranje iz državnega proračuna ukine (89. člen ZOFVI).

Pomemben pa je tisti člen predloga novele, ki določa, da zasebna šola ne sme zaračunavati prispevka za pokrivanje izdatkov, kritih iz državnega proračuna oziroma proračuna lokalne skupnosti (88. člen predloga zakona ZOFVI).⁴

⁴ Vir: Ministrstvo za šolstvo in šport (2007).

6 Analiza primerjave med ZOFVI in njegovo novelo

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja iz leta 1996 je v slovenski pravni red uvedel mehanizme in instrumente za delovanje zasebnega šolstva v Republiki Sloveniji, zasebne šole pa so dejansko obstajale že pred tem zakonom.

Prav tako je v sistem javnih šol in vrtcev dodatno uvedel tudi zasebne šole, ki jim pod določenimi pogoji (javno veljavni program, ustrezno usposobljeni strokovni delavci in ustrezen prostor ter oprema) država namenja del sredstev za njihovo delovanje. Dosedanji zakon omogoča, da javno veljavne programe zasebnih šol, ki so obstajale še pred letom 1996, v celoti financira država, medtem ko se javno veljavni programi zasebnih šol, ustanovljenih po letu 1996, ne financirajo v takem obsegu, temveč le 85-odstotno (npr. od šestih programov zasebnih srednjih šol so zdaj trije sofinancirani v obsegu 85 % in trije v obsegu 100 %). Edino merilo za razlikovanje med zasebnimi srednjimi šolami je čas ustanovitve posamezne šole. Tako je, denimo, Waldorfska šola financirana na dva načina: program osnovne šole stoo odstotno, ker je bil sprejet pred letom 1996, program gimnazije pa 85-odstotno, ker je bil sprejet po letu 1996⁵ (Ministrstvo za šolstvo in šport RS, 2007). ZOFVI iz leta 1996 je sporen tudi v točki, ki določa, katere šole se bodo financirale stoo odstotno in katere ne. Problem je v tem, da so pred letom 1996 obstajale le zasebne šole, ki so bile v lasti cerkve, po tem letu pa so zasebne šole začeli ustanavljati tudi drugi zasebniki. Iz tega naslova izhaja dvotirnost sistema, ki je v sedanji obliki nepravilna do zasebnikov ter privilegira cerkvene zasebne šole. Razlog za takšen sistem bi lahko našli tudi v vladi, ki je bila na oblasti 1996 in je zakon predlagala. Ta vlada je bila namreč na področju šolstva močno naklonjena povezavi države in cerkve, kar je načeloma v nasprotju z njeno ideološko-politično usmeritvijo. Vlada, ki je vložila predlog novele zakona, pa je bila »desna« vlada, ki je v primeru novele ZOFVI in organizacije šolstva zagovarjala sekularizacijo ter ločitev zasebnega kapitala od države.

»Vsaka vlada popušča cerkvi, ker je to za njo dobro. Če dobiš na svojo stran cerkev kot podpornika, je to dobro, saj je cerkev izjemno močna. Cerkev ima povezave povsod in z njeno pomočjo lahko marsikaj dosežeš. Dejstvo pa je, da ves čas vlade popuščajo cerkvam, ne glede na to ali so desne ali leve.« (Smrke, 2011)

⁵ Več v prilogi A v preglednici 1: Načini financiranja slovenskih zasebnih srednjih šol.

Način financiranja je zato precej nepravilčen, krivičen je namreč do vseh zasebnih šol, ki so nastale po letu 1996, saj se samo te financirajo 85-odstotno, preostale pa 100-odstotno.

»Predlagana sprememba na področju financiranja sledi ugotovitvam t. i. projekta MoFAS (modernizacija financiranja in administrativnega sistema). V skladu s predlogom zakonske spremembe bi bilo mogoče uvesti nov način financiranja (metodologija za oblikovanje obsega sredstev na udeleženca izobraževanja) postopno za vse srednje šole, gimnazije, srednje strokovne šole in višje strokovne šole do leta 2012.

Po mnenju Ministrstva za šolstvo in šport (2007) predlagana novela zakona sledi načelom in ciljem Bele knjige iz leta 1996. Predvidena zakonska zasnova zasebnega šolstva iz Bele knjige oziroma zakona iz leta 1996 predvideva zasebno šolstvo kot dopolnitev javne mreže šol. Navedeni koncept ostaja nespremenjen.« (Ministrstvo za šolstvo in šport RS, 2007)

Predlog novele zakona 2007 po mnenju predlagatelja odpravlja dvotirnost financiranja zasebnih šol (85 in 100-odstotno financiranje), predpisuje uporabo metodologije za oblikovanje obsega sredstev na udeleženca izobraževanja oziroma v skladu z normativi in standardi, ki veljajo za javne šole. Zasebnim šolam pa še vedno ne bi pripadala sredstva za investicije in investicijsko vzdrževanje. To je po mnenju predlagatelja edini način, da bi se dosegla enakost vseh zasebnih šol ne glede na čas ustanovitve in pravičnost v odnosu do javnih šol, saj bi bili po predlogu zakona financirani le stroški z opravljanjem dejavnosti, pravičen pa bi bil tudi do vseh državljanov, ker ne bi bili več diskriminirani zaradi šolnin.

Predlagana novela zakona 2007 zasebnim šolam omejuje določanje prispevkov učencev in dijakov za pokrivanje izdatkov, ki so kriti iz državnega proračuna oziroma proračuna lokalne skupnosti. Torej odpravlja štipendije.

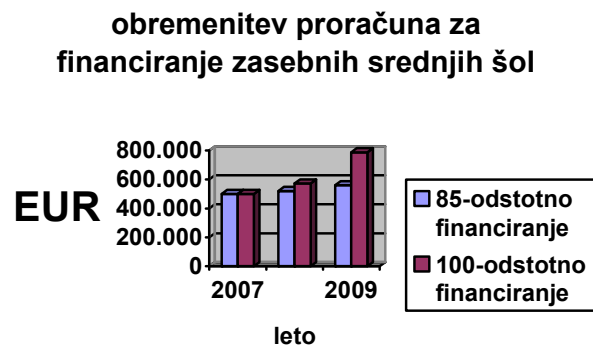
»Na področju financiranja izvajanja programov srednjega šolstva so trenutno tri od šestih šol financirane 100-odstotno, tri pa 85-odstotno.« (Ministrstvo za šolstvo in šport RS, 2007)

Predlagatelj novele zakona 2007 v predlogu predvideva, da bi se zaradi novega načina financiranja povečalo število zasebnih šol v Sloveniji. Temu primerno so povišani tudi letni stroški. (Ministrstvo za šolstvo in šport RS, 2007)

Ker so nekatere šole že financirane stoddotno, druge pa le 85-odstotno in ker je takih srednjih šol le šest, bi bili stroški izenačitve programskega financiranja v skladu s predlogom novele 2007 razmeroma majhni. Natančnih analiz še ni, zato je o točnih stroških težko govoriti.

»Za izenačitev programskega financiranja na 100 % za zasebne srednje šole potrebujemo 72.000 evrov v letu 2008, v letu 2009 in naprej pa 288.000 evrov letno. Za izenačitev programskega financiranja na 100 % za zasebno osnovno šolo potrebujemo 5.200 evrov v letu 2008, v letu 2009 in naprej pa 20.800 evrov letno.« (Ministrstvo za šolstvo in šport RS, 2007)

Graf 6.1: Stroški izenačitve financiranja zasebnih srednjih šol⁶



Vir: Ministrstvo za šolstvo in šport RS (2007)

⁶ Vir: Ministrstvo za šolstvo in šport RS (2007).

7 Ocene posameznikov – mnenja skupin vpletenih

»Načelo, ki velja pri deležniškem modelu, je, da so nujno izražena mnenja, skrbi ljudi, ki imajo interes za določeno politiko ali pa jih ta politika zadeva. Ta model izraža mnenja vseh vpletenih.« (Vednung, 2005, 69)

Predlagane spremembe zakona leta 2007 so bile deležne ostre kritike. Sporen je bil namreč 86. člen predloga ZOFVI, ki uvaja stodontno financiranje zasebnih šol.

a) strokovnjaki ter ministrstvo kot predlagatelj novele zakona 2007

Kot lahko razberemo iz tabele 7.1, gre trend mnenj pri enakih skupinah vpletenih v isto smer. Ministrstvo (vlada 2004–2008) kot predlagatelj podpira svoj predlog zakona predvsem z dejstvi o enačenju javnega in zasebnega ter možnostjo enakega dostopa do vseh šol za vse otroke. Zasebniki poudarjajo, da so njihovi stroški tako in tako precej višji od javnih šol, saj naj bi zagotavljali bolj kakovostne storitve, zato se prispevkom in šolninam ne morejo odreči.

»Vlada se nikakor ne sme spuščati v enačenje javnega in zasebnega. Uvedba 100-odstotnega financiranja bi pomenila degradacijo javnega šolstva.« (Barbara Žgajner Tavš, 2007)

Strokovnjaki pa se nagibajo k mnenju, da je novi zakon slabo zastavljen in da ne sledi evropskim in svetovnim trendom, kjer je delež zasebnih šol mnogo višji in prispevki staršev ter šolnine za tovrstne šole nekaj povsem normalnega in nujnega. Tako bivši minister kot ostali, ki so oblikovali obstoječi zakon (vlada 1996), seveda zagovarjajo svoja stališča in niso naklonjeni spremembam.

»Sedanji zakon (1996) je dober. Ustanovitelj zasebne šole in starši otrok naj prispevajo za otroka. To je v Evropi skoraj povsod tako.« (dr. Slavko Gaber v TV Slovenija Odmevi, 2007)

Marjetka Uhan (2007) je v podporo spremembam opozorila, da se bo državno potrjeni program s spremembami lahko financiral na vseh šolah enako, saj bodo odpravili anomalijo pri financiranju zasebnih šol. Dejansko bo to pomenilo naložbo za starše otrok, ki obiskujejo te šole, ko so jih bili prisiljeni financirati s svojimi prispevki.

»Osebnost sem za 100 % financiranje, vendar je zakon slab. Ministrstvo spreminja zakon, ne da bi preverilo, kakšno je stanje in kakšno bo. Gre za revolucijo na področju šolstva, sporno je dejstvo, da naj bi do leta 2013 procent zasebnih šol izenačili z evropskim povprečjem primerljivih držav.« (dr. Marjan Šimenc v TV Slovenija Odmevi, 2007)

»Moje osnovno sporočilo je, da je povečanje zasebnega financiranja v Sloveniji potrebno in upravičeno. Vendar pa morajo biti za izpeljavo take reforme izpolnjeni nekateri ključni pogoji: 1. reforma mora upoštevati celovitost sistema financiranja, 2. mora biti zelo dobro pripravljena, 3. reformiran sistem naj bi v večji meri od veljavnega sistema izpolnjeval tri osnovne zahteve (zadostnost sredstev za stabilen razvoj, učinkovito uporabo sredstev, pravičnost predvsem v smislu zagotavljanja enakosti možnosti izobraževanja), 4. o glavnih elementih reforme mora biti dosežen konsenz med vsemi ključnimi akterji, vendar pa mora ta temeljiti na strokovnih argumentih in ne na elementu pritiska ali izsiljevanja.«
(Bevc, 2006)

Opaziti pa je mogoče tudi konflikt »leve« in »desne« vlade. Posledica tega konflikta je tudi konflikt, ki je nastal v javnosti ob predložitvi predloga novele zakona. Vlada, ki je vložila predlog novele zakona, je bila na področju šolstva izrazito naklonjena ločitvi zasebnega kapitala od države. Vlada, ki pa je uredila sistem zasebnega šolstva z zakonom ZOFVI, pa je bila naklonjena povezavi države in cerkve, vendar izjemoma le na področju šolstva.

»Neoliberalne težnje so značilne za desne vlade. In te težnje so bile v obdobju nagle gospodarske rasti očitne. Žal se tudi v obdobju razpočenega mehurčka veliko politikov in strokovnjakov, neodvisno od delitve levo - desno, nagiba v neoliberalno smer.« (Šimenc, 2011)

»Ob tem naj dodam, da je bila ustavna ločitev cerkve od države tematizirana le na področju šolstva (ali pa je bilo šolstvo eno redkih področij), drugod pa ni bil opravljen premislek, kaj ta ločitev pomeni.« (Šimenc, 2011)

»Zdajšnji zakon diskriminira otroke in njihove starše. Novi predlog zakona pa omogoča vsem enak dostop do šole in prepoveduje šolnine. Poudarjam, da ne gre za radikalne spremembe, gre za enačenje javnega in zasebnega šolskega sistema.« (dr. Milan Zver v TV Slovenija Odmevi, 2007)

Ministrstvo desne vlade 2007 zagovarja predlog novele zakona predvsem s stališča, da je nujen enak dostop do šol vsem ne glede na politične in verske usmeritve. To naj bi se zgodilo tako, da cerkvene šole ne bi bile več v privilegiranem položaju, saj so danes financirane stoodstotno.

»Gre za ukinjanje šolnin. Zakon, ki zdaj velja, uveljavlja dvojna merila: nekatere cerkvene zasebne šole se financirajo 100 % le zato, ker so nastale pred letom 1996, vse ostale šole, ki so nastale po letu 1996, pa se financirajo 85 %. Torej zakon krši ustavno načelo ločitve države od cerkve.« (mag. Branko Grims v TV Slovenija Odmevi, 2007)

Ministrstvo pa zagovarja tudi pomemben člen, ki odpravlja šolnine. To je edini člen, h kateremu tudi strokovnjaki niso imeli pripomb.

»Zasebna šola ne sme zaračunavati prispevka za pokrivanje izdatkov, ki so kriti iz državnega proračuna oziroma proračuna lokalne skupnosti.« (dr. Milan Zver v TV Slovenija Odmevi, 2007)

b) zasebniki

Zdajšnji zakon uvaja dvotirnost. Zasebniki se z njim ne strinjamo, vendar predvsem v delu, ki nam onemogoča izvajanje programov na svoj kvalitetnejši način. Programe moramo izvajati enake, kakor jih imajo javne šole, le učne procese lahko malenkostno prilagodimo. Na tak način ne moremo zagotavljati kvalitetnejšega izobraževanja, čeprav je 100-odstotna matura vseh dijakov zavidljiv rezultat. (Dimitrij Miklič, svetovalec direktorja Euro šole Ljubljana, 2009)

Za zasebnike, ki jih zdaj država financira le 85-odstotno, je novela zakona 2007 pridobitev, vendar še vedno ne takšna, kakršno bi si želeli. Kot argument, da je nujno potrebna nova ureditev, navajajo, da imajo precej višje stroške od javnih šol, stroške z investicijami in višjimi materialnimi stroški pa si morajo pokrivati sami, saj jim država tega ne krije. V tem delu vidijo sporno točko, saj je zakon po njihovem mnenju nelogičen. Učni načrti so enaki kakor pri javnih šolah, stroški se ocenjujejo glede na javne šole, vendar pa ostajajo zasebne. V čem je torej razlika?

Nam je popolnoma vseeno, če sprejmejo nov zakon ali ne, saj pravzaprav ne prinaša bistvene spremembe. Država bi nam le 100-odstotno financirala navedene stroške, vendar še vedno glede na povprečje vseh javnih šol, ne dejanske, ostali stroški pa bi bili še vedno na naših ramenih. Torej bi tudi šolnine oziroma prispevke morali obdržati, saj je to za nas poleg države edini način financiranja. (Dimitrij Miklič, svetovalec direktorja Euro šole Ljubljana, 2009)⁷

Tabela 7.1: Mnenja skupin vpletenih⁸

	Strokovnjaki	Ministrstvo – predlagatelj	Zasebniki
splošno mnenje	degradacija javnega šolstva, slab zakon – revolucija na področju šolstva	enačenje javnega in zasebnega	nov zakon je potreben, prednost: država bo krila prispevke socialno šibkejšim
mnenje o prispevkih	naložba za starše otrok na zasebnih šolah – ni več prispevkov	ukinjanje šolnin	prispevke in šolnine bomo morali obdržati
dostop do šole		enak dostop do vseh šol – ločitev države od cerkve	
trend	na vseh zasebnih šolah v Evropi se plačujejo šolnine	konec diskriminacije	imamo višje stroške kot javne šole, torej 85 % pomeni v praksi 50 % financiranih stroškov

Vir: intervjuji z avtorico

⁷ Več v preglednici 3 in 4: Stroški Euro šole Ljubljana ob uvedbi novele zakona.

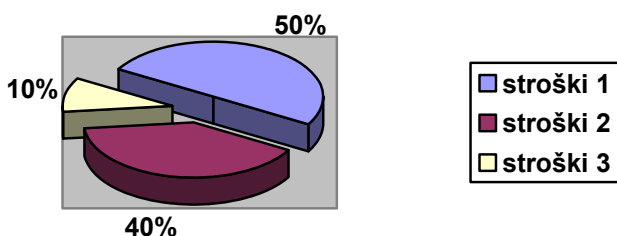
⁸ Vir: Intervjuji.

8 Gimnazija Euro šola Ljubljana – študija primera

Gimnazija Euro šola Ljubljana je zasebni zavod, ustanovljen leta 2000. Izvajajo program splošne gimnazije, vpisanih imajo 170 dijakov, po dva oddelka na letnik, torej približno 20 dijakov v vsakem razredu. Financirani so 85-odstotno.⁹

Država nam zdaj financira stroške, povezane z delom, torej plače, prispevke za zaposlene, materialne stroške – ti so obračunani glede na povprečje vseh javnih šol, ne toliko, kolikor jih dejansko imamo, gre za obratovalne stroške, šolske potrebščine itd., vendar v obsegu 85 % skupne vsote stroškov. Preostalih 15 % teh stroškov krijemo iz šolnin, ki so pri nas 2000 evrov na dijaka letno. Vse druge stroške (investicije, oglaševanje, oprema, investicijsko vzdrževanje prostorov, opreme ...) krijemo ustanovitelji. (Dimitrij Miklič, svetovalec direktorja Euro šole Ljubljana, 2009)¹⁰

stroški Euro šole ob sedanjem izvajanju zakona



Graf 8.1: Stroški Euro šole Ljubljana ob sedanjem izvajanju zakona

Vir: Intervju z Dimitrijem Mikličem, svetovalcem direktorja Euro šole Ljubljana.

⁹ Vir: Intervju z Dimitrijem Mikličem, svetovalcem direktorja Euro šole Ljubljana.

¹⁰ Več v preglednici 4: Stroški Euro šole Ljubljana.

Tabela 8.1: Stroški Euro šole Ljubljana z izvajanjem današnjega programa

	KONCEPTUALIZACIJA STROŠKOV	VREDNOST v %	FINANCIRANJE, ki ga zagotavlja DRŽAVA, v %	FINANCIRANJE, ki ga zagotavlja USTANOVITELJ, v %
stroški 1	investicije in investicijski stroški	50	0	100
stroški 2	stroški z opravljanjem dejavnosti (plače, materialni stroški ...)	40	85 % (glede na povprečje višine stroškov vseh javnih šol)	15 %
stroški 3	prostori, oprema, učni pripomočki	10	delno (npr. učbeniški sklad)	delno (kolikor ne pokrijejo šolnine in država)

Vir: Intervju z Dimitrijem Mikličem, svetovalcem direktorja Euro šole Ljubljana.

Euro šola Ljubljana je primer tipične zasebne srednje šole, ki izpolnjuje vse pogoje za delno financiranje države. Ker je ustanovljena po letu 1996, je financirana 85-odstotno glede na skupne stroške javnih šol. Sporno je dejstvo, da imajo kot zasebna šola veliko višje stroške z izobraževanjem kot javne šole, saj zagotavljajo bolj kakovostno izobraževanje. O uspehu govorijo rezultati mature, pri kateri so dijaki že nekaj let stoddostno uspešni, kar pomeni, da nihče od dijakov ne konča šolanja brez opravljene mature. Zaračunavajo šolnino, 2000 evrov na dijaka letno, in s tem denarjem pokrivajo tiste investicijske, materialne in kadrovske stroške, ki jih država ne krije.

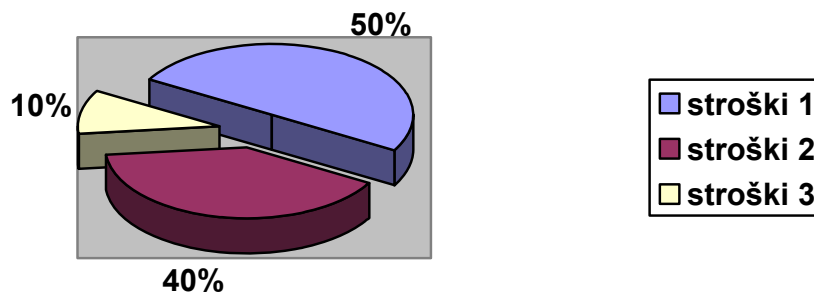
»Edina pozitivna stran zakona je, da bo država krila stroške prispevkov socialno šibkejšim. Danes lahko zasebnik takim zaračunava le 15 % stroškov prispevkov, torej namesto 2000 evrov šolnine le 300 evrov letno. To pa žal ni dovolj, da pokrijemo vse stroške, ki jih imamo z izobraževanjem.« (Dimitrij Miklič, svetovalac direktorja Euro šole Ljubljana, 2009)¹¹

Gospod Miklič je v intervjuju poudaril problematiko socialno šibkejših, ki so trenutno finančni »trn v peti« zasebnikom, saj jim morajo zagotavljati šolanje na zasebni šoli, zaračunavajo pa le del stroškov. Na tem področju bi jim zakon močno pomagal.

¹¹ Več v prilogi C: Prepis intervjuja.

Graf 8.2: Stroški Euro šole Ljubljana ob sprejetju predloga novele zakona

stroški Euro šole ob sprejetju predloga novele zakona



Vir: Intervju z Dimitrijem Mikličem, svetovalcem direktorja Euro šole Ljubljana.

Tabela 8.2: Stroški Euro šole Ljubljana ob sprejetju predloga novele zakona

	KONCEPTUALIZACIJA STROŠKOV	VREDNOST v %	FINANCIRANJE, ki ga zagotavlja DRŽAVA, v %	FINANCIRANJE, ki ga zagotavlja USTANOVITELJ, v %
stroški 1	investicije in investicijski stroški	50	0	100
stroški 2	stroški z opravljanjem dejavnosti (plače, materialni stroški ...)	40	100 % (glede na povprečje višine stroškov vseh javnih šol)	0
stroški 3	prostori, oprema, učni pripomočki	10	delno (npr. učbeniški sklad)	delno (kolikor ne pokrijejo šolnine in država)

Vir: Intervju z Dimitrijem Mikličem, svetovalcem direktorja Euro šole Ljubljana.

Z analizo podatkov ugotovimo, da kljub uvedbi novega zakona velik delež stroškov še vedno nosijo zasebniki. Te stroške je treba financirati z denarjem iz opravljanja dejavnosti. V ta namen bi zasebniki obdržali šolnine oziroma prispevke staršev za šolanje.

9 Metoda pisanja scenarijev na primeru novele Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja 2007

»Metoda se uporablja takrat, ko želimo analizirati, kakšni bi bili rezultati, če bi se upoštevale vse možne alternative.« (Patton in Sawicki, 1986, 313)

Bistveni elementi, ki se pojavljajo v vseh scenarijih, so sprejetje oziroma nesprejetje predloga zakona, financiranje šolstva, podpora, ki jo ima predlog v javnosti, izvajanje zakona po sprejetju ali nesprejetju, levo-desni konflikt vlade in opozicije.

Optimistični scenarij: predlog je sprejet

Strokovnjaki predlog podprejo. Predlog zakona je sprejet v državnem zboru in novela zakona je uzakonjena, v državnem proračunu je predvidena nova obremenitev. Zasebniki ukinejo šolnine in ne zaračunavajo prispevkov za šolanje. Zasebno šolanje postane dostopno vsem, tudi socialno šibkejšim. Država in zasebniki sklenejo kompromis pri višini stroškov javnih in zasebnih šol (enačenje). Država zagotovi pomoč zasebnikom pri investicijskem in dodatnem materialnem financiranju. Zasebne šole bi se od javnih razlikovale le še po vodstvu, ki bi bilo pri zasebnih zasebno, pri javnih pa ga imenuje država, ter po učnih vsebinah, saj bi zakon zasebnim šolam dopuščal prilagoditve učnih načrtov. Javno šolstvo bi bilo enakovredno zasebnemu in ne bi čutilo nikakršnih posledic, saj bi imela država bolj proste roke pri oblikovanju učnih načrtov, ki bi bili tako prilagojeni le za javno mrežo šol. Optimistični scenarij najbolj ustreza vladi desnice leta 2007, ki je predlagala novelo zakona, saj podpira načela, ki jih je zagovarjala vlada v okviru svoje politične usmeritve in pri predstavitvi predloga novele zakona.

Črni scenarij: predlog ni sprejet

Predlog ni sprejet. Vsuje se plaz kritik strokovnjakov zaradi stoo odstotnega financiranja. Predlog v javnosti povzroča ostro kritiko in odpor. Javno šolstvo je popolnoma degradirano. Podporniki javnega šolstva obsojajo vlado, češ da podpira bogatenje zasebnikov. Zasebniki ne ukinejo šolnin in še naprej zaračunavajo prispevke, kljub temu da bodo od države prejeli več denarja. Torej lahko pride do bogatenja zasebnikov.

Socialno šibkejši so ogroženi, saj se njihov položaj ne spremeni, zanje zasebne šole še vedno niso finančno dosegljive. Črni scenarij se izide v korist levega centra, ki je urejal sistem zasebnega šolstva leta 1996, saj podpira povezavo države in cerkve. Sledi načelu, naj javno ostane javno, in sklene kompromis s cerkvijo, kar je vlada takrat želela.

Realistični scenarij: sprejetje predloga je odloženo

Sprejetje predloga je odloženo, saj so potrebni nekateri popravki pri spornih členih. Nato se predvideva, da bo predlog sprejet. Strokovnjaki lahko predlogu oporekajo. Načeloma javnost podpira spremembo zakona. Zasebniki si lahko napačno razlagajo zaračunavanje šolnin. Nujna je natančnejša opredelitev pojmov šolnina in ureditev zaračunavanja prispevkov. Potreben je kompromis pri višini stroškov (javne in zasebne šole), saj obstaja občutna razlika pri izvajanju programov. Pogovor z zasebniki o morebitni pomoči pri investicijskih naložbah pod pogojem, da se šolnine popolnoma ukinejo. Dodatna ureditev položaja socialno šibkejših je potrebna. Realistični scenarij je odraz trenutnega stanja v politiki. Prikazuje konflikt med vlado in opozicijo glede na njihovo usmerjenost in načela, ki jih zagovarjajo. Ostaja prisotnost cerkve, ločitev zasebnega od države, privatizacija pa se izvaja v omejenem obsegu. Tako dosežemo kompromis tudi med vlado in opozicijo.

Leta 2008 pa se je zgodil realistični scenarij, saj se je zamenjala oblast. Nova vlada iz leta 2008 šolstva ni postavila na prednostni seznam in je reformo odložila še za dve leti. Leta 2010 je predstavila svojo različico reforme – ZOFVI-I (Uradni list RS, št. 20/2011).

V svojem predlogu so umaknili sporni 86. člen, ki je urejal 100-odstotno financiranje, zato financiranje zasebnega srednjega šolstva ostaja še do danes nespremenjeno. Nekatere šole so financirane 100-odstotno, druge 85-odstotno, s čimer se ohranja dvotirni sistem. Od leta 2007 do danes so poskušali v celoti spremeniti ZOFVI, vendar neuspešno, zato ostaja v veljavi zastarel sistem iz leta 1996. (Uradni list RS, št. 129/2006)

10 Zaključek

Pred začetkom raziskovanja in analiziranja zastavljenega problema v diplomski nalogi sem pričakovala precej drugačne rezultate, kakršne sem dobila z metodami napovedovanja. Predlog novele zakona iz leta 2007 je na prvi pogled videti, kakor da podpira zasebni sektor, v nekaterih delih pa celo bogatenje zasebnikov. Tudi val kritik, ki se je sprožil v javnosti, ko je ministrstvo vložilo predlog za spremembo zakona, je v meni sprožil pomisleke.

Financiranje zasebnega šolstva je kljub vsem poskusom spremembe še danes urejeno dvotirno. Predlog novele zakona 2007 odpravlja to dvotirnost in zagotavlja vsem zasebnim šolam enakopravno financiranje ter povečuje možnost decentralizacije šolskega sistema, saj omogoča zasebnemu kapitalu oziroma zasebnikom vključevanje v šolski sistem. Po pisanju scenarijev, analizi stroškov in pregledu načina sofinanciranja stroškov zasebnim šolam v primerjavi z javnimi šolami sem ugotovila, da ne morem niti potrditi niti ovreči hipoteze (H.: *Spremembe in dopolnitve Zakona o organizaciji in financiranju ne bodo pripomogle k enakovrednemu položaju zasebnih in javnih srednjih šol, temveč bodo zasebne šole postavile v privilegiran položaj, kar pomeni, da bodo te izobraževalne ustanove lahko črpale sredstva iz državnih virov, hkrati pa bodo lahko zahtevale plačilo šolnine.*). Država bi po novem še vedno financirala le del stroškov, šolnine pa bi se ohranile. Stroški bi bili financirani stodontno glede na povprečje javnih šol. S tem zasebne šole nikakor ne morejo biti v privilegiranem položaju, saj ostaja velik del stroškov, ki jih morajo financirati ustanovitelji, javnim šolam pa tudi te stroške krije država. Torej bi bile zasebne in javne šole v enakovrednem finančnem položaju in bi imele enake možnosti oblikovanja šolskega sistema. Druga drugi bi postale konkurenčne, kar je pozitivno, saj to vodi v tekmovanje in prizadevanje za čim boljše rezultate. Na tem mestu pa se mi postavlja vprašanje, ali bi bile potem zasebne šole sploh še zasebne. Vsekakor bi bile v enakovrednem finančnem položaju do države, vendar pa se zasebne financirajo tudi iz zasebnih virov. Ali so zato boljše od javnih šol? Na to vprašanje se ne da odgovoriti brez natančnih analiz učnih načrtov in učnih procesov.

Zaračunavanje šolnin oziroma prispevkov staršev za šolanje otroka pa bi se pri zasebnih šolah ohranilo. Ob upoštevanju kakršnih koli alternativ lahko ugotovimo, da je to nujno,

saj predlog novele zakona predvideva le povečanje financiranja za materialne stroške, vendar še vedno izpušča investicije. Poleg tega pa je potrjeno, da imajo zasebne šole v primerjavi z javnimi precej višje materialne stroške, država pa jim jih priznava v višini 85 % povprečja javnih šol. Ta znesek pa vsekakor ne more biti realen ob upoštevanju dejstva, da se zasebne šole razlikujejo od javnih po številu zaposlenih in številu dijakov na učitelja.

Težko bi navedla dejstvo, da se zasebne šole zadostno financirajo iz zasebnih virov, saj natančnih podatkov nimam, pomembno pa je dejstvo, da od leta 2000 ni bila ustanovljena nobena nova zasebna šola, v drugih državah s podobnim sistemom pa jih je bilo ustanovljenih kar precej (Ministrstvo za šolstvo in šport RS, 2007). Na podlagi statističnih analiz *Education at a Glance* drugih držav članic EU lahko sklepam, da bi z novim zakonom slovenski sistem zasebnega šolstva postal mednarodno primerljiv in s tem seveda bistveno modernejši. (OECD *indicators*, 2006)

Med raziskovanjem sistema zasebnega šolstva in njegovega financiranja se mi je večkrat porodilo vprašanje o strankarski usmerjenosti vlade. Pogosto se je namreč izkazalo, da je vlada, ki je leta 1996 uzakonila ZOFVI, zagovarjala popolnoma drugačna stališča od tiste, ki je leta 2007 poslala v državni zbor predlog novele ZOFVI. V razmislek mi je dejstvo, da so po sedanjem ZOFVI v privilegiranem položaju cerkvene zasebne šole, ki so edine financirane stoddotno, preostale pa le 85-odstotno. Vlada, ki je takrat zakon sprejela, pa načeloma ni bila nagnjena k povezavi države in cerkve. Očitno je v tem primeru popustila ter sprejela kompromis s cerkvijo na področju šolstva.

Najverjetnejši scenarij reforme šolstva je po metodi pisanja scenarijev realistični scenarij. Ta napoveduje, da bo sprejetje predloga odloženo, saj bo za doseg kompromisa potrebno dodatno usklajevanje med državo, zasebniki in strokovnjaki.

Ko predloga novele ni sprejela vlada leta 2007, je postalo problematično predvsem dejstvo, da je možna ponovna ideološka zamenjava vlade na oblasti in s tem onemogočeno nadaljevanje šolske reforme tako, kakor je zastavljeno v predlogu. Prav takšen scenarij se je namreč zgodil leta 2008 ob zamenjavi oblasti. Nova vlada iz leta 2008 šolstva ni postavila na prednostni seznam in je reformo potisnila na stran še za dve leti. Leta 2010 je predstavila svojo različico reforme – ZOFVI-I (Uradni list RS, št. 20/2011). V novi reformi ni spornega 86. člena, ki je urejal stoddotno financiranje

zasebnega srednjega šolstva. Tako ostaja zasebno srednje šolstvo še vedno dvotirno urejeno, tj. nekatere šole so financirane 85-odstotno, druge pa stoooodstotno.

V današnjem času pa šolstvu slabo kaže tudi zaradi gospodarske krize, v kateri se je znašla naša država. Pomanjkanje finančnih sredstev zagotovo slabo vpliva na celotno reformo šolstva, ki jo predlog novele zakona vpeljuje. Vedno večjo težo dobivajo tudi mnenja nasprotnikov zasebnega šolstva, ki so kot največji kamen spotike navajali prav dejstvo, da je financiranje zasebnikov le strošek države in podpiranje njihovega bogatenja.

11 Literatura

- Bevc, Milena. 2006. Sistem financiranja šolstva v Sloveniji – ali je potrebna reforma v smeri povečanja zasebnega financiranja in pogoji za njen uspeh. *Delo*. 24. 5. 2006.
- Dunn, William. 1981. *Public policy analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- ---1994. *Public policy analysis: An introduction. Second edition*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Grdešić, Ivan. 2006. *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Biblioteka Politička misao.
- Hogwood, Brian in Lewis Gunn 1984. *Policy analysis for the real world*. London: Oxford university press.
- Lahovnik, Matej. 2007. *Na vidiku referendum*. (26. oktober). Dostopno na: http://24ur.com/bin/article.php?article_id=3108638. (15. januar 2009).
- Miklič, Dimitrij. 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 17. november.
- Ministrstvo za šolstvo in šport Republike Slovenije. 2007a. *Predlog novele Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja*. Dostopno na: http://www.mss.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/predlogi_predpisov/srednjeso_lsko_izobrazevanje/ (18. junij 2011).
- --- 2007b. *Izhodišča in podlage za pripravo predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja*. Dostopno na: na:

- [http://www2.gov.si/upv/vladnagradaiva04.nsf/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/090cc41158e15347c1257370004fb98c/\\$FILE/zofvi-tretja%20ob.doc](http://www2.gov.si/upv/vladnagradaiva04.nsf/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/090cc41158e15347c1257370004fb98c/$FILE/zofvi-tretja%20ob.doc) (18. junij 2011).
- OECD. 2006. Education at a Glance. *OECD indicators, 2006: Demand-Sensitive Schooling? Evidence and Issues*. Dostopno na: http://www.oecd.org/document/28/0,3343,en_2649_39263231_37655499_1_1_1_1,00.html. (14. april 2010).
 - Patton, Carl in David Sawicki. 1986. *Basic methods of policy analysis and planning*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
 - Šimenc, Marjan. 2011. Intervju z avtorico. Ljubljana, 17. oktober.
 - Smrke, Marjan. 2011. Intervju z avtorico. Ljubljana, 30. junij.
 - Šverc, Alenka. 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 18. januar.
 - TV Slovenija, 1. program. 2007. Oddaja Odmevi. Ljubljana, 7. november.
 - Uhan, Barbara. 2007. Na vidiku referendum. 24 ur. (26. oktober). Dostopno na: http://24ur.com/bin/article.php?article_id=3108638. (15. januar 2009).
 - Vedung, Evert. 2005. *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, London: Transaction Publishers.
 - *Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-U-I-240/04-11)*, Uradni list RS, št. 129/2006. Dostopno na: <http://zakonodaja.gov.si/Zofvi-240-04>.
 - ---2011. ZOFVI-I. Uradni list RS, št. 34/2011. Dostopno na: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO445.html. (12. julij 2011).
 - Žgajner Tavš, Barbara. 2007. Na vidiku referendum. 24 ur. (26. oktober). Dostopno na: http://24ur.com/bin/article.php?article_id=3108638. (15. januar 2009).

Priloga A: Načini financiranja slovenskih zasebnih srednjih šol

ZASEBNE SREDNJE ŠOLE		
1.	Zavod sv. Frančiška Saleškega – Gimnazija Želimlje	100 %
2.	Škofijska gimnazija Vipava	100 %
3.	Zavod sv. Stanislava, Škofijska klasična gimnazija	100 %
4.	Zavod Antona Martina Slomška, Škofijska gimnazija AMS	85 %
5.	Waldorfska šola Ljubljana	85 %
6.	EURO ŠOLA – Zavod za opravljanje izobraževalnih, svetovalnih in organizacijskih storitev	85 %

Preglednica št. 1: Načini financiranja slovenskih zasebnih srednjih šol

Vir: http://www.mss.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/predlogi_predpisov/srednjesolsko_izobrazevanje

PRILOGA B : Delež zasebnih šol v Evropi v primerjavi s Slovenijo

	Javna šola	Zasebna šola, ki jo država financira več kakor 50 %	Zasebna šola, ki jo država financira manj kakor 50 %
Avstrija	89,2	10,8	X (8)
Belgija	41,5	58,5	n
Češka	87,1	12,9	a
Danska	97,7	2,3	a
Finska	89,1	10,9	a
Francija	69,4	29,8	0,8
Nemčija	92,1	7,9	X (8)
Grčija	93,8	a	6,2
Madžarska	85	15	A
Irska	98,6	a	1,4
Italija	94,6	0,6	4,8
Luksemburg	84,3	8,2	7,5
Nizozemska	7,9	92,1	a
Norveška	89,9	10,2	X (8)
Poljska	91,2	0,6	8,3
Portugalska	82,4	4,4	13,1
Slovaška	91,3	8,7	n
Španija	77,1	12,1	10,8
Švedska	93,4	6,5	a
Švica	93,2	3,1	3,8
Slovenija	95,8	4,2	0
Velika Britanija	25,7	71,5	2,8

Legenda:

X = Podatki so vključeni v drugih kategorijah.

m = Podatka niso posredovali.

n = Podatek je zanemarljiv.

a = Podatka ni mogoče uporabiti glede na prakso te države.

Preglednica 2: Delež zasebnih šol v Evropi glede na financiranje države

Vir: *Education at a Glance, OECD indicators*, 2006, str. 280.

**PRILOGA C: Intervju z Dimitrijem Mikličem – svetovalcem direktorja Euro šole,
17. 11. 2009**

Kdaj je bil ustanovljen vaš zavod oziroma šola, kakšno vrsto programa izvajate, v kolikšni meri vas financira država?

»Zasebni zavod Euro šola je bil ustanovljen leta 2000. Izvajamo splošni program gimnazije in imamo 170 dijakov po dva oddelka na letnik, torej približno 20 dijakov v vsakem razredu. Financirani smo 85-odstotno.«

Kaj menite o sedanjem zakonu?

»Sedanji zakon uvaja dvotirnost. Zasebniki se z njim ne strinjamo, vendar predvsem v delu, ki nam onemogoča bolj kakovostno izvajanje programov. Izvajati moramo enake programe, kakor jih imajo javne šole, le učne procese lahko malenkostno prilagodimo. Zaradi tega ne moremo zagotavljati bolj kakovostnega izobraževanja. Vendar je stoo odstotno opravljena matura vseh dijakov zavidljiv rezultat.«

Ali lahko pojasnite, kako pri vas poteka financiranje oziroma kritje stroškov z izvajanjem dejavnosti?

»Država nam zdaj financira stroške, povezane z delom, torej plače, prispevke za zaposlene, materialne stroške – ti so obračunani glede na povprečje vseh javnih šol, ne toliko, kolikor jih dejansko imamo, gre za obratovalne stroške, šolske potrebščine itd., vendar v obsegu 85 % skupne vsote stroškov. Preostalih 15 % teh stroškov krijemo iz šolnin, ki so pri nas 2000 evrov na dijaka letno. Vse druge stroške (investicije, oglaševanje, oprema, investicijsko vzdrževanje prostorov, opreme ...) krijemo ustanovitelji.«

Ali lahko komentirate predlog spremembe zakona ZOFVI in pojasnite, kako bi to vplivalo na vaš položaj? Kaj boste storili s šolninami, če bo novela zakona sprejeta?

»Nam je popolnoma vseeno, ali bo novi zakon sprejet ali ne, saj pravzaprav ne prinaša bistvene spremembe. Država bi nam le stoo odstotno financirala navedene stroške, vendar še vedno glede na povprečje vseh javnih šol, ne dejanskih stroškov, preostali stroški bi še

naprej ostali na naših ramenih. Torej bi morali obdržati tudi šolnine oziroma prispevke, saj predstavljajo ti poleg državnih virov edini način financiranja.»

Kaj so po vašem mnenju bistvene prednosti zakona?

»Edina pozitivna stran zakona je, da bo država krila stroške prispevkov socialno šibkejšim. Danes lahko zasebnik takim zaračunava le 15 % stroškov prispevkov, torej namesto 2000 evrov letne šolnine le 300 evrov. To pa žal ni dovolj, da pokrijemo vse stroške, ki jih imamo z izobraževanjem.»

PRILOGA Č: Intervju z Alenko Šverc, državno sekretarko na Ministrstvu RS za šolstvo in šport, 18. 1. 2008

Kaj je bil povod za spremembo financiranja zasebnih šol s 85 % na 100 %?

»Povod so bila razmišljanja na podlagi analiz. Pokazali so se zaskrbljujoči rezultati. Od leta 1996 so bile ustanovljene le tri nove zasebne šole, straši so nam pošiljali pisma, da imajo njihovi otroci premalo možnosti. Problem je tudi dvotirni sistem – nekatere šole se financirajo 85 %, druge 100 %. Sindikati so opozarjali na problem s socialnega vidika, da večina staršev ne zmore plačevati šolnin, želijo pa si bolj kakovostno izobraževanje za svoje otroke. Velik problem je tudi podeljevanje koncesij, ker jih za poklicne šole ne dajemo. Na problem nas je opozorila tudi analiza stanja zasebnega šolstva v drugih evropskih državah, saj se Slovenija glede razmerja javnih in zasebnih šol uvršča pod evropsko in svetovno povprečje.«

Ali so bile opravljene analize obstoječega stanja in ali se je ta sprememba pokazala za potrebno?

»Minister je ustanovil komisijo, v kateri so pregledali stanje, se povezovali z uporabniki in sindikati ter iskali različne možnosti za popravke.«

Zakaj menite, da je bil novi zakon deležen veliko kritik ravno v segmentu financiranja zasebnih šol, če pa se nekatere šole (predvsem cerkvene) že zdaj financirajo stodontno, pa tega nihče ne komentira?

»Sindikati so najbolj opozarjali na odpravo šolnin, danes, ko smo jih odpravili, pa so vsi proti. Tega nihče ne razume. Menimo, da gre za popolnoma politične razloge.«

Ali bo zaradi dodatnih 15 % prikrajšan kdo drug?

»Pri izvajanju novega programa nihče ne bi bil prikrajšan. Gre za zelo malo denarja, ki bi se črpal iz proračunskih rezerv. Navsezadnje gre na letni ravni le za 300.000 evrov.«

PRILOGA D: Intervju z dr. Marjanom Smrketom, 30. 6. 2011

Vlada LDS je načeloma označena kot levi center, ki se zavzema za ločitev države in cerkve. Pri sprejemanju ZOFVI (Zakona o financiranju in organizaciji vzgoje in izobraževanja) leta 1996 pa so popustili in sprejeli predlog, ki je močno naklonjen zasebnim šolam, katerih ustanoviteljica je prav cerkev. Zakaj?

»Vsaka vlada popušča cerkvi, ker je to za njo dobro. Če dobiš na svojo stran cerkev kot podpornika, je to dobro, saj je cerkev izjemno močna. Cerkev ima povezave povsod in z njeno pomočjo lahko marsikaj dosežeš. Dejstvo pa je, da vlade ves čas popuščajo cerkvam ne glede na to, ali so desne ali leve.«

Ali lahko trdim, da je leva vlada (ideološko) za ločitev cerkve od države in desna ravno obratno – za povezovanje države in cerkve?

»Težko. Politika je pravzaprav sklepanje kompromisov. Enkrat na eni strani, drugič na drugi strani, kar ti pač koristi, da dosežeš zastavljeni cilj. To je po mojem mnenju napaka. V naši državi nikoli ni bilo stroge delitve na levo in desno, kar se tiče ločitve države od cerkve. To preprosto ni bilo mogoče. Cerkev je premočna. Leva vlada je bila močno leva le takrat, ko so bile kratene verske pravice.«

PRILOGA E: Intervju z dr. Marjanom Šimencem, 17. 10. 2011

Kako bi ocenili sedanje stanje zasebnih srednjih šol v Sloveniji? Jih je dovolj glede na potrebe, so boljše oziroma strokovnejše od javnih?

»Odkvisno od tega, kaj mislite s potrebami? Je dovolj zasebnih bolnišnic glede na potrebe? Logika zasebnega sektorja je deloma prav v tem, da se ustanove ustanovijo, če obstaja resna potreba.

Kakovost šol je precej odkvisna od učencev, ki se vanjo vpisujejo. Učenci pa se pogosto vpisujejo v šole, za katere velja, da so kakovostne. Tako da kakovost ni preprosto stvar objektivnih meril.

Nasploh pa velja, da zasebne šole služijo specifičnim potrebam. Če je potreba po kakovostnih zasebnih šolah, bodo nekatere take, če je potreba po šolah za dijake, za katere so javne šole prezahtevne, bodo nekatere take – in tako na svoj način kvalitetne.«

Kako bi ocenili sedanjo ureditev financiranja? Se strinjate s 85-odstotnim financiranjem ali podpirate stooostotno financiranje?

»Menim, da mora biti razlika med javnim sofinanciranje javnih in zasebnih šol. Značilnost zasebnega je, da zasebniki prispevajo del sredstev. V nasprotnem primeru bomo priča postopni razgradnji javnega.«

Leta 1996 je ureditev financiranja sprejemala vlada LDS, ki je načeloma označena za levi center, se pravi, da se zavzema za ločitev države od cerkve. V primeru ureditve financiranja zasebnega šolstva pa je takrat popustila cerkvi in uredila financiranje v njihovo korist. Le cerkvene zasebne šole se že s sedanjo ureditvijo financirajo stooostotno. Zakaj, menite, je to tako, zakaj so popustili cerkvi?

»Zasebne šole, ki so obstajale pred zakonsko ureditvijo zasebnega šolstva, so imele koncesijo (ki so jo dobile, preden je v vlado vstopila LDS), ki jim je zagotavljala stooostotno financiranje, (100 % se nanaša na tekoče stroške). Zakonodaja ni že lela odvzeti pravic, ki so bile že dodeljene (verjetno je bil delno razlog tudi lažje sprejemanje zakonodaje), zato je v prehodnih določbah to tudi zapisala.

Ob tem naj dodam, da je bila ustavna ločitev cerkve od države tematizirana le na področju šolstva, ali pa je bilo šolstvo eno redkih področij, drugod pa ni bil opravljen premislek, kaj ta ločitev pomeni.«

Vlada pod taktirko SDS pa je leta 2007 pri predlogu novele ZOFVI vložila predlog za enakovredno, stoo odstotno, financiranje vseh zasebnih srednjih šol. To bi lahko kazalo na nagibanje te vlade k zasebnemu sektorju in ne za povezavo k cerkvi, kakor je to običajno za desno usmerjeno vlado. Zakaj menite, da je popustila zasebnemu sektorju?

»Neoliberalne težnje, ki so značilne za desne vlade, so bile v obdobju nagle gospodarske rasti očitne. Žal se tudi v obdobju razpočenega mehurčka veliko politikov in strokovnjakov, neodvisno od delitve levo-desno, nagiba v neoliberalno smer.«