

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Cirila Rozman

Privatizacija na področju predšolske vzgoje in varstva

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Cirila Rozman

Mentorica: doc. dr. Tatjana Rakar

Privatizacija na področju predšolske vzgoje in varstva

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

POVZETEK: Privatizacija na področju predšolske vzgoje in varstva

Predmet raziskovanja so zasebni vrtci, do neke mere pa tudi javni vrtci, ki skupaj predstavljajo sistem predšolske vzgoje v Republiki Sloveniji. To področje urejata dva zakona: Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) in Zakon o vrtcih (ZVrt). Nekatera vprašanja so urejena s podzakonskimi predpisi, položaj zasebnih vrtcev pa pogojujejo tudi mednarodni sporazumi. Vključenost predšolskih otrok v institucionalno vzgojo in varstvo je bistvenega pomena za njihov optimalni razvoj, še zlasti za otroke, ki prihajajo iz socialno depriviligiranega okolja. Po drugi strani pa je pomemben dejavnik pri usklajevanju družinskega in profesionalnega življenja ter enakosti spolov na trgu dela. Prav finančna dostopnost institucionalne vzgoje in varstva je tista, ki predstavlja največjo težavo, hkrati pa je ključnega pomena pri premagovanju revščine in socialne izključenosti. Osrednjo vlogo pri tem igrajo družinske politike – tudi sedaj, ko se evropske države (vključno s Slovenijo) še soočajo s posledicami globalne ekonomske krize in so varčevalni ukrepi bolj ali manj nujen ukrep aktualnih politik.

Staršem je potrebno zagotoviti različne oblike predšolskih programov in s tem tudi različne oblike vzgajanja otrok. To v prvi vrsti omogočajo zasebni vrtci, ki izvajajo javnemu Kurikulumu različen program oziroma delujejo po posebnih pedagoških načelih. Ti vrtci dopolnjujejo in bogatijo ponudbo predšolskih programov. Druge vrste zasebnih vrtcev pa so tisti, ki so koncesijski in v osnovi izvajajo enak program, kot ga izvajajo javni vrtci, čeprav po drugi strani odprtost Kurikuluma iz leta 1999 vseeno omogoča mero bogatenja vsebin. Trendu privatizacije podjetij je sledila tudi privatizacija na področju družbenih dejavnosti. Vzrok za slednje tiči v krizi državne blagajne, ki se je pojavila v 70-ih letih 20. stoletja. Z ustanovitvijo zasebnih izvajalcev je tudi poraba sredstev postala učinkovitejša, institucije so postale bolj svobodne in prilagodljive na potrebe trga. V nalogi raziskujemo, katere funkcije je možno prenesti iz države na zasebno raven na področju predšolske vzgoje in varstva. Osnovo za ustanovitev zasebnega vrtca v zakonodaji predstavlja 40. člen ZOFVI. Trenutni delež zasebnih vrtcev pri nas je skromnih 9 %. Osvetlili smo področje financiranja zasebnih vrtcev. V primerjavi z nekaterimi drugimi evropskimi državami Slovenija v večji meri podpira razvoj predvsem javnih vrtcev. Na financiranje in ustanavljanje zasebnih vrtcev tako pri nas kot v drugih državah močno vpliva sama struktura predšolskega sistema in oblike programov. V osnovi se predšolski sistem deli na enovitega, kjer vzgoja in varstvo potekata skozi celo predšolsko obdobje in ga imamo tudi v Sloveniji. Drugi sistem pa je sistem, kjer sta vzgoja in varstvo ločena. Zgolj varstvo je običajno značilno za otroke do tretjega leta starosti in je večinoma s strani države oziroma občine slabše poskrbljeno – je tudi več zasebnih kapacitet, medtem ko vzgoja poteka od otrokovega tretjega leta starosti do vstopa v obvezno šolo. Seveda tudi tu bistveno vplivajo družinske politike, kako je v posamezni državi konkretno poskrbljeno za porodniški in starševski dopust, možnosti usklajevanja dela in družine ter v splošnem dostopnost institucionalne vzgoje in varstva.

Empirični del naloge predstavlja predstavitev in ponovitev Delphi študije na področju predšolske vzgoje in varstva, ki je bila izvedena leta 1991. V njej so raziskana stališča do organizacije in vsebine predšolske vzgoje ter pričakovanja v zvezi z delno privatizacijo te dejavnosti. Izvedenih je bilo 10 polstrukturiranih intervjujev, ki zajemajo starše, vzgojitelje, ravnatelje, raziskovalce in občinske predstavnike. V podobni sestavi smo jo ponovili tudi mi. Ugotavljamo, da je še precej nezaupanja v zasebne vrtce, čeprav je več intervjuvanih pomislilo, da bi ga odprli tudi sami. Prav je tudi, da obstaja možnost izbire in zasebni vrtci so dobrodošla konkurenca. Težavo za ustanavljanje zasebnih vrtcev pri nas predstavlja predvsem neenakost javnega financiranja javnih in zasebnih vrtcev, kar posledično vodi k manjšemu

razvoju privatizacije na tem področju, to pa ima za posledico tako pozitivne kot negativne vidike.

KLJUČNE BESEDE: predšolska vzgoja in varstvo, zasebni vrtec, zasebni vrtec s koncesijo, privatizacija, pluralizacija programov, pravica do izbire izobraževanja, družinske politike, Delphi študija.

SUMMARY: Privatization on the field of preschool education and care

The object of the research are private kindergartens, also public kindergartens to a certain degree, which all together represent a system of a preschool education and care in our country. This area is governed by two laws: the Law on the Organization and Financing of Education (ZOFVI) and Kindergarten Act (ZVrt). Some issues are governed by the regulations, the situation of private kindergartens in turn influence international agreements.

The engagement of preschool children in the institutional education and care has the essential meaning for their optimal development, especially for children, which come from socially underprivileged environment. On the other side, this is an important factor at harmonization of family and professional life and equality of gender on the labor market. Especially financial accessibility of institutional education and care is what presents the biggest problem, but is also the crucial importance at beating poverty and social exclusion. Family politics play central role at this – also now, when European states (including Slovenia) are yet confronting with consequences of global economic crisis and economy measures are more likely an urgent measure of contemporary politics.

Parents need to be assured to have different shapes of preschool programs and with that also different shapes of educating children. That is mostly managed by private kindergartens, which carry out different program as public Curriculum or they work after special pedagogic procedures. Those kindergartens are enriching and supplementing offer of preschool programs. Other kinds of private kindergartens are the ones, which are concession and are basically running equal the same program as public kindergartens do, although the openness of Curriculum from the year 1999 anyhow allows a degree of content enrichment. Trend of privatization on the field of social activities was followed after the trend of privatization of companies. The cause of this is in the crisis of state's treasury, which appeared in the 70's of 20th century. With the foundation of private constructors also the consumption of funds became more efficient, institutions became more free and adjustable for the needs of the market. In this work we are researching which functions are possible to transfer from the state to a private level on the field of preschool education and care. The base for foundation of a private kindergarten is presenting the 40th paragraph in the ZOFVI in legislation. Current share of private kindergartens in our state is 9 %. We enlightened the field of financing of private kindergartens. In comparison to some other European states is Slovenia mostly supporting the development of public kindergartens. On financing and establishment of private kindergartens, as well in our state as in other states, the structure of preschool system and shapes of the program, strongly affects. Basically, preschool system divides on homogeneous, where education and care goes on during whole preschool period and we also have it in Slovenia. The other system is a system, where education and care are separated. This is usually typical for children aged to three years and is worse taken care of from the side of the government, so there are more private capacities, while education goes from children's age of three to entering in obligatory school. Of course family politics influence on how in individual state is concretely taken care of (for maternity and parental leave, possibility of harmonizing work and family, and accessibility of institutional education and care in general). Empirical part presents presentation and repetition of Delphy study on the field of preschool education, which was made in 1991. In that study the opinions about organization and content of preschool education and expectation concerning partial privatization of this activity is investigated. There were 10 semistructured interviews made, which consider parents, educators, headmasters, researches and municipal representatives. We repeated it in similar composition. We found out that there is still a lot of mistrust in private kindergartens, although several respondents already consider to open it on their own. It is welcome that there is a choice to choose and private kindergartens are good competition. The problem for

establishment of private kindergartens in our state is mostly uneven distribution of financing of public and private kindergartens, which consequently leads to smaller progress of privatization on that field, which has as well positive as negative consequences.

KEY WORDS: preschool education and care, private kindregarten, private kindergarten with concession, privatization, pluralization of programmes, choice to choose education, family polices, Delphy study.

KAZALO VSEBINE

1	UVOD	12
2	RAZISKOVALNI OKVIR IN METODOLOGIJA.....	15
2.1	Raziskovalna vprašanja.....	15
2.2	Metodologija.....	16
2.3	Raziskovalni okvir.....	16
3	POMEN VKLJUČENOSTI OTROK V PREDŠOLSKO VZGOJO IN VARSTVO	17
4	OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV	27
4.1	Opredelitev pojmov javno, zasebno v vzgoji in izobraževanju.....	27
4.2	Vrste in opredelitev zasebnih vrtcev	30
4.2.1	Nadomestni zasebni vrtec.....	31
4.2.2	Dodatni zasebni vrtec	32
4.2.3	Zasebni vrtec s koncesijo	33
4.3	Privatizacija.....	35
4.3.1	Definicija.....	36
4.3.2	Teorija privatizacije.....	37
4.3.3	Oblike privatizacije (prikrite oblike, kvaziprivatizacija, popolna privatizacija, javni natečaj)	38
5	PRIVATIZACIJA DRUŽBENIH DEJAVNOSTI.....	40
5.1	Vzroki za privatizacijo na področju predšolske vzgoje in varstva	42
5.2	Pravne podlage zasebnih vrtcev	45
5.3	Preoblikovanje javnih zavodov po zakonu o javno-zasebnem partnerstvu.....	48
6	POSEBNOSTI ZASEBNIH VRTCEV	52
6.1	Načela pri uvajanju.....	53
6.2	Cilji in razlogi ustanavljanja	54
6.3	Prednosti in pomanjkljivosti.....	55
6.4	Pogoji za ustanovitev	59
6.4.1	Pogoji za začetek izvajanja dejavnosti	59
6.4.2	Prostorski in kadrovske pogoji.....	60
7	MOŽNI NOSILCI FUNKCIJ USTANAVLJANJA, IZVAJANJA IN FINANCIRANJA	61
8	FINANCIRANJE PREDŠOLSKE VZGOJE.....	64
8.1	Zasebni vrtci.....	69

8.2 Možnosti in oblike sofinanciranja (koncesija, vavčer).....	71
9 ZASEBNI VRTCI PRI NAS, V EU IN V DRUGIH DRŽAVAH.....	72
9.1 Skupni, ločeni sistemi	72
9.2 Ustanavljanje	76
9.3 Programi, oblike	78
9.4 Financiranje	85
10 ANALIZA IN INTERPRETACIJA REZULTATOV	88
10.1 Opis vprašalnika.....	88
10.2 Odgovori na zastavljena vprašanja.....	92
11 DISKUSIJA - PRIMERJAVA S PRVOTNO DELPHI ŠTUDIJO.....	102
12 SKLEPNE UGOTOVITVE.....	114
13 ZAKLJUČEK	119
14 LITERATURA IN VIRI	122
PRILOGA: DELPHI ŠTUDIJA – VPRAŠALNIK.....	133

KAZALO TABEL

Tabela 3.1: Delež otrok, vključenih v vrtce, Slovenija, letno.....	23
Tabela 3.2: Delež 3-in 4-letnih otrok, vključenih v vrtce.....	25
Tabela 4.1: Zasebni vrtci po viru financiranja, Slovenija, letno.....	34
Tabela 7.1: Možni nosilci funkcije ustanavljanja, izvajanja in financiranja na področju predšolske vzgoje in varstva.....	61
Tabela 8.1: Delež BDP za izobraževalne institucije skupaj	66
Tabela 8.2: Izdatki javnih sredstev za predšolsko vzgojo in varstvo.....	66
Tabela 8.3: Delež javnih in zasebnih sredstev za predšolsko vzgojo in varstvo.....	68
Tabela 8.4: Delež zasebnih sredstev v deležu finančnih sredstev za predšolske institucije.....	68
Tabela:10.1: Prednosti ne/javnega sektorja glede na opazovani vidik po mnenju intervjuvanih.....	101
Tabela 10.2: Ustreznost oblik predšolskih oblik vzgoje in varstva po mnenju intervjuvanih.....	102

KAZALO GRAFOV

Graf 3.1: Vključenost otrok v predšolsko vzgojo in izobraževanje, starih 4 leta do vstopa v šolo v % – povprečje držav EU-28.....	19
Graf 3.2: Vključenost otrok v predšolsko vzgojo in izobraževanje, starih 4 leta do vstopa v šolo v % za leto 2012 po posameznih državah.....	20
Graf 3.3: Vključenost otrok v predšolsko vzgojo in izobraževanje, starih 4 leta do vstopa v šolo v % - po posameznih državah EU med leti 2004 in 2012.....	20
Graf 3.4: Vključenost otrok v formalno institucionalno varstvo, starih do 3 leta v % za leto 2013 po posameznih državah.....	23
Graf 4.1: Struktura javnih, zasebnih in mednarodnih izdatkov za izobraževalne ustanove po ravneh izobraževanja, Slovenija, 2014.....	30
Graf 8.1: Javni izdatki za formalno izobraževanje v Sloveniji med leti 2007 in 2012.....	67

KAZALO SLIK

Slika 3.1: Vključenost otrok v predšolsko vzgojo in izobraževanje, starih 4 leta do vstopa v šolo v % za leto 2012 po posameznih državah	21
Slika 9.1: Organiziranost institucionalne predšolske vzgoje in varstva, 2012/2013.....	74

SEZNAM KRATIC:

BDP	Bruto družbeni prihodek
EACEA	The Education, Audiovisual and Culture Executive Agency/Izvršna agencija za izobraževanje, avdiovizualne vsebine in kulture
ECE	Early Childhood Education/Predšolska vzgoja
ECEC	Early Childhood Education and Care/Predšolska vzgoja in varstvo
EFA	Education For All/Izobraževanje za vse
EFPE	Evropski forum za svobodo v izobraževanju
EURYDICE	Evropsko informacijsko omrežje za izmenjavo podatkov o izobraževanju
EUROSTAT	The Statistical Office of the European Union/Statistični urad Evropske unije
ISCED	The International Standard Classification of Education/Mednarodna standardna klasifikacija izobraževanja
MF	Ministrstvo za finance
MIZS	Ministrstvo za šolstvo in šport
NJM	Novi javni menedžment
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development/ Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
PISA	Programme For International Student Assessment/Program mednarodne primerjave dosežkov učencev
PPP/JZP	Public Private Partnership/Javno zasebno partnerstvo
RS	Republika Slovenija
SI-STAT	Podatkovna baza Statističnega urada Republike Slovenije
SURS	Statistični urad Republike Slovenije
UMAR	Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organizations/ Organizacija Združenih Narodov za izobraževanje, znanost in kulturo
SRS	Strategija razvoja Slovenije
ZOFVI	Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja
ZVrt	Zakon o vrtcih

1 UVOD

Izobraževanje je bilo do 19. stoletja zasebna in ne javna služba; v nekaterih deželah Azije pa šele od začetka 20. stoletja (Roth po Rus 1993b, 88). Gre za šole pred časom državnega posega v šolstvo. Poseganje države na to področje je pripeljalo do mreže javnih šol, kar je pokrilo vso državo s šolami in uvedlo splošno šolsko obveznost. V Evropi se je v večini držav ta proces končal v 19. stoletju. Tako je sam status zasebnih šol odvisen od zgodovinskega nastanka javnega šolstva (Šimenc 2007, 33). Sicer pa je zasebno šolstvo zakonsko umeščeno v slovenski prostor z zakonodajo iz leta 1996 (ZOFVI) in je »razumljeno kot vsebinska bogatitev in programska dopolnitev šolskega prostora (Šverc 2007, 30). Pri nas smo prvi zasebni vrtec dobili šele leta 1992 (Ložar, 2008). Do leta 1990 smo bili namreč del Jugoslavije s komunističnim sistemom. Vladala je socialistična družba, država pa je bila »lastnik, financer in upravljelec vsake institucije in organizacije /.../« (Filipovič Hrast in Rakar 2015, 2). Po podatkih SI-STAT-a (2015) od šolskega leta 2006/2007 iz leta v leto raste število otrok tako v javnih kot v zasebnih vrtcih. Število zasebnih vrtcev se je iz 2013/2014 iz 65 (3.074 otrok) povzpelo v 2014/2015 na 79 (3.471 otrok), kar predstavlja 8 % predšolske vzgoje in varstva pri nas¹ (prav tam) in v 2015/2016 na 89 (4.261 otrok) oziroma 9 % predšolske vzgoje in varstva v Sloveniji (Arandelović 2016).

V Sloveniji imamo močno razvito mrežo javnih vrtcev, ki pretežno zadovoljuje vse potrebe po varstvu otrok. Prevladujejo predvsem dnevni programi, hkrati obstaja tudi majhna možnost izbire raznih oblik in programov predšolske vzgoje (MIZS 1995, 246; SI-STAT 2015). S privatizacijo gre za možnost pluralizacije tega področja [nenazadnje je ta pravica izbire programov omogočena z 9. čl. ZVrt 2005 UPB2], s katero bi se približali idealu čim bolj optimalnega zadovoljevanja raznolikih potreb v okviru predšolske vzgoje in varstva (Stropnik 1993, 313). V Sloveniji, kot v večini evropskih držav, se v zadnjih desetih letih število predšolskih otrok v vrtcih povečuje. Med glavnimi razlogi je rast števila prebivalstva [po napovedih Eurostat Population Statistics naj bi se ta trend končal do leta 2030, do katerega se pričakuje upad števila otrok v vzhodno-evropskih državah: Češka, Španija, Romunija, Slovaška, Bolgarija, tudi v Sloveniji; v večini severno-evropskih držav pa naj bi število naraščalo]. Težnja o povečanem deležu predšolskih otrok vseh starosti v vrtcih je hkrati predpogoj za izboljšano zaposljivost žensk, predvsem pa za enakopravnost spolov pri

¹ Podatek za šolsko leto 2014/2015 so nam preko elektronske pošte potrdili na SURS-U.

uravnavanju družinskega kot tudi poslovnega življenja in je opredeljena z Barcelonskimi cilji 2010 (European Commission 2013; Mills in drugi 2014). Povečan delež otrok v predšolski vzgoji in varstvu od 4. leta naprej je tudi evropski strateški cilj Evropa 2020; sicer pa imajo v nekaterih državah zakonsko obvezo, da se predšolski otrok pri določeni starosti vključi v predšolsko vzgojo in varstvo (Zavod RS za šolstvo 2011; European Commission 2014; Ložar 2015).

Pri nas smo pred leti imeli v medijih in javnosti več polemik (npr. Kovač 2008) in prispevkov (TV Slovenija, 1. program 2008; POP TV 2008) na temo prezasedenosti vrtcev ter njihovih čakalnih dobah. Po mnenju Ministrstva za šolstvo in šport povečan vpis v vrtce ni posledica novele zakona ZVrt iz 2008, ki predvideva brezplačen vrtec za drugega otroka [ZVrt-D 2008, 32. člen], saj je bil trend povečanega vpisa opazen že prej. Občine bi lahko temu primerno ukrepale, a so omenjeno stanje pripisovale predvsem tej omenjeni noveli zakona (POP TV 2008). Kot ena izmed rešitev se v Zakonu o vrtcih pojavlja podelitev koncesije (ZVrt 2005 UPB2, 10. člen) ali pa v povezavi s koncesijo zaposlitev zasebnega vzgojitelja za izvajanje vzgoje in varstva otrok v vzgojno-varstveni družini, kjer na podlagi javnega razpisa skleneta pogodbo javni vrtec in zasebni vzgojitelj (prav tam, 18. člen). V zadnjih letih sta se do neke mere uskladili ponudba in povpraševanje glede kapacitet. Še vedno pa velja trend, tako v večini evropskih držav kot tudi v Sloveniji (MIZS 2016), da vseeno primanjkuje mest zlasti za mlajše predšolske otroke, saj se več javnih sredstev običajno namenja vzgoji in varstvu starejših predšolskih otrok v primerjavi z mlajšimi (prvi imajo v več državah zakonsko pravico ali pa celo obvezo za vključitev). Šolski sistemi se po Evropi med seboj precej razlikujejo, prav tako države področje zasebnih vrtcev zakonsko urejajo različno (Zavod RS za šolstvo 2011; Čelebič 2012b). Na tem mestu naj omenimo le, da je v EU do otrokove starosti treh let značilno predvsem institucionalno varstvo, ne pa hkrati že vzgoja, kot je to urejeno pri nas (9. poglavje, slika 9.1) (European Commission 2014, 36).

Glede na statistične podatke obstaja trend povečevanja odstotka otrok ustrezne starosti (1–5 let oziroma do vstopa v osnovno šolo), ki so vključeni v vrtce, šol. l. 1991/1992: 47,1 %, šol. l. na 2014/2015: 76,8 % in 2015/2016: 78,1 %. Iz leta v leto se povečuje tudi število otrok v zasebnih vrtcih (SI-STAT 2015; Arandjelović 2016). V zadnjih desetih letih se je število otrok v vrtcih pri nas povečalo za polovico (Ložar 2015). Po statističnih podatkih za šolsko leto 2011/2012 (Ložar 2013) smo tako dosegli Barcelonske cilje glede % vključenosti v celoti – za obe starostni skupini. Trend rasti vključenosti otrok v vrtce je opazen tudi v Evropi (Zavod

RS za šolstvo 2011, 66). In sicer, vključenost v vrtec bistveno vpliva na otrokov optimalen razvoj (prav tam, 71; European Commission 2014), poleg tega dopušča, da sta oba starša v delovnem razmerju. Gre torej za večleten trend rasti odstotka otrok ustrezne starosti v vrtcih, kar vsekakor zahteva nove rešitve in dolgoročno strategijo na tem področju – tudi v okviru zasebnih vrtcev.

Tematika predšolske vzgoje in varstva je dokaj aktualna; tudi z vidika privatizacije le-te. Tudi sodobni trendi razvitih držav se vse bolj nagibajo v smeri privatizacije javnega sektorja z ene strani, z druge pa povečevanje gospodarske nadzorne funkcije. Cilj vsega tega je, s pomočjo države, spreminjanje trga, pri čemer država vse bolj postaja partner v teh procesih. Javni sektor skrbi in je odgovoren, da so zagotovljene bistvene storitve za prebivalstvo, v skladu s potrebami družbe. Zasebni sektor pa zasleduje cilj, da se storitve realizirajo z upoštevanjem optimalnega razmerja cene in koristi (Andoljšek 2007, 270). Privatizacija je pri nas aktualna vse od osamosvojitve Slovenije leta 1991, ko smo prešli na tržno gospodarstvo; pred tem se je družbena lastnina razdelila na javno in zasebno lastnino.

Tematika institucionalnega otroškega varstva in vzgoje je aktualna tudi z vidika posledic gospodarske krize. Že z osamosvojitvijo smo bili deležni gospodarskih pretresov. Po poročilu Banke Slovenije² je prišlo v letu osamosvojitve do hitrega zmanjševanja gospodarske aktivnosti in visoke inflacije, padec brezposelnosti pa je bil kar 67 % (prav tam; Lorenčič 2012, 111). V zadnjem obdobju, po letu 2008, pa smo se skupaj z drugimi državami soočili še s posledicami svetovne gospodarske krize ter nato še druge recesije leta 2012. S posledičnim poudarkom na varčevanju je prišlo tudi do reform sistema blaginje, vendar so bile, za razliko od drugih bivših socialističnih držav, reforme za nas dokaj mile. Kljub temu je z reformami prišlo do nekaterih sprememb, s katerimi so se družinske politike bolj osredotočile na pomoč najbolj ranljivim skupinam ter oslabile pomoč srednjemu razredu, tudi z vidika plačil otroškega varstva. Vsekakor pa je pomoč pri zaposlovanju tudi glede enakosti spolov (možnost zaposlovanja mater z otroki in omogočeno usklajevanje družine ter kariere) ter s tem povezana dostopnost do otroškega varstva ključna pri ohranjanju blaginje prebivalstva (Filipovič Hrast in Rakar 2015). Potrebe po otroškem varstvu se v obdobju ekonomske krize še toliko bolj pokrivajo s potrebo po ohranitvi dohodkov. Ali otrok živi v revščini (in

² Banka Slovenije, Letno poročilo 1991, 3–4.

depriviligiranem okolju) je odvisno tudi od vključenosti njegovih staršev na trg dela. Po drugi strani pa je zagotavljanje visokokakovostnega otroškega varstva velik dejavnik v boju proti revščini in izključenosti. Tako so npr. nekatere države (Avstrija, Nemčija), med ukrepe družinskih politik v času ekonomske krize, največji poudarek namenile ravno ekspanziji institucionalnega otroškega varstva (Eurofound 2015).

2 RAZISKOVALNI OKVIR IN METODOLOGIJA

V tem poglavju bomo opredelili raziskovalna vprašanja, raziskovalni okvir proučevanja in uporabljeno metodologijo.

2.1 Raziskovalna vprašanja

V svetu obstaja težnja po čim večji vključenosti predšolskih otrok v predšolsko vzgojo in varstvo, zaradi optimalnega razvoja otrok, premagovanju revščine in socialne izključenosti ter lažjega usklajevanja poslovnega in družinskega življenja. Po drugi strani pa imajo starši pravico do izbire izobraževanja svojih otrok, tudi na področju predšolske vzgoje in varstva.

V Sloveniji potrebo po zmogljivosti kapacitet na področju predšolske vzgoje in varstva pretežno izpolnjujejo javni vrtci. Zasebni vrtci se pojavljajo le v manjšem obsegu, obstaja tudi majhna možnost izbire raznih oblik in programov predšolske vzgoje. S privatizacijo na tem področju se širi možnost pluralizacije. Vloga države je na tem področju pomembna in nenadomestljiva, vendar naj bi po mnenju številnih strokovnjakov zavzemala drugačno, bolj kvalitetno vlogo. Kar pomeni, da vseh funkcij ne izvaja sama, pač pa pri tem sodeluje z zasebnim sektorjem, zlasti tam, kjer je sama manj uspešna.

V nalogi želimo analizirati stanje zasebne predšolske vzgoje in varstva v Sloveniji, zlasti pa možnosti in ovire za njun razvoj. Tako nas zanima:

1. Kakšne so možnosti privatizacije na področju predšolske vzgoje in varstva v smislu prenosa posameznih funkcij javnega sektorja na zasebni sektor?

2. Kako se lahko s privatizacijo na področju predšolske vzgoje in varstva poveča in izboljša ponudba?

2.2 Metodologija

V magistrskem delu bodo uporabljene različne metode raziskovanja. V prvem delu bo šlo za komparativno analizo primarnih virov – zakonodaje, dokumentov ter sekundarnih virov – podatkov, študij in strokovnih virov. Na njihovi podlagi bomo ugotavljali razloge za obstoječe stanje javnih in zasebnih vrtcev ter možnosti za nadaljnji razvoj. V pomoč nam bo tako domača kot tuja literatura. Slednja še posebej za analizo stanja v drugih državah. Kvalitativne metode raziskovanja bodo osnova za empirični del naloge, kjer bomo raziskovali širitev zasebne predšolske vzgoje v smislu pluralizacije programov. To bomo izvedli s pomočjo polstrukturiranih intervjujev, na katere bodo odgovarjali strokovnjaki, javna uprava, starši in tudi zaposleni v slovenskih vrtcih.

2.3 Raziskovalni okvir

Empirični del predstavlja ponovitev Delphi študije na področju predšolske vzgoje in varstva, ki je sicer že bila izvedena leta 1991. Najdemo jo v Stropnik 1993 (340–368). Cilj je bil ugotavljanje stališč do organizacije in vsebine predšolske vzgoje ter pričakovanja v zvezi z delno privatizacijo te dejavnosti. Predstavili bomo svoje izsledke s ponovljeno študijo. Primerjali jih bomo s prvotno izvedeno študijo ter s teorijo. Odgovorili bomo na zastavljena raziskovalna vprašanja.

V prvotni študiji, kjer je bilo izvedenih 10 polstrukturiranih intervjujev, so na vprašanja odgovarjali: dve ravnateljici javnih zavodov, vzgojiteljica, ki si je prizadevala pridobiti dovoljenje za državno subvencijo za odprtje zasebnega vrtca, dve materi predšolskih otok (ena sicer po izobrazbi vzgojiteljica, druga učiteljica), dva referenta (ki sta v občinski upravi odgovorna za področje otroškega varstva), diplomirana sociologinja – svetovalka otroškega varstva na Ministrstvu za planiranje, dve strokovnjakinji na področju predšolske vzgoje (magistrica in raziskovalka, druga pa doktorica psihologije in univerzitetna profesorica). Po obdelavi odgovorov prve faze je bila organizirana povratna skupinska analiza med katero so bile zabeležene reakcije na preliminarno poročilo. Udeležila se je polovica intervjuvanih.

Struktura povratne skupine je imela za posledico visoko stopnjo poenotenih mnenj, zaradi česar je večji poudarek na prvi fazi Delphi študije (Stropnik 1993, 340–341).

V študiji, ki smo jo opravili mi, je bilo opravljenih 9 polstrukturiranih intervjujev, na vprašanja so odgovarjali: dve ravnateljici javnih zavodov, učiteljica – mama predšolskega otroka in vzgojiteljica, ki je ustanovila svoj zasebni vrtec, dve materi predšolskih otrok (ena učiteljica, druga vzgojiteljica), ena referentka na občini (pristojna za predšolsko vzgojo), ena strokovnjakinja na področju predšolske vzgoje (asistentka na Pedagoški fakulteti za predšolsko vzgojo). Dodatno smo vključili še psihologinjo (mama predšolskega otroka in izvajalka treninga starševstva) ter šolsko svetovalno delavko (pedagoginja in mama dveh predšolskih otrok). Na Ministrstvu za šolstvo so sodelovanje zavrnilo – dobili smo le kratko pojasnilo, prav tako na nekaterih občinah. Po obdelavi odgovorov prve faze smo želeli organizirati povratno skupinsko analizo. Zaradi časovnih in krajevnih vzrokov, je bilo srečanje za nekatere neizvedljivo in so se tega udeležili le trije intervjuvani. Dobljene rezultate iz prvega dela (individualnih intervjujev) smo jim nato predstavili kot skupini ter zabeležili njihova mnenja. Ostalim intervjuvanim, ki se ponovnega srečanja niso udeležili, pa smo rezultate iz prvega dela predstavili individualno ter zabeležili njihove reakcije na preliminarno poročilo.

3 POMEN VKLJUČENOSTI OTROK V PREDŠOLSKO VZGOJO IN VARSTVO

Države EU so z različnimi strategijami, kot sta Barcelonski cilji in Evropa 2020, za cilj postavile čim večjo vključenost otrok v sistem predšolske vzgoje in izobraževanja. Izkazalo se je, da vključenost v organizirane oblike vzgoje in varstva pozitivno vpliva na številna področja otrokovega razvoja in lajša organizacijo družinskega življenja. Vključenost otrok je večja v državah s krajšim starševskim dopustom in v državah, ki zakonsko zagotovijo mesto v eni izmed predšolskih ustanov. V Sloveniji je vključenost otrok v predšolsko vzgojo in varstvo zelo visoka, a še vedno ne dosega načrtovanih 95 % otrok od 4. leta starosti do vstopa v osnovno šolo.

Pri prebiranju strokovne literature naletimo na težnje po čim večjem deležu predšolskih otrok vključenih v organizirane oblike vzgoje in izobraževanja, varstva ter tovrstne težnje (strategije) tudi za v prihodnje. Tako je to hkrati tudi osnova, zakaj sploh ustanavljati vrtce – tudi zasebne. V Sloveniji (po Eurydice Slovenija 2015) imamo široko in dostopno mrežo vrtcev, ki že po zakonodaji omogoča staršem in otrokom dostopnost in izbiro programa za predšolske otroke. Starši imajo pravico izbirati programe v javnih ali zasebnih vrtcih. Pri tem lahko izbirajo katerikoli vrtec, kjerkoli v državi, če so seveda v vrtcu prosta mesta (prav tam). Na splošno pa se je v zadnjih desetih letih število otrok pri nas v vrtcih povečalo za polovico (Ložar 2015). Naj na tem mestu omenimo še, da v Sloveniji predšolska vzgoja in izobraževanje nista obvezna (MIZS 2016).

Čelebič (2012b) navaja nekaj pozitivnih dejstev za otroke, ki obiskujejo predšolsko vzgojo, in sicer po raziskavi PISA, so 15-letniki, ki so obiskovali predšolsko vzgojo, dosegali boljše bralne rezultate v primerjavi s tistimi, ki je niso³ (prav tam). O boljših dosežkih učencev, ki so bili vključeni v predšolsko vzgojo in varstvo, poročajo tudi druge mednarodne raziskave: takšni otroci so bolj pripravljeni na vstop v šolo [Zavod RS za šolstvo 2011, 71], bralni dosežki so običajno boljši (European Commission 2014, 14, 73–75; The Condition on Education 2015, 31).

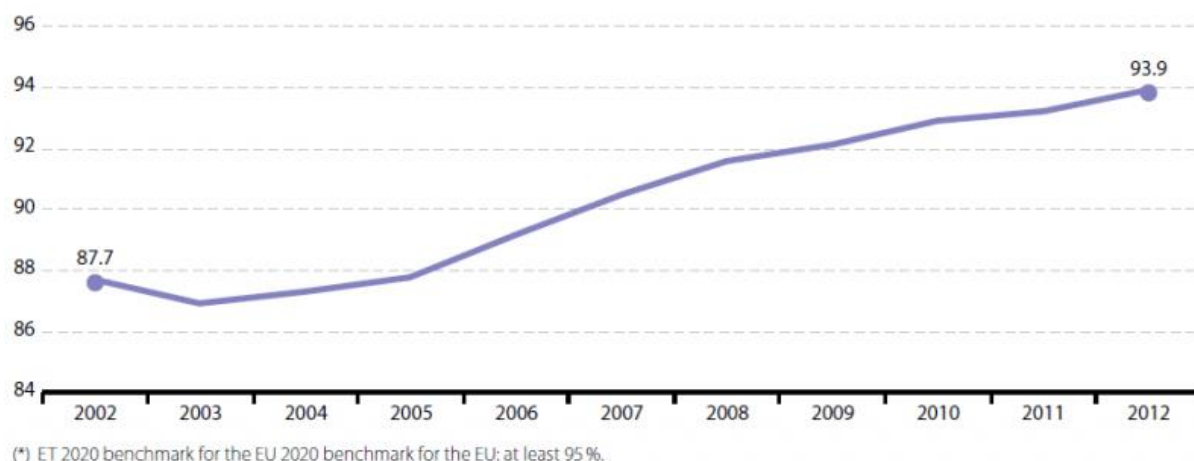
Sicer pa vključenost v oblike predšolske vzgoje in varstva pozitivno vpliva na zmanjševanje neenakosti ter socialno kohezijo. Pozitiven učinek se kaže tudi na področju zaposlovanja žensk in lažjega usklajevanja družinskega življenja ter rodnosti [kar je še posebej poudarjeno v Barcelonskih ciljih 2010, po katerih naj bi se, glede vključenosti otrok v organiziranih oblikah predšolske vzgoje in varstva, zagotovil določen odstotek vpisanih (European Commission 2013, 4)]. Kot pišeta Filipovič Hrastova in Rakarjeva (2015, 6–7), široka mreža storitev institucionalnega varstva otrok igra pomembno vlogo pri podpiranju žensk na trgu dela. V povezavi s slednjim pa tudi uvedba sistemov socialne varnosti v smislu porodniškega in starševskega dopusta ter druge ugodnosti, npr. otroški dodatki (prav tam). Sicer pa sama vključenost otrok v predšolsko vzgojo in varstvo vpliva na optimalni kognitivni razvoj. [Pozitivno vpliva na otrokov govor in socialni razvoj, na kakovostne interakcije (Zavod RS za šolstvo 2011, 71)]. Enak vpliv je viden tudi pri oblikovanju veščin, zaradi katerih so kasneje

³ Raziskava PISA je za Slovenijo za obdobje 2009–2012 pokazala, da so slovenski učenci od EU povprečja slabši pri branju in pisanju, višje od povprečja pa pri matematiki in naravoslovju (Evropska Komisija 2015, 63).

bolj uspešni, kar je še posebej pomembno pri socialno depriviligiranih otrocih, kjer so običajno slabše razvite; na ublaževanje posledic revščine. Dostopnost predšolske vzgoje in programi, namenjeni tujcem, prispevajo k vključevanju v družbo. Dostopna in kakovostna predšolska vzgoja je tako pomembna za samo blaginjo prebivalstva (Čelebič 2012b).

Na številne omenjene dejavnike naletimo v različnih virih in literaturi, ki se nanašajo na predšolsko vzgojo in izobraževanje, ne nazadnje tudi v poročilih OECD (2006), kjer je govora o programih za socialno izključene, pomembnosti usklajevanja družinskega življenja in drugo. Potemtakem ni nič presenetljivega, da je načrtovana strategija močno usmerjena v čim večjo vključenost otrok v predšolsko vzgojo (glej Graf 3.2, Graf 3.3 in Slika 3.1, za povprečje pa Graf 3.1). Ciljem Europa 2020, da se v predšolsko vzgojo in varstvo do leta 2020 vključi 95 % predšolskih otrok, starih 4 leta do vstopa v šolo, se najbolj približujejo Latvija, Avstrija in Madžarska, katerih odstotek se giblje med 90–95 % (European Commission 2014, 61), čeprav naj bi po podatkih Eurostata vključenost za isto populacijo v letu 2012 100 % dosegli že Francija in Malta ter čez 99 % Nizozemska in Irska (Eurostat 2014). Po poročanju Statističnega urada RS pa naj bi ta cilj tretjina držav EU-27 že dosegla. In sicer za leto 2009, poleg zgoraj že omenjene Francije in Nizozemske, navajajo še Španijo (Ložar in drugi 2012, 10)⁴.

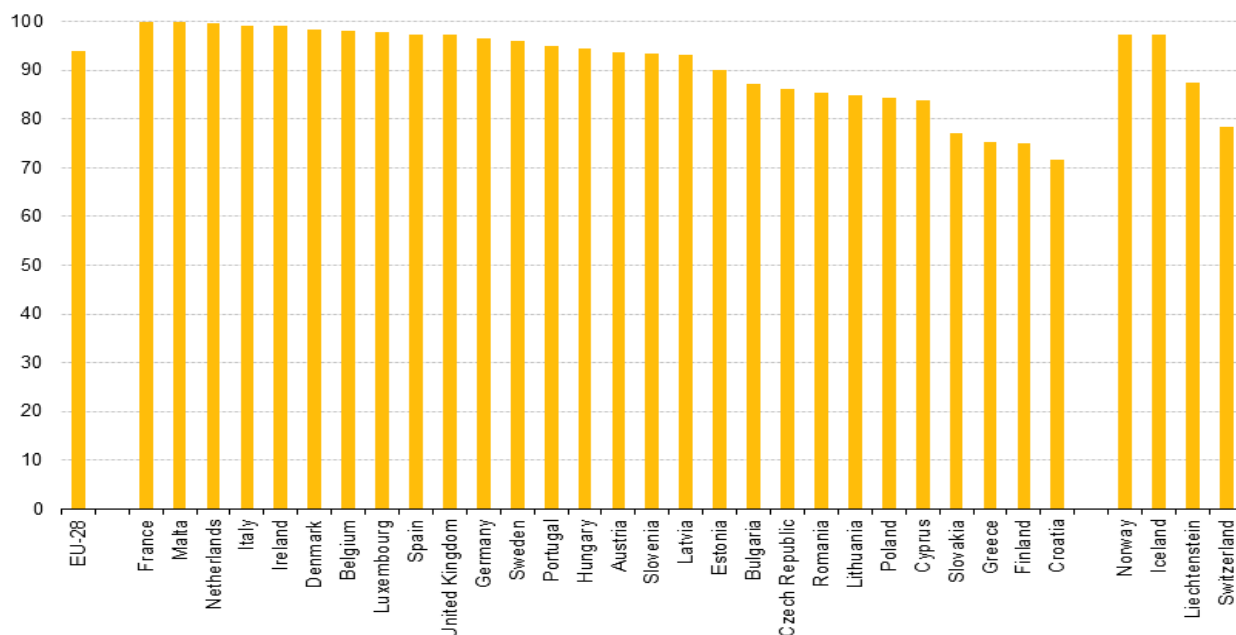
Graf 3.1: Vključenost otrok v predšolsko vzgojo in izobraževanje, starih 4 leta do vstopa v šolo v % – povprečje držav EU-28



Vir: Eurostat (2014).

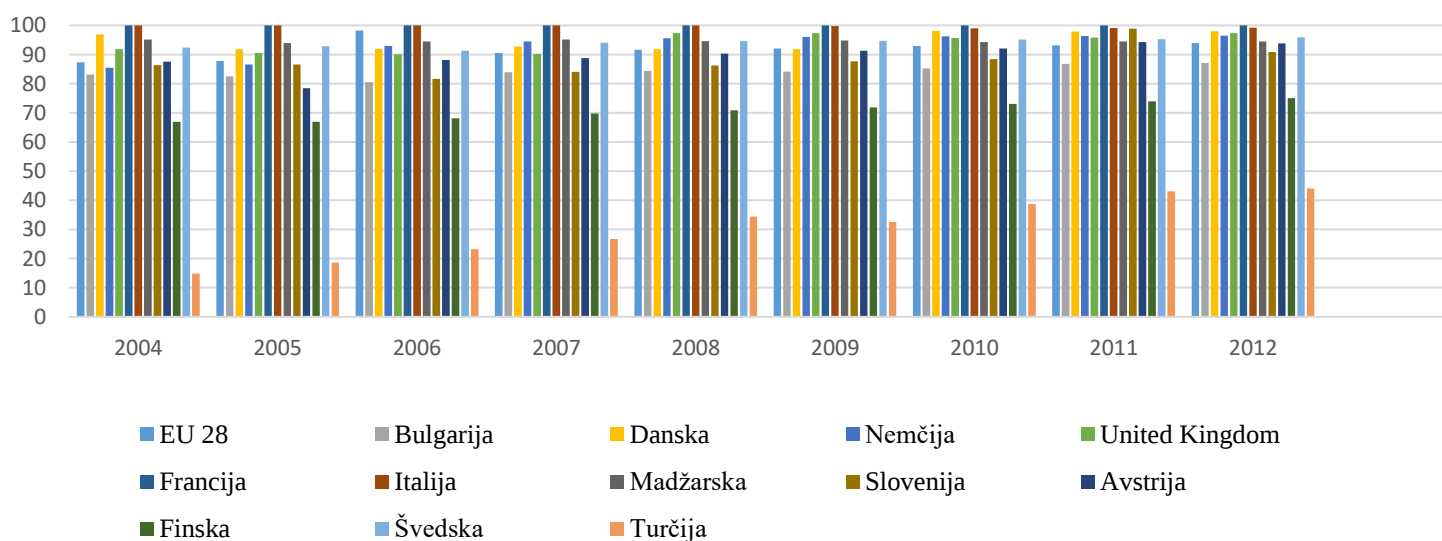
⁴ Med najnižjimi % vključenosti otrok, starih 4 leta in do vstopa v šolo, imajo Grčija 75,2 %, Finska 75,1 %, Hrvaška 71,7 % (Eurostat 2014), Švica 78,4 % in Slovaška 77,1 %; sicer pa daleč zadaj Turčija 44,1 % ter Makedonija 31,3 % (Eurostat 2012). Oba vira podajata podatke za leto 2012.

Graf 3.2: Vključenost otrok v predšolsko vzgojo in izobraževanje, starih 4 leta do vstopa v šolo v %, za leto 2012 po posameznih državah



Vir: Eurostat (2015).

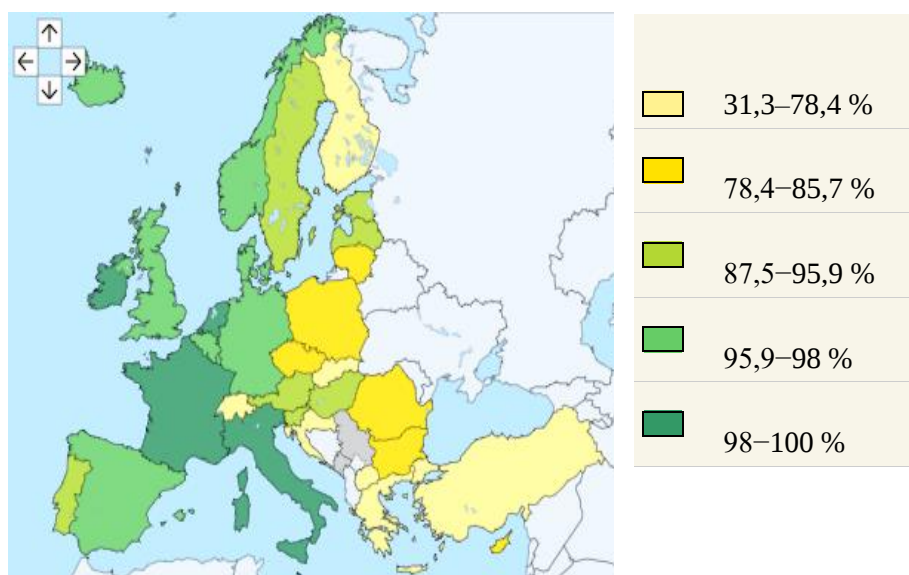
Graf 3.3: Vključenost otrok v predšolsko vzgojo in izobraževanje, starih 4 leta do vstopa v šolo v % – po posameznih državah EU med leti 2004 in 2012



Vir: Eurostat (2014).

Iz grafa je razvidno, da ima le Francija v obdobju med 2004 do 2012, v sistem predšolske vzgoje in varstva stare od 4 leta do vstopa v šolo, vključene vse otroke (100,0 %), saj v tem času pri njih poteka že mala šola, ki je obvezna. Število udeleženih otrok v predšolsko vzgojo med leti niha. Izstopata le Nemčija in Turčija, kjer število otrok iz leta v leto raste. Turčija je država, ki ima najmanjši delež predšolskih otrok, a delež z leti močno narašča.

Slika 3.1: Vključenost otrok v predšolsko vzgojo in izobraževanje, starih 4 leta do vstopa v šolo v %, za leto 2012 po posameznih državah



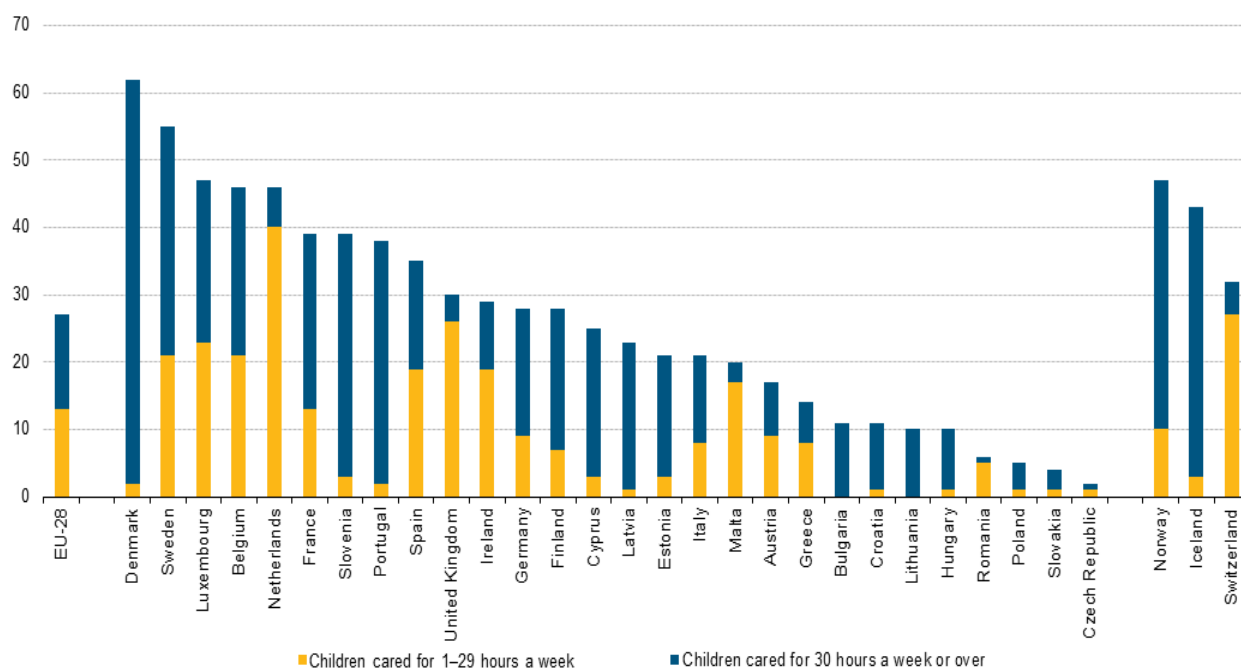
Vir: Eurostat (2014).

Po Barcelonskih ciljih (zastavljeni leta 2002) naj bi bilo v predšolsko vzgojo in varstvo vključenih vsaj 90 % otrok, starih od 3 leta do vstopa v šolo in vsaj 33 % otrok starih pod 3 leta (Mills in drugi 2014, 1). Barcelonski cilji za Slovenijo niso bili v celoti izpolnjeni, saj so bili zamišljeni tako, da se ta % realizira do leta 2010. Za mlajšo skupino otrok smo jih dosegli in presegli že v šolskem letu 2002/2003, ne pa tudi za višjo starostno skupino. Za slednje smo cilje dosegli s šolskim letom 2011/2012 (Čelebič 2012b, 26). Sicer pa so za prvo starostno obdobje za Slovenijo naslednji podatki (glej Tabelo 3.1): šolsko leto 2010/2011: 53,7 %, 2012/2012: 55,6 %, 2012/2013: 55,3 %, 2013/2014: 54,0 %, 2014/2015: 56,0 % (SI-STAT 2015). Do leta 2011 je Barcelonske cilje za mlajšo skupino otrok doseglo samo sedem držav EU, izmed katerih izstopa Danska s kar 74 %. Zelo nizek odstotek vključenosti otrok mlajših od 3-eh let (okoli 10 %) imajo: Malta, Poljska, Litva, Bolgarija, Romunija, Češka, Madžarska.

Po drugi strani pa imajo v nekaterih izmed teh držav (zadnje štiri) starši daljše dopuste za varstvo in nego otrok z ustreznim nadomestilom, in sicer tudi do drugega leta starosti otroka. Sledi Estonija, kjer to velja 18 mesecev. V Sloveniji, Litvi, Latviji, Nemčiji in v Luksemburgu ter na Danskem, Finskem, Poljskem, Švedskem in Norveškem traja dopust med 46 in 70 tedni. Med državami z najkrajšim dopustom, tj. manj kot 20 tednov so: Belgija, Španija, Francija, Italija, Turčija, Švica, Ciper in Malta (European Commission 2014, 15, 39, 41). Tradicionalne – v družino usmerjene države: Grčija, Španija, Estonija, Litva, Bolgarija, Italija in Hrvaška imajo tudi na splošno malo otrok vključenih v celodnevno otroško varstvo. Značilna je nizka zaposlenost žensk, pomoč sorodstva pri varstvu otrok (Eurofound 2014, 16). Po drugi strani pa ima npr. Finska otroški dodatek, ki ga prejemajo starši za otroka do njegovega 3. leta starosti, če ga imajo v varstvu doma, namesto v občinskem otroškem varstvu. Z letom 2015 (Finnish Employment Contract) s tem, ko iz tega razloga ostanejo doma, ne kršijo pogodbe o zaposlitvi (Eurofound 2015, 22).

Kot vidimo, je dostop do otroškega varstva različen v različnih skupinah držav, kar potrjujejo tudi različne družinske politike. V največji meri se institucionalnega otroškega varstva poslužujejo v državah z najbolj fleksibilnimi družinskimi politikami (Belgija, Danska, Finska, Nizozemska, Švedska in Velika Britanija) in države s srednje fleksibilnimi družinskimi politikami (Slovenija, Avstrija, Ciper, Nemčija, Francija, Irska, Luksemburg, Portugalska). V teh je tudi dokaj visoka stopnja zaposlenosti žensk. Za tipe držav z mešano, predvsem tradicionalno družinsko politiko (Češka, Madžarska, Latvija, Malta, Poljska, Slovaška, Romunija) pa je značilno majhno število otrok v otroškem varstvu, običajna je nizka zaposlenost žensk in nizek delež zaposlitve za polovični čas, tudi daljši starševski dopusti (Eurofound 2014, 16). Za podatke po posameznih državah glej Graf 3.4. Naj na tem mestu omenimo še, da je Svet Evropske unije razglasil leto 2014 za »Evropsko leto usklajevanja poklicnega in družinskega življenja«. Ob tem pa je Socialna zbornica Slovenije organizirala posvet, kjer so poleg omenjenega usklajevanja govorili še o socialni varnosti, ki je zaradi »socialne in gospodarske krize prisotne v Republiki Sloveniji«, v tem trenutku na veliki preizkušnji (Socialna zbornica Slovenije 2014).

Graf 3.4: : Vključenost otrok v formalno institucionalno varstvo, starih do 3 leta, v % za leto 2013 po posameznih državah



Vir: Eurostat (2015).

Tabela 3.1: Delež otrok, vključenih v vrtce, Slovenija, letno⁵

ŠOLSKO LETO	Delež vključenih v % SKUPAJ (1-5 let)	Prvo starostno obdobje v % (1-2 leti)	Drugo starostno obdobje v % (3-5 let)
2014/2015	76,5	56,0	89,8
2013/2014	74,9	54,0	88,6
2012/2013	75,4	55,3	89,3
2011/2012	75,8	55,5	90,4
2010/2011	73,9	53,7	89,2
2009/2010	71,9	... (ni podatka)	...
2008/2009	70,2	...	...
2007/2008	67,1	...	...
2006/2007	64,7	...	...

Vir: SI-STAT (2015).

⁵ V tabeli za prvo starostno obdobje zajeti otroci stari od 1 do 2 leti, v drugo pa stari od 3 do 5 let. Prvo starostno obdobje je od 1. do 3. leta, drugo starostno obdobje pa od 3. leta do vstopa v šolo (ZVrt 2005 UPB2, 15. člen), sicer pa v Sloveniji vstopajo otroci v vrtce z dopolnjenimi 11. meseci starosti do vstopa v šolo (MIZS 2016).

Na splošno je vključenost v predšolsko vzgojo in varstvo mlajših od treh let nizka, kakšno leto ali dve pred vstopom v obvezno šolo pa visoka (European Commission 2014, 15). [Pri razlagi statističnih podatkov, glede vključenosti, moramo pri sami interpretaciji upoštevati še sledeče.] Predšolski otroci imajo v večini evropskih držav z zakonom zagotovljeno mesto v predšolskih vzgoji in varstvu vsaj leto ali dve pred vstopom v šolo (Češka, Hrvaška, Grčija, Ciper, Avstrija, Poljska (European Commission 2015)), samo v nekaterih državah pa že po koncu starševskega dopusta za varstvo in nego: Slovenija, Danska, Finska, Švedska, Norveška in Estonija (tudi Nemčija, Latvija (European Commission 2015)), kar pa ne pomeni, da je povsod tudi brezplačna. Drugi način za zagotavljanje prostega mesta je, da je le-ta obvezna vsaj leto ali dve pred vstopom v šolo, storitev pa je brezplačna. Le v nekaterih državah nimajo ne zakonske pravice ne obveze za vstop v predšolsko vzgojo in varstvo: Slovaška, Islandija, Italija, Litva, Turčija; Hrvaška in Romunija pa do 2014 (European Commission 2014, 42).

Reforme družinskih politik (predvsem glede ureditve starševskega dopusta), ki so sledile svetovni gospodarski krizi, ciljajo na čimprejšnjo vrnitev bolj izobraženih mater nazaj na delo (Avstrija reforma leta 2010), po drugi strani pa na povečano koriščenje starševskega dopusta s strani očetov (Avstrija in Finska leto 2010). Tako je med drugim prišlo do reorganizacije očetovskega dopusta (Finska z letom 2013), novega otroškega dodatka za otroke, mlajše od 3-eh let ter usmerjenost k staršem, ki kombinirajo polovično zaposlitev in polovično varstvo otroka doma (Finska v letu 2014), do pravice samozaposlenih žensk do porodniškega dopusta z nadomestilom z namenom enakosti spolov pri zaposlovanju (Grčija z novim zakonom iz leta 2012). Tudi v Sloveniji je (Direktiva 2010/18/EU) nov *Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1 2014)* spremenil porazdelitev starševskega dopusta med staršema ter prejšnjih 15 dni plačanega očetovskega dopusta dopolnil še z dodatnimi 15. in je to po ZDSP-1 (2014, 25. člen) neprenosljiva pravica. Varčevalni ukrepi z intervencijskim zakonom pa so vplivali tudi na nivo prihodkov za starševski in porodniški dopust (ZSDP-1A 2015, 112. a člen), kjer se je ta znižal na 90 % plače, medtem ko je nadomestilo med materinskim dopustom ostalo na 100 % (Eurofound 2015, 27–29). Sicer pa ZSDP-1 (2014, 50. člen) daje slovenskim staršem tudi pravico do dela za krajši delovni čas, zaradi starševstva.

Od leta 2005 je v Sloveniji moč zaznati visok porast 3- in 4-letnikov, vključenih v predšolsko vzgojo in varstvo in je nad povprečjem OECD držav. Do leta 2012 je delež vključenih 4-

letnikov narasel na 89 % – glej Tabelo 3.2 (OECD 2014, 1). Delež je še višji, če pogledamo delež 4-letnikov in ostalih do vstopa v šolo, tj. 90,9 % (Eurostat 2014).

Tabela 3.2: Delež 3- in 4-letnih otrok, vključenih v vrtnice

	Slovenija		OECD ⁶ povprečje		EU21 ⁷ povprečje	
	2012	2005	2012	2005	2012	2005
3-letniki	85 %	67 %	70 %	64 %	79 %	73 %
4-letniki	89 %	76 %	84 %	79 %	89 %	84 %

Vir: OECD (2014).

Stopnja revščine in s tem socialne ogroženosti, izključenosti ostaja v Sloveniji pod povprečjem EU, vendar se poslabšuje vse od leta 2009. Presegla je že mejo, ki si jo je Slovenija postavila zase (320.000 ljudi). Poglavitni razlog za slabšanje materialne blaginje je povečanje brezposelnosti. Zmanjšale so se plače in pokojnine, do neke mere tudi socialni transferji (njihovo dostopnost in pogoje so vmes kasneje omilili – zlasti za ranljive skupine prebivalstva). Zmanjšanje dohodkov gospodinjstev je v letu 2013 vplivalo predvsem na stopnjo tveganja revščine otrok (17,5 %) ter podvojilo stopnjo tveganja revščine mladih (Evropska Komisija 2015, 65)⁸. Otroci, ki so ogroženi, zaradi socialnega položaja družin, imajo po slovenski zakonodaji prednost pri sprejemu v vrtec (ZVrt 2005 UPB2, 20. člen).

Poročilo Eurofound (2014), ki se v okviru proučevanja kvalitete življenja družin nanaša na ekonomsko krizo od leta 2007 do 2011 navaja, da se je skoraj v vseh državah EU povečala finančna stiska in deprivilegiranost družin. Na splošno se vse družine z otroki (zlasti pa

⁶**Države članice OECD (34):** Avstralija, Avstrija, Belgija, Kanada, Čile, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Islandija, Irska, Izrael, Italija, Japonska, Koreja, Luksemburg, Mehika, Nizozemska, Nova Zelandija, Norveška, Poljska, Portugalska, Slovaška, Španija, Švedska, Švica, Turčija, Velika Britanija in Združene države Amerike. Trenutno je članic 34 – tudi **Slovenija od junija 2010**; na vstop čaka Rusija (OECD 2016 in Ministrstvo RS za zunanje zadeve 2016).

⁷**Države članice EU21:** Avstrija, Belgija, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Slovaška, **Slovenija**, Španija, Švedska, Velika Britanija (OECD 2005).

⁸«Dokument je delovni dokument služb Evropske komisije ter ne predstavlja uradnega stališča Komisije, niti ne posega v nobeno tako stališče»

enostarševske) od leta 2007 povečano srečujejo s konflikti na relaciji delo – družina, ne glede na to, ali so doma, delajo ali pa gre za kombinacijo obojega. Po gospodarski krizi so tako predvsem enostarševske družine ali družine brez službe ekonomsko še bolj ranljive in podvržene možnosti revščine. Poleg tega se je pri teh dveh skupinah od leta 2007 v EU28 zmanjšal delež tistih, ki delajo (prav tam). Stroški plačila izvajalcev otroškega varstva so po letu 2011 glavna ovira pri dostopnosti teh storitev. Sama dostopnost se razlikuje med državami, kar potrjujejo tudi različne, bolj ali manj fleksibilne družinske politike (prav tam). Raziskave OECD (2011 v Eurofound 2014, 41) kažejo, da pri kritju in zmanjšanju finančnega bremena otroškega varstva za starše vodijo skandinavske države in Francija; in sicer v smislu javnega subvencioniranja (prav tam). Z ekonomsko krizo pa so tudi države, ki so tradicionalno precej investirale v družine, postale precej bolj restriktivne in so začele z varčevalnimi ukrepi (npr. Finska leta 2015 z zmanjšanimi izdatki za družine, medtem ko je področje starševskega dopusta ostalo večinoma nedotaknjeno). Ekonomska kriza je še posebej vplivala na kvaliteto življenja družin, ki že tako prihajajo iz manj spodbudnega okolja (Eurofound 2015), sicer pa delež otrok, ki živijo v gospodinjstvih na pragu revščine in socialne izključenosti, znaša okoli 15 % v nordijskih državah in do 35 % ali več v Litvi, Latviji, Romuniji, Grčiji, Madžarski in Bolgariji (Eurostat 2015 v Eurofond 2015, 6). Politike denarne pomoči, politike za zagotovitev mest in cenovne dostopnosti mest otroškega varstva ter ustvarjanje fleksibilnega trga dela so v tej situaciji ključne za podporo družinam (Eurofound 2014). Po drugi strani pa premik od splošne podpore pomoči k pomoči najbolj ogroženim [varčevalni, restriktivni ukrepi] lahko privede do novih skupin ogroženih (Eurofound 2015, 1).

Torej, predšolska vzgoja in varstvo omogočata širok spekter socialnih in ekonomskih pozitivnih učinkov tako za posameznika kot za družbo. Ključni sta za socializacijo v formalno izobraževanje, še posebej za tiste iz manj ugodnega socialnega okolja. Kvalitetna predšolska vzgoja in varstvo ponujata pomembno osnovo za doživljenjsko učenje in pozitivno vplivata na izobraževalne dosežke v prihodnosti. EU se trudi omogočiti, da bi imeli vsi otroci možnost vključitve ter možnost koriščenja visokokakovostne predšolske vzgoje in izobraževanja (Eurostat 2014).

4 OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV

V tem poglavju bomo opredelili ključne pojme, ki se nanašajo na obravnavano tematiko – v našem primeru na predšolsko vzgojo in varstvo in jih moramo razumeti v tem kontekstu. To bodo: javno/zasebno, nadomestni/dodatni zasebni vrtec, zasebni vrtec s koncesijo, privatizacija.

4.1 Opredelitev pojmov javno, zasebno v vzgoji in izobraževanju

Krek (1996, 92) piše, da se javni vrtci (in šole) od zasebnih vrtcev (šol) razlikujejo predvsem po:

- ustanovitelju;
- tem, da z določenimi omejitvami same sprejmejo svoj program in
- da so svobodni pri izbiri religioznega in filozofskega nazora

(prav tam).

Takšna definicija se zdi dokaj preprosta in je čisto na mestu, vendar se v praksi hitro zaplete, saj stvari postanejo nejasne, meje pa zabrisane. Tako moramo biti pri ločevanju javnega in zasebnega precej pozorni.

»V osnovni obliki javno v izobraževanju pomeni, da izobraževalno ustanovo upravlja javna oblast (država, regije ipd.), financira pa se iz javnih virov. Nasprotno zasebno izobraževalno ustanovo upravlja zasebni sektor, financira pa se iz zasebnih virov« (Čelebič 2012a, 2) [lahko tudi iz javnih]. V izobraževanju je javno in zasebno možno definirati glede na razne vidike (prav tam):

- **upravljanje:** za javno šolo se šteje tista, ki jo upravlja javni sektor, za zasebno pa tista, ki jo upravlja zasebno podjetje, ustanova, združna organizacija, cerkev.
- **Financiranje:** javno šolo financira javni sektor, medtem ko se zasebne financirajo z zasebnimi sredstvi (npr. šolnine, prispevki).
- **Nadzor:** javno šolo nadzira javni sektor, zasebno pa zasebne skupine/interesi

(Fredriksson 2007, 15–16).

Zgolj na osnovi prvih dveh postavk, bi lahko javne šole definirali kot tiste, ki »so v lasti javnega sektorja in jih ta tudi financira«. Zasebne pa kot tiste, ki »so v lasti zasebnega sektorja in jih ta tudi financira«. Vendar pa delitev ni enostavna, že znotraj prvih dveh postavk so možne različne kombinacije (npr. javno šolanje, ki ga morajo starši dodatno plačevati in nasprotni primer, ko se zasebni sektor financira z vavčerji – javni sektor) (prav tam, 16).

Sistemi, ki so ločeni na dva sistema (na predšolsko vzgojo in na predšolsko varstvo), so ločeni tudi v upravljavskem smislu in spadajo pod pristojnost različnih ministrstev: predšolsko varstvo pod ministrstvo za socialo, družino, predšolska vzgoja pa pod ministrstvo za izobraževanje; npr. Belgija – flamski del (Čelebič 2012b, 10).

Tudi UNESCO, Eurostat in OECD med javnimi in zasebnimi izobraževalnimi ustanovami razlikujejo glede na to, kdo jih upravlja, nadzira [pomemben je še delež javnega financiranja za izvajanje programa – več ali manj kot 50 %]. Definicije med njimi so si precej podobne:

- **UNESCO:** zasebne ustanove so tiste, ki niso pod nadzorom javne oblasti in jih ne upravlja javna oblast, pač pa zasebne ustanove ali združenja (cerkev, sindikati, podjetja) – pri tem ni pomembno, ali prejemajo javna sredstva ali ne. Kadar je sredstev iz javnih virov manj kot 50 %, so od države neodvisne. Javne ustanove pa so pod nadzorom javnih oblasti, ki jih tudi upravlja – vir sredstev ni pomemben (javni, zasebni); (EFA Global Monitoring Report 2008 po Čelebič 2012b, 40).

- **EUROSTAT:** zasebne ustanove so tiste, ki niso pod nadzorom javnih oblasti, jih tudi ne upravlja, pač pa so pod nadzorom zasebne ustanove ali združenja (cerkve, sindikati, podjetja ali druge ustanove, združenja). Od države so lahko odvisne (prejemajo več kot 50 % sredstev za izvajanje programov⁹ iz javnih virov) ali neodvisne (prejemajo manj kot 50 % omenjenih sredstev). Javne ustanove so tiste, ki jih neposredno nadzira in upravlja javni sektor, neposredno ali prek javno postavljenih agencij, teles;

- **OECD:** zasebne, od države odvisne ustanove, so tiste, ki prejemajo več kot 50 % za temeljno financiranje iz javnih sredstev ali tiste, katerih strokovno (»učno«) osebje je plačano iz javnih virov in obratno: zasebne, od države odvisne, so tiste, ki prejemajo več kot 50 %; strokovno osebje pa je plačano iz javnih virov. Od države ne/odvisne zasebne ustanove se nanašajo na stopnjo financiranja iz javnih sredstev in ne na stopnjo državnega upravljanja in reguliranja

⁹ mišljeno zgolj za izvajanje programa, brez sredstev za raziskovanje, plačil oziroma subvencij za pomožne dejavnosti (nastanitev, prehrana) in podobno.

(po Čelebič 2012b, 40).

Za zasebne šole najdemo različne izraze, termine: nejavne, neodvisne, svobodne, alternativne in druge. Zasebne šole so na splošno v Evropi bolj ali manj odvisne od državne finančne pomoči in se v marsičem zgledujejo po javnem šolskem sistemu ter so pod nadzorom državnih inšpekcij – meja je precej zabrisana. Pri vsem tem je potrebno še upoštevati raznolikosti šolskih sistemov ali celo raznolikosti znotraj posamezne države. Tako je vsaka posplošitev, kaj je zasebno šolstvo, zelo tvegana (Šimenc 2007, 33). Vse več je mešanih oblik. V Evropi je tudi veliko šol, ki so definirane kot zasebne, vendar jih je boljše definirati kot zasebne šole s koncesijo, saj jih precej financirajo vlade ali druge javne ustanove (Fredriksson 2007, 26). Tudi neodvisne šole v Evropi so dandanes načeloma bolj ali manj odvisne od državne finančne podpore (Šimenc 2007, 33).

Eurydice (2007) za šolarje loči tri vrste institucij, v katere so vključeni:

- **javne:** nadzoruje jih javna oblast neposredno (v nasprotnem pa so zasebne);
- **zasebne s koncesijo:** prejemajo več kot polovico sredstev od javnega sektorja in
- **zasebne samostojne:** od javnega sektorja pridobivajo manj kot polovico finančnih sredstev (Fredriksson 2007, 19–20).

Po Eurydice je eden izmed načinov, kako izmerimo velikost zasebnega sektorja v tem, da pogledamo, kolikšen del izdatkov za izobraževanje pride iz zasebnih virov.

OECD navaja relativni delež (%) zasebnih izdatkov, ki ga države namenjajo za predšolske izobraževalne ustanove (državno povprečje držav članic OECD¹⁰): leto 1999: 17,8 %, 2000: 17,3 %, 2003: 18,5 % (Fredriksson 2007, 21), 2011: 18,7 % (OECD 2014).

Na splošno je financiranje predšolske vzgoje in varstva iz javnih sredstev bolj intenzivno v evropskih državah kot pa v neevropskih državah OECD (OECD 2013, 77). Sicer pa je pri nas glede na vrsto financiranja zasebnih vrtcev le okoli desetino takšnih, ki se ne financirajo iz

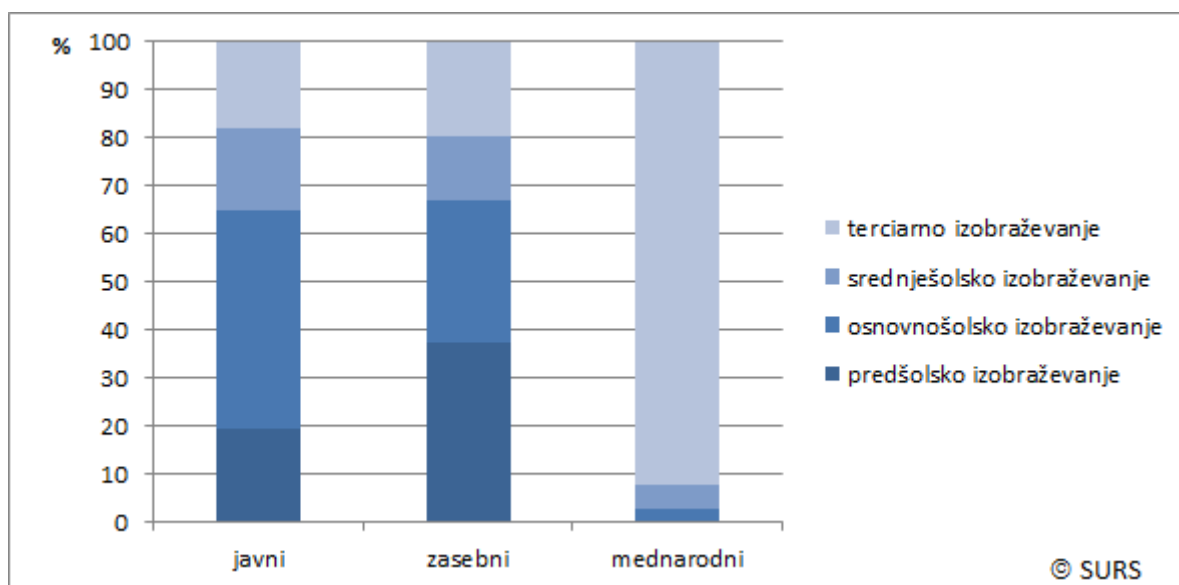
¹⁰ **Države članice OECD (34):** Avstralija, Avstrija, Belgija, Kanada, Čile, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Islandija, Irska, Izrael, Italija, Japonska, Koreja, Luksemburg, Mehika, Nizozemska, Nova Zelandija, Norveška, Poljska, Portugalska, Slovaška, Španija, Švedska, Švica, Turčija, Velika Britanija in Združene države Amerike. Trenutno je članic 34 – tudi **Slovenija od junija 2010**; na vstop čaka Rusija (OECD 2016 in Ministrstvo RS za zunanje zadeve 2016).

javnih sredstev ali pa je teh sredstev manj kot 50 % (2014: 8,43 %, 2013: 10,29 %, 2012: 10,00 %, 2011: 14,29 %, 2010: 11,43 %) (SI-STAT 2015).

Po OECD delež zasebnega financiranja predšolske vzgoje in varstva tako močno niha med državami:

- 5 % ali manj v Belgiji, Estoniji, Luksemburgu in na Švedskem,
- 25 % ali več v Argentini, Avstraliji, Avstriji, Koreji, Španiji, Združenih državah Amerike in na Japonskem (OECD 2013, 277). Za Slovenijo je ta podatek 18,8 % za leto 2011 (OECD 2014). Če pogledamo še z druge plati, na splošno, ravno predšolska vzgoja in izobraževanje v Sloveniji zavzemata izmed vseh ravni izobraževanja največji delež zasebnih izdatkov – glej Graf 4.1 (Vidmar 2016), saj so v nasprotju z osnovno šolo, ki je brezplačna, tu plačniki starši.

Graf 4.1: Struktura javnih, zasebnih in mednarodnih izdatkov za izobraževalne ustanove po ravneh izobraževanja, Slovenija, 2014



Vir: Vidmar (2016).

4.2 Vrste in opredelitev zasebnih vrtcev

Zasebni vrtec je v naši zakonodaji mišljen v dveh pomenih. Zasebni vrtec, ki se mu dodeli koncesija (ZOFVI 2007, 73. člen) in izvaja Kurikul oziroma javno veljavni program – torej zasebni vrtec s koncesijo, ki spada v javno mrežo predšolske vzgoje in varstva. Ali kot pravi Krek (1996, 88), izgubi vse lastnosti zasebnega šolstva, saj je izenačen z javnim. Poleg tega

pa še zasebni vrtec, ki izvaja od javnih drugačne programe (npr. verske) ali programe po posebnih pedagoških načelih (ZVrt 2005 UPB2, 13. člen): Decroly, Waldorfska pedagogika, Montessori pedagogika in druge, kar v bistvu omogoča tisto drugačnost, pestrost izbire. Starši imajo tudi možnost izbire med programi, kar je določeno z 9. členom ZVrt (ZVrt 2005 UPB2).

Poleg zasebnih vrtcev slovenska zakonodaja pozna še zasebnega vzgojitelja v povezavi z vzgojno-varstveno družino in predšolsko vzgojo na domu. Po Zakonu o vrtcih (ZVrt-D 2008, 5. člen: 18. člen) se lahko namreč program predšolske vzgoje organizira tudi v vzgojno-varstveni družini, ki pa ga izvaja vzgojitelj/-ica, pomočnik vzgojitelja/-ice (vrtec) ali zasebni vzgojitelj na svojem domu (prav tam). Predšolska vzgoja na domu se organizira za tiste, ki zaradi bolezni ne morejo biti vključeni v vrtec. Pogoji za izvajalca so enaki kot za vzgojno-varstveno družino, lahko pa jo organizira tudi pravna oseba, ki ni vrtec, a ima dovoljenje za opravljanje tovrstne dejavnosti ter zaposlene, ki izpolnjujejo pogoje (ZVrt 2005 UPB2, 19. člen).

Termina »nadomestni vrtec« in »dodatni vrtec« zasledimo v zasnovi ureditve zasebnih šol in vrtcev iz leta 1993 (v nadaljevanju »zasnova«) iz Bele knjige o vzgoji in izobraževanju v RS 1995 (MIZS 1995, 249–252). Sicer pa omenjenih terminov slovenska zakonodaja ne pozna, »ker se je izkazalo, da tako razlikovanje na ravni izraza v okviru naših razmer ni potrebno« (Krek 1996, 90). Zakon izhaja iz »primerljivosti javnih in zasebnih vrtcev in ne spodbuja nastajanja institucionaliziranih zasebnih vrtcev, katerih standardi kvalitete bi bili prepuščeni naključju« [glej »dodatni vrtec«]. Dolžnost države je namreč v zagotavljanju pravice do edukacije v skladu z načelom enakih možnosti (prav tam, 91).

4.2.1 Nadomestni zasebni vrtec

[Nadomestni vrtci (in dodatni vrtci) so torej vrtci, katerih termin najdemo v zasnovi ureditve šolske zakonodaje, medtem ko jih v sami zakonodaji nato ne najdemo več.] Nadomestni vrtci so tako tiste vrste zasebnih vrtcev, ki »ustrezajo« javnim vrtcem po vzgojnih ciljih, trajanju programa, normativih: prostor, kader, število otrok na vzgojitelja/-ico. Dejavnosti morajo potekati na podobni ravni kot v javnih vrtcih. V primeru, da bi vrtec deloval po drugačnih metodah, ki bi motile delo v nadomestnem ali javnem vrtcu, bi morali programe ločiti, da bi

se izvajali v drugih prostorih, objektih (prav tam, 112). Za vrtce, ki delujejo po posebnih mednarodnih pedagoških načelih (Steiner, Montessori, Decroly), se z upoštevanjem mednarodnih referenc in pogojev, potrebna izobrazba vzgojiteljev/-ic ter programi opredelijo za vsak vrtec posebej. Nadomestni zasebni vrtci omogočajo pluralnost na področju predšolske vzgoje in varstva (Krek 1996, 111–113). Kot piše Rakarjeva (2007, 44), »kadar /.../ zasebne neprofitne organizacije širijo ponudbo kolektivnih dobrin in storitev s podobnimi storitvami, kot jih zagotavljajo javni producenti kot nadomestilo za storitve javnih producentov, takrat imajo suplementarno vlogo« (prav tam). Sicer pa se izraz »nadomestne« in »dopolnilne« pojavlja v okviru srednjih šol, ki jih omenja Tašnerjeva (2011, 152) v okviru nemškega sistema srednjih šol. Prve »so mišljene kot nadomestek javnih šol, ki že obstajajo. Za svoje delovanje morajo pridobiti državno dovoljenje. Na takih šolah je mogoče dokončati obvezno šolanje«. Druge pa »dopolnjujejo javne šole. V njihovi ponudbi so zato načini izobraževanja, ki v javnih šolah ne obstajajo«. Značilne so zlasti za poklicno izobraževanje. Za svoje delovanje morajo le obvestiti šolske oblasti (prav tam).

Z vidika financiranja je vlaganje zasebnih sredstev v nadomestne vrtce delno razbremenilo financiranje javnih vrtcev, po drugi strani pa je financiranje nadomestnih vrtcev omogočalo večji nadzor nad kvaliteto dela. Vrtcu je pripadalo 90 % (oziroma 85 %) sredstev na otroka, ki jih je sicer občina oziroma država zagotavljala na otroka v javnem vrtcu (za plače in materialne stroške). Ta subvencija se je omejila v primeru, da je bil celoten prihodek vrtca na otroka večji od 125 %, ki jih je na otroka dobil javni vrtec za izvajanje programa (prav tam, 114).

Načeloma velja, da so rešitve, ki jih zasnova predlaga za »nadomestne«, kasneje v bistvu zakonodajne določbe, ki veljajo za »zasebne« šole [zakonodaja od leta 1996] (prav tam, 90).

4.2.2 Dodatni zasebni vrtec

[V zasnovi je omenjen še dodatni zasebni vrtec.] Dodatni zasebni vrtci so vsi drugi zasebni vrtci, ki niso nadomestni zasebni vrtci (Krek 1996, 111). Dodatni zasebni vrtec se ustanovi z vpisom v register dodatnih vrtcev. V prijavi za ustanovitev se predloži program dela, dokazilo o ustreznih prostorih – zdravstveno-higienskem minimumu ter dokazilo o ustreznem kadru. V

oznaki mora biti razvidno, ali gre za nadomestni ali dodatni zasebni vrtec. Programi dodatnih vrtcev se javno ne preverjajo, tudi država jih praviloma ne financira (prav tam, 115).

Nadomestni in dodatni (zasebni) vrtec sta torej termina, ki sta bila opredeljena v zasnovi ureditve zasebnih šol in vrtcev. Kasneje, v zakonodaji, teh izrazov ne zasledimo več; je pa nadomestni v bistvu zasebni vrtec, dodatni pa je, zaradi slabega nadzora oziroma odsotnosti nadzora standardov in kvalitete s strani države, izpuščen.

4.2.3 Zasebni vrtec s koncesijo

ZOFVI iz 1991 (Ur. l. RS, št. 12/91-I) je precej pomanjkljiv glede zasnove državne koncesije, saj niso bili jasni pogoji za razpis; kdaj in komu se koncesija podeli. Koncesija je pomenila iniciativo države in tudi nekakšno podvojitev programa javnih šol, to pa preprečuje raznolikost, s katero zasebni sektor vnaša možnost večje izbire. ZOFVI iz 1996 pozna dodelitve koncesije, ki so ob zavezujočih pogojih, določbah, obveznostih in pravicah enake tistim, ki veljajo za javne šole in vrtce (»opravljanje javne službe na podlagi koncesije«). Tu zasebni vrtec oziroma šola izgubi tisto drugačnost. Omenjeni zakon uvede še možnost ustanavljanja zasebnih šol in vrtcev neodvisno od pobude države, ki lahko delujejo po lastnih programih in v skladu s posebnimi pedagoškimi načeli ali po svetovnonazorskih izhodiščih (Krek 1996, 87–88).

ZOFVI na splošno ločuje »zasebne vrtce« od »zasebnih vrtcev s koncesijo«; tisti vrtci s koncesijo spadajo v javno mrežo ter po Kreku (prav tam) izgubijo vse lastnosti zasebnega šolstva (ne omogočajo različnosti v smislu možnosti večje izbire, pač pa bolj podvojitev programa), saj so izenačene z javnimi, medtem ko obstajajo ostali zasebni vrtci, ki koncesije nimajo in predstavljajo od javnega neodvisni sektor. Zato je potrebno za tiste s koncesijo upoštevati določbe, ki zadevajo javne šole, javne vrtce [ZOFVI 2007 UPB-5, 77. člen]. Zakonsko torej obstajajo določbe, ki se nanašajo na ene ali na druge zasebne vrtce (prav tam). ZOFVI (2007 UPB-5, 11. člen) tudi npr. opredeli javno mrežo vrtcev kot mrežo, kamor poleg javnih vrtcev spadajo še zasebni vrtci in zasebniki s koncesijo. Krek (1996, 88) za isto definicijo ZOFVI iz 1996 razloži, da to izvzame zasebne vrtce brez koncesije.

Po 10. členu ZVrt (2005 UPB2) je lokalna skupnost dolžna najkasneje v 30. dneh začeti postopek za zagotovitev dodatnih mest ali pa mora razpisati koncesijo, kadar v kraju bivanja, ki izvaja programe predšolske vzgoje in varstva, ni dovolj prostih mest (prav tam). Na osnovi javnega razpisa lahko lokalna skupnost (samo za predšolsko vzgojo, za ostale pa minister) v Uradnem listu Republike Slovenije podeli koncesijo zasebnemu vrtcu, lahko pa tudi zasebniku, če izpolnjuje pogoje za izvajanje javno veljavnih programov. V razpisu se navede predmet koncesije, pogoje za opravljanje, šolski okoliš, časovno obdobje, za katerega se razpisuje, kriterije izbire in druge potrebne podatke (73. in 74. člen ZOFVI 2007 UPB5). Za koncesionarje se smiselno uporabljajo določbe tega zakona (ZOFVI 2007 UPB-5), ki urejajo javne vrtce in šole (77. člen). Vrtce, ki so se ustanovili s koncesijsko pogodbo, sklenjeno pred sprejetjem zakonodaje, ki zadeva zasebne vrtce [1996], se obravnava individualno (Krek 1996, 115).

V strukturi financiranja, kjer se zasebni vrtci financirajo na podlagi pogodbe (dobivajo 50 % ali več javnih sredstev) ali pa pridobivajo manj kot 50 % javnih sredstev (ali pa sploh ne), je financiranje na podlagi koncesije na drugem mestu. In sicer se ta delež z nekaj nihanji z leti povečuje: od leta 2007 in leta 2008, ko je delež znotraj omenjene strukture znašal 37,5 %, do 2014, ko je narasel na 39,8 % (v letu 2012 in 2013 je bil že čez 40 %). Drugače pa se samo število koncesionarjev (vrtec zasebnikov prejemnikov koncesije) ves čas povečuje: leto 2009: 9 in do leta 2014 na 33 zasebnih vrtcev – glej Tabelo 4.1 (SI-STAT 2015).

Tabela 4.1: Zasebni vrtci po viru financiranja, Slovenija, letno

	VIR FINANCIRANJA	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
število	Na podlagi koncesije	9	9	11	13	16	23	28	33
število	Na podlagi pogodbe – 50 % ali več iz javnih sredstev	12	12	13	18	20	22	33	43
število	Ne pridobiva javnih sredstev, oz. manj kot 50 %	3	3	6	4	6	5	7	7
deleži	Na podlagi koncesije	37,50	37,50	36,67	37,14	38,10	46,00	41,18	39,76
deleži	Na podlagi pogodbe – 50 % ali več iz javnih sredstev	50,00	50,00	43,33	51,43	47,62	44,00	48,53	51,81
deleži	Ne pridobiva javnih sredstev, oz. manj kot 50 %	12,50	12,50	20,00	11,43	14,29	10,00	10,29	8,43

Vir: SI-STAT (2015).

4.3 Privatizacija

»Birokratski hierarhični sistem je učinkovit, ko je družba stabilna, predvidljiva in nekompleksna« (Rus 2001, 22). Ti sistemi so namreč temeljili na hierarhiji, družba pa se je močno spremenila, postala bolj razgibana, nepredvidljiva in težje obvladljiva. V 80. letih 20. stoletja se je, zaradi neučinkovitih sistemov upravljanja, v družbi začelo gibanje poimenovano novi javni menedžment (nadalje NJM). Novo gibanje je temeljilo na filozofiji uspešnosti zasebnega sektorja. Ocenili so, da so tehnike upravljanja in menedžerske metode v zasebnem sektorju izredno učinkovite in bi njihova uporaba v javnem sektorju prinesla večjo učinkovitost državi (prav tam).

NJM je razvil logiko po kateri gre za »prehajanje od korporativizacije javnega sektorja k celovito zasnovanemu partnerstvu med javnim in zasebnim sektorjem: Public Private Partnership (PPP)« (Rus 2001, 26).

Seveda je pri tem potrebno paziti na logično zaporedje korakov (Savaz v Rus 2001, 26):

1. najprej je potrebno izpeljati korporativizacijo oziroma vključiti organizacije javnega sektorja v tržno regulacijo;
2. šele nato privatizirati oziroma razprodati njihovo premoženje ter v
3. koraku oblikovati celovit sistem partnerskih odnosov med javnim in zasebnim sektorjem

(prav tam).

NJM stremi k oblikovanju enakopravnih odnosov partnerstva med državo in družbo. Država, ki prenese odgovornost upravljanja določenih nalog na organe civilne družbe, med obema partnerjema vzpostavi načrtno in sistematično sodelovanje, ki temelji na enakopravnosti (Rus 2001, 31, 42). Privatizacija ni edini, je pa najpomembnejši instrument NJM. Privatizacija omogoča smotrnejšo porabo sredstev, uporabnikom ponuja širšo paleto izbire storitev, izvedba le-teh pa je kakovostnejša. Moč, ki je bila doslej le v rokah države, se sedaj razdeli na dve enakovredni strani, med izvajalce in uporabnike (prav tam, 41).

Gormley (v Rus 2001, 63) k osnovnim oblikam privatizacije umešča vavčerje, šolnine, posojila in davčne olajšave. Po Salamonu (v Rus 2001, 63) sta vavčer in davčne olajšave

obliki posredne privatizacije. Posredno financiranje ne financira vnaprej določenega programa, saj na primer vavčer uporabniku omogoča svobodno vključitev v sistem zasebne predšolske vzgoje in varstva. Država se najpogosteje odloča za neposredno obliko privatizacije – koncesijo. S koncesijo država financira program določenega izvajalca na predšolskem področju. Rus (2001, 42) to slednjo obliko privatizacije imenuje partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem.

Naj na tem mestu, poleg že omenjene delitve nalog in sodelovanja med državo in civilno družbo oziroma zasebniki, omenimo po Rusu (2001, 42–43) še notranje odnose v organizaciji oziroma, kaj se dogaja s privatizacijo znotraj organizacije. Privatizacija v organizacijo vnese nov način razmišljanja in delovanja, ki temelji na podjetništvu. Takšen način delovanja vnese v organizacijo številne prednosti, a hkrati ljudem nalaga novo breme prevzemanja večjega deleža odgovornosti. Če je bila v preteklosti odgovornost hierarhično razporejena, se je to sedaj spremenilo. Odgovornost je razpršena med različne nivoje organizacije in zaposlene zavezuje v več smeri: k državljanom, vladi, administrativnim organom, politično motiviranim strankam, preko informacijsko-komunikacijske tehnologije pa tudi javnosti (prav tam). Sicer pa je Evropska Komisija¹¹ za enega od mogočih načinov za izhod iz finančne krize predlagala tudi večjo vključenost zasebnih sredstev pri financiranju javnih projektov – torej javno-zasebno partnerstvo, ki bi služilo zlasti za zagotavljanje infrastrukturnih projektov in storitev javnega interesa (MF 2009).¹²

4.3.1 Definicija

Povzeto po Rusu (1990 v Rus 1993b, 30) se pod privatizacijo pojmuje:

- »prehod od državne k tržni regulaciji družbenih služb;
- uvajanje privatne lastnine na področju družbenih dejavnosti;
- prenos proizvodnje storitev od javnih organizacij na privatne;
- deregulacija, ki odpravlja državne monopole ter
- prehod od enakega k neenakemu dostopu do storitev«

(prav tam).

¹¹ Z dokumentom »Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnership« iz 2009.

¹² Ministrstvo za finance: Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji v letu 2009.

Na področju predšolske vzgoje in varstva je privatizacija skupni izraz za številno paleto politik, s katerimi naj bi država ponovno vzpostavila mehanizem tržnih načel pri zagotavljanju storitev. Ta termin lahko ima v različnih kontekstih različen pomen, vendar gre na splošno za neko paleto možnosti, ko vlada in/ali razne institucije, organizacije »aktivno sodelujejo pri zagotavljanju vzgoje in varstva za predšolske otroke, tako v organizacijskem in vsebinskem kot tudi v finančnem pomenu« (Stropnik 1993, 312).

Za slednje definicije velja, da se ne navezujejo na celoto in so le delne. V svojem bistvu izpostavljajo zgolj določene oblike ali tehnike lastninjenja, zanemarjajo pa bistvo samega pojma lastninjenja. Definicije so lahko tudi preveč splošne in nenatančne (Rus 1993b, 30–31).

4.3.2 Teorija privatizacije

Osnova teorije privatizacije se nahaja v teoriji *laseez faire* – torej v povezavi z osebno svobodo in ustvarjalnostjo (Stropnik 1993, 311). Po Henigu (v Stropnik 1993, 311) je teorija privatizacije utrdila stališče, da je javni sektor mogoče skržiti ter brez negativnih posledic zagotoviti cilje izobraževanja neke družbe. Vsekakor pa ne gre v smislu privatizacije za nek politični program z namenom izpodriniti državo, ampak za »pragmatično prilagoditev dejstvom in potekajočim procesom« (prav tam).

Avtorji si niso enotni pri razlagi vzrokov samega pojava privatizacije. Neomarksisti si razlagajo, da je država dosegla svoje meje; njeno nadaljnje širjenje pa bi ogrozilo funkcije kapitalističnega gospodarskega sistema. Funkcionalistični neomarksisti pravijo, da je privatizacija dokaz, da kapitalisti v 80. letih 20. stoletja ne potrebujejo tolikšnega obsega državne represije (Lundqvist v Stropnik 1993, 311).

Proces privatizacije na področju šolstva ni urejen z nekim točno določenim dokumentom. Med institucijami na državni in lokalni ravni ter med tistimi, ki izvajajo programe vznikajo nasprotovanja, pojavljajo se razhajanja v mnenjih. Posledično prihaja na tem področju tudi do številnih konfliktov. Ker torej ni določene politike vključevanja procesa privatizacije v šolstvo, ki bi temeljito razdelala oblike in postopke procesa, so se pojavile nekatere teorije, ki skušajo nadomestiti ta manko. Teorija javnih potreb teži k ohranjanju državnega monopola na področju šolstva in drugih družbenih dejavnosti. Prvi teoriji nasprotuje teorija, ki želi zavode

urediti na podlagi javnih razpisov. Na ta način javni in zasebni zavodi z enakimi pogoji konkurirajo razpisanim programom. Teorija zasebne konkurence pa poudarja zasebne storitve na trgu, ki so namenjene vsem ljudem za zadovoljevanje njihovih potreb (Rus 1993a, 10–12).

4.3.3 Oblike privatizacije (prikrite oblike, kvaziprivatizacija, popolna privatizacija, javni natečaj)

Različne oblike klasifikacije privatizacije lahko delimo glede na njihovo intenzivnost. Ločimo med naslednjimi oblikami:

- **prikrite oblike** – porajajo se z vladno deregulacijo, mednje štejemo pogodbene plane, menedžerske pogodbe in javne korporacije (Rus 1993b, 36) oziroma gre za deregulacijo vstopa zasebnikov, kjer je prej vladal javni monopol (Starr 2014, 24).

- **Kvaziprivatizacija** – o njej govorimo, ko se delež lastninskih pravic v javni lasti prenaša v privatno last. To so **koncesije, franšize in vavčerji** (Rus 1993b, 36, 40). Tu namesto neposredne proizvodnje storitev s strani države le-ta financira zasebne ponudnike, da to storijo namesto njih (Starr 2014, 24). Pri **koncesijah** gre za javno financiranje zasebnih izvajalcev (Rus 2001, 63). Država tu sama izbere zasebnega izvajalca, vendar ima uporabnik lahko manjšo izbiro – izbere lahko le enega med peščico ponudnikov. Državne subvencije se običajno dajejo bolnišnicam, univerzam, umetnostnim muzejem ter drugim organizacijam za kulturne storitve ter drugim organizacijam, ki delujejo v korist skupnosti (Johnston in Seidenstat 2007, 234). Konkretno pri zasebnih vrtcih lokalna skupnost preko javnega razpisa sklene pogodbo z zasebnim izvajalcem. V pogodbi se opredelijo medsebojne obveznosti, pravice kot tudi pogoji, pod katerimi mora izvajalec oziroma koncesionar opravljati dejavnost (ZOFVI 2007 UPB5, 73., 74. in 75. člen). Pri **franšizi** pa se podeljujejo javni monopoli zasebnim izvajalcem, seveda pod določenimi pogoji (Rus 2001, 63). Nad izvajalci se lahko uveljavlja tudi operativni nadzor kot so npr. določeni standardi kakovosti (Johnston in Seidenstat 2007, 233). **Vavčerji** so oblika podpore uporabnikom. Država jih običajno uporabi, ko želi vsem državljanom omogočiti dostop do življenjsko dostopnih storitev. Vavčerji uresničujejo tudi načelo enakega dostopa do teh storitev. Predstavljajo lahko prvi korak k privatizaciji šolstva, zato se jih uvaja postopno. Pripomorejo h konkurenčnosti šol, vplivajo na

večjo diverzifikacijo, staršem pa je s tem omogočena svobodnejša izbira in večji vpliv na sam šolski sistem (Rus 1993b, 46–47, 89–90). Skratka, gre za to, da država omogoči uporabniku, da si plača storitev pri zasebniku. V kolikor gre za konkurenčne ponudnike teh storitev, je uporabniku zagotovljena izbira. V praksi se lahko podeljujejo npr. zavodom za duševno zdravje, centrom za usposabljanje in drugim ponudnikom socialnim storitev (Johnston in Seidenstat 2007, 234). Morda je na tem mestu vmesno umestiti Bitenčevo (1993, 136), ki piše, da naj bo razbremenitev države (deinstitucionalizacija) v primeru privatizacije šolstva nizka – v meri, da so možne spodbude in jamstva za udeležенost zasebnega sektorja ter da pride do pogodb med državo in zasebnimi izvajalci glede proizvodnje storitev (prav tam).

- **Popolna privatizacija** – sem spada leasing, prodaja delnic, programi »esops« ter prodaja poslovnih enot. Zahteva je prenos vseh upravljaljskih pravic in pravic do razpolaganja na privatne subjekte. Lahko je postopna ali enkratna. Postopna se uresničuje z leasingom, s programom ESOP ali pa s postopno prodajo delnic. Kadar trg kapitala ni razvit, so postopne oblike popolne privatizacije primernejše kot enkratne (Rus 1993b, 48–49). Skratka, gre za prenos lastništva javnega sektorja na zasebnike (Starr 2014, 24).

- **Javni natečaj** – vlada želi preko javnega natečaja kupcu ali izvajalcu v zasebnem sektorju odvzeti čim večji delež dobička, ki ga slednjemu prinaša lastništvo nepremičnine ali vplačan denar. Zaradi tekmovalnega duha med ponudniki v zasebnem sektorju, se krepi konkurenčnost in kakovost njihovih storitev. To predstavlja krčenje rente, ki se bo zmanjšala na najmanjšo možno vrednost. Na ta način cene storitev v zasebnem sektorju ne bodo višje od cen storitev v javnem sektorju (Rus 1993b, 54). Starr (2014, 24) pri tej obliki govori o krčenju javnih programov in vladnih obvez v smislu krčenja količine, dostopnosti in premik proizvodnji s strani zasebnikov in iskanju nadomestka (prav tam).

Seveda to niso vse oblike privatizacije. Johnston in Seidenstat (2007, 334–335) npr. navajata še: »contracting in« oziroma sklepanje pogodb. Gre za redko obliko privatizacije. Zasebni sektor je ponudnik, proizvajalec pa država (vlada). Kot primer: zasebna skupina ali podjetje na lastne stroške oddaja v najem prostore, javno osebje pa zagotavlja izvajanje športnih dogodkov. »Contracting out« oziroma pogodbeno delo (outsourcing). Pri tej obliki vlada obdrži lastništvo in splošni nadzor, vendar najame izvajalca za zagotavljanje storitev, ki so

lahko na vseh področjih: vse od pomoči na domu do servisov za plačilo davkov (izjeme so storitve, ki vključujejo infrastrukturo, sisteme vavčerjev ali koncesij in podobno) (prav tam).

5 PRIVATIZACIJA DRUŽBENIH DEJAVNOSTI

V sledečem poglavju bomo pojasnili vzroke, ki so privedli do procesa privatizacije na področju družbenih dejavnosti. Preverili bomo, kaj termin privatizacije pomeni in kakšni so cilji omenjenega procesa. Osredotočili se bomo na zakonske določbe, ki so omogočile proces privatizacije v Sloveniji in našteji pogoje za uspešno privatizacijo na področju predšolske vzgoje in varstva. Posvetili se bomo področju izvajanja javno-zasebnega partnerstva ter izpostavili pomanjkljivosti njegovega urejanja in nadzorovanja.

Proces privatizacije, ki poteka na področju šolstva, zdravstva, socialnega varstva in pri drugih družbeno zaznamovanih dejavnostih, ne smemo razumeti v enaki luči kot proces privatizacije na področju podjetništva. Do procesa privatizacije na področju družbenih dejavnosti je privedla kriza državne blagajne med leti 1970 in 1980 (Rus 1993b, 21). Pomanjkanje denarja so skušali nadomestiti tako, da so nekatere naloge z nivoja države prenesli na javnost. Prav proces privatizacije je takrat predstavljal ključno rešitev za polnjenje državne blagajne (Kuhnle in Selle v Rus 1993b, 22). Po končani 2. svetovni vojni se je povečala izraba sredstev na vseh zgoraj omenjenih področjih družbene dejavnosti, prihodek države pa se je zmanjšal. Javne ustanove, kot so bolnišnice in šole, so ohranile enake načine poslovanja in upravljanja tudi 70 let in več (Drucker v Rus 1993b, 23). Drucker (1986, 143, 177, 186) pravi, da se morajo tovrstne institucije v obdobju hitrih sprememb prilagoditi družbenim, tehnološkim, ekonomskim in demografskim prehodom, jih videti kot priložnosti ali pa v spremenjenem okolju ne bodo mogle delovati. Postale bodo paraziti s funkcijo izkoriščanja. Tako je nujna vpeljava menedžerskih kompetenc. Za ponudnike javnih storitev (vladne agencije, delovni sindikati, cerkve, šole, bolnice, dobrodelne organizacije, profesionalna in gospodarska združenja) so prav tako pomembne inovacije in to še bolj kot za najbolj birokratska podjetja (prav tam). Prav privatizacija in podjetništvo naj bi »odpravili okostenele birokratske

strukture javnih institucij in izoblikovali liberalnejše in ekonomsko učinkovitejše izobraževalne, zdravstvene in druge ustanove« (Rus 1993b, 23).

Po mnenju strokovnjakov naj bi se privatizacija v šolstvu, zdravstvu začela z deregulacijo države (negativna privatizacija), nato pa se nadaljevala s prenosom posameznih lastninskih pravic iz države na zavode (pozitivna privatizacija). Ne gre za to, da bi se država umaknila, ampak zavzela drugačno, bolj kvalitetno vlogo, kjer bi enosmerni odnos države zamenjali partnerski odnosi. Tako bi se npr. financiranje uredilo s pogodbenimi odnosi med državo in zavodi, država bi si enostranski nadzor porazdelila še z drugimi sistemi, kjer bi tudi uporabniki imeli svoj delež (Rus 1993a, 7–8). Seveda pa privatizacija sama po sebi ni nujno dobra odločitev. O nekaterih slabostih pišemo v podpoglavju 6.3. Sicer pa npr. študija *Privatization in Early Childhood Education*, o kateri pišeta Urban in Rubiano (2014, 34, 39, 68) navaja potrebo večje transparentnosti regulativnega okvirja na Norveškem. Na Novi Zelandiji se pravniki borijo z izboljšanjem kvalitete z ojačanjem regulativ, saj je zasebni sektor dosegel že precej zahtev glede normativov in standardov, ki zmanjšujejo samo kvaliteto programa (povečane oddelke, odstranitev zahteve po ločenih prostorih za spanje do starosti dveh let in podobno). Skratka, potrebno je promoviranje ECE kot javnega dobro oziroma javne koristi ter hkrati kot javne odgovornosti (prav tam).

Po Rusu (1993b, 22) cilj ni samo lastninjenje ter nadomeščanje državne regulacije šolstva, zdravstva in drugih družbenih dejavnosti s tržno regulacijo, temveč tudi:

- »učinkovitejša poraba sredstev;
- večja mobilizacija potencialnih virov;
- večja svoboda izbire za uporabnike in
- večja neodvisnost posameznika od države« (prav tam).

Pri nas je približno v tem času oziroma malo kasneje prišlo do ravno obratne situacije. Z novo ustavno in politično ureditvijo Slovenije leta 1991, smo namreč dobili *Zakon o zavodih* (Ur. l. RS, št. 12/91, ZZ). Tako so se dotedanje samoupravne organizacije z dejavnostmi posebnega družbenega pomena preoblikovale v javne zavode¹³. Prišlo je do nacionalizacije oziroma

¹³ Premoženje javnih zavodov se je v preteklost spreminjalo. Po drugi svetovni vojni so bili javni zavodi samostojne pravne osebe, ki so lahko upravljale in razpolagale z lastnim premoženjem. Lastnina javnih zavodov ni bila ne javna ne zasebna, temveč družbena. Ko je prišlo obdobje preoblikovanje družbene

podržavljenja [in odpravo družbene lastnine. Pojavljati so se začele osebe javnega in zasebnega prava (prav tam, 52)]. Premoženje številnih organizacij (tudi tistih, ki so del svojega dohodka pridobivale na trgu) je prešlo na državo oziroma lokalne skupnosti. Ustanovitelj (država oziroma ministrstvo ali občina) odgovarja za naložbe, razvoj, nosi poslovno funkcijo. Menedžerska funkcija direktorja javnega zavoda pa je tako ohromljena, manj učinkovita od drugih zasebnih korporacij. Nacionalizacija premoženja naj bi bila le »prehodna«, vendar je javni sektor lastninsko, strukturno in upravljavsko v Sloveniji še vedno tak kot leta 1991. Na področju gospodarstva je v Sloveniji z reformami prišlo do razmejitve med javnim in zasebnim v začetku 90. let 20. stoletja, kar je primerljivo z evropskim pravnim okvirjem, ne pa tudi znotraj javnega sektorja. Liberalizacija in deregulacija javnega sektorja (zdravstvo, socialno varstvo, kultura, šolstvo) je potekala bolj parcialno in odvisno od politične moči – vsakokratnih resornih ministrstev, nikoli pa v okviru enotnih pravil oziroma enotne nacionalne strategije (Bohinc in Tičar 2012, 5–8).

Prenos ustanoviteljskih pravic zavodov na druge pravne osebe ni bil mogoč, kot tudi ne preoblikovanje javnih zavodov v druge statusne oblike (z redkimi izjemami, urejenimi s področno zakonodajo), vse do uveljavitve *Zakona o javno-zasebnem partnerstvu leta 2006* (Ur. l. RS 127/06, str. 13901, ZJZP). Ta je delno dal možnost za preoblikovanje, vendar se število javnih zavodov ni bistveno zmanjšalo (Bohinc in Tičar 2012, 8, 13).

5.1 Vzroki za privatizacijo na področju predšolske vzgoje in varstva

Privatizacija na področju šolstva po Šimencu (2007, 36; Krek 1996, 24) lahko pomeni dvoje:

1. Privatizacijo v smislu podpore zasebnim šolam (kar je v Evropi prej pravilo kot izjema).
2. Privatizacijo posameznih javnih šol ter postopno odpravo javnega šolstva.

Pri točki 2 gre v bistvu za odpravo privilegiranosti javnih šol (in ne toliko za samo privatizacijo posameznih javnih šol). To bi lahko npr. dosegli vavčerji, kar bi zasebne šole

lastnine v zasebno in javno, je družbena lastnina javnih zavodov prešla v roke države in samoupravne lokalne skupnosti. Zakon o zavodih, zapisan leta 1991, je preoblikoval vse družbene dejavnosti v javne zavode in celotno premoženje prenesel na ustanovitelja, torej državo ali samoupravno lokalno skupnost (72–74).

postavilo v enak položaj z javnimi, razbil bi se državni monopol ter ustvaril svobodni trg na področju izobraževanja (prav tam). Avtor tu navaja Friedmana¹⁴ po katerem naj bi trg na področju izobraževanja prinesel večjo ponudbo, cenejše storitve in večjo kvaliteto – kar pa lahko država doseže s svojim umikom kot izvajalec (oziroma se umakne »iz proizvodnega procesa«) in nudi le finančna sredstva zanj (Šimenc 2007, 36).

Regulacija je v večini izobraževalnih sistemov dokaj natančna in restriktivna ter hitro vodi k neučinkovitosti, morda še prej kot v drugih javnih službah. Storitve postajajo vse bolj neosebne, standardizirane ter neprilagojene določenim potrebam uporabnikov. Tako so v primeru privatizacije šolstva vzporedno potrebni procesi deinstitucionalizacije – prehoda do formalnega institucionaliziranega upravljanja k bolj institucionaliziranemu nereguliranemu upravljanju (Bitenc 1993, 135–136), kar zasledimo že pri Rusu (1993a, 7–8). Reforme šolstva skušajo sicer vedno znova izboljšati kakovost, vendar številne ne prinesejo zadovoljivih rezultatov. Tako mnogi vidijo možnost za izboljšavo storitev ter učinkovitosti tudi na področju privatizacijskih procesov z odpiranjem privatnih šol, ki konkurirajo javnim pa tudi same med seboj, ter s pospeševanjem ekonomičnosti znotraj samega javnega šolskega sistema (Bitenc 1993, 136–137).

Tudi Stropnikova (1993, 313) piše, da vzroki za privatizacijo predšolske vzgoje in varstva oziroma za razvoj privatnih vrtcev izhajajo iz dolgoletnih izkušenj in spoznanja, da javni sektor, zaradi slabe motiviranosti, ne sledi vsem potrebam uporabnikov. Zaradi tega je del uporabnikov (nekateri tudi po svoji odločitvi) izključen iz uporabe subvencioniranih storitev, storitve pa so neprimerne za del trenutnih uporabnikov oziroma bi potrebovali drugačne tovrstne storitve. [Torej se tu kaže potreba po drugačnosti programov, ki bi zadovoljili različne potrebe uporabnikov.] Po ocenah strokovnjakov naj ne bi šlo za krčenje javnih sredstev omenjenih programov, pač pa zgolj za pluralizacijo tega področja [ne nazadnje je ta pravica izbire programov omogočena z 9. čl. ZVrt 2005 UPB2], s katero bi se približali idealu čim bolj optimalnega zadovoljevanja raznolikih potreb v okviru predšolske vzgoje in varstva (prav tam).

¹⁴ Eden vodilnih ekonomistov 20. stoletja. Bil je politični svetovalec Reaganove administracije. Nasprotoval je državni intervenciji na vseh področjih človekovega življenja. Menil je, da lahko država nadzoruje gospodarstvo skozi dotok denarja (Rodger in Bakewell 2011).

Razlog za privatizacijo vrtcev tudi izhaja iz razširjenega mnenja o tem, da je zasebni sektor bolj motiviran za doseganje učinkovitosti kot javni sektor, ki ga ne skrbi bankrot ali konkurenca. Ta manjša učinkovitost naj bi bila, po mnenju mnogih, v večji meri posledica izvzetosti iz konkurenčnega okolja kot pa to, da gre za javno lastništvo (Stropnik 1993, 313; Bohinc in Tičar 2012). Čeprav je potrebno omeniti, da se ta težava ne pojavlja samo na tem primeru, temveč v vseh primerih, kjer velja *Zakon o zavodih (ZZ)*, saj premoženjsko-lastninska vprašanja javnih zavodov z ZZ še vedno niso dorečena (Bohinc 2006; Bohinc in Tičar 2012). To med drugim pomeni, da je v dobrih dvajsetih letih, odkar je Slovenija dobila ZZ (leta 1991), uspelo le nekaterim javnim zavodom dobiti premoženje (z investicijami ali vlaganji vanje), ostali so še vedno brez lastnega premoženja. Takšna neenotna situacija pa vpliva na odgovornost upravljanja javnih zavodov pa tudi širše, javnega sektorja (Bohinc in Tičar 2012, 7).

Seveda je izvzetost iz konkurenčnega okolja – trga tesno povezana z javnim lastništvom. Bohinc in Tičar (2012, 6–7) sta kritična do današnjega položaja, ko javni zavod nima lastnega premoženja, ampak ga ima zgolj v upravljanju; lastnik je namreč ustanovitelj. Slednji [v našem primeru je to občina] je odgovoren za naložbe, razvoj, postopke javnega naročanja, celo javne nabave. Poslovno, razvojno in investicijsko funkcijo nima vodstvo javnega zavoda, ampak ustanovitelj. Ker premoženje ni v rokah poslovnega organa [ravnatelja/-ice], to otežuje in zavira njegov menedžerski položaj ter ga dela manj učinkovitega od direktorja zasebne korporacije (prav tam).

Rus (1993a, 6–7) ugotavlja, da je potekalo sprejetje Zakona o privatizaciji in Zakona o zavodih precej na hitro in brez upoštevanja vseh potrebnih dejavnikov. Tako je v vseh družbenih dejavnostih prišlo do strogega ločevanja na javne in zasebne zavode. Razprave strokovnjakov, ki so temu sledile zaključujejo, da bi ZZ moral poleg državnega in zasebnega lastninjenja prepoznati in dovoliti raznovrstne mešane lastninske oblike – ne pa zgolj: ali državne ali zasebne. Takšna delitev nevarno posega na področje profesionalne samostojnosti in odgovornosti ter avtonomnosti kadrov (prav tam). V zavodih za družbene dejavnosti kot so šole, bolnišnice, gledališča in v drugih zavodih je potrebno omogočiti razvoj podjetniške miselnosti in delavnosti. Omenjene institucije so bile namreč ogromno desetletij izpostavljene nespremenjenim strukturam institucij in metodam upravljanja (prav tam). Kot piše Drucker (1986, 187), bodo socialne inovacije v institucijah javnih služb ena izmed ključnih političnih nalog v sodobnih razvitih družbah (prav tam).

Privatizacija torej ni eden izmed načinov za pridobivanje bogastva, temveč zavodom dovoljuje in omogoča večjo samostojnost pri upravljanju, organizaciji in financiranju. Prav tako jih spodbuja k uvajanju novosti na naštetih področjih (Rus 1993a, 7).

Strokovnjaki tako težijo k razdržavljanju institucij javnih služb in k spremenjeni – bolj kakovostni vlogi države do njih. Npr. država bi si porazdelila enosmerno regulacijo in nadzor še z drugimi sistemi, pomembno vlogo morajo imeti uporabniki. Avtor navaja predlog **vavčerjev**, s katerimi lahko uporabniki [v primeru predšolske vzgoje in varstva, ko starši izberejo institucijo za varstvo in vzgojo svojih otrok ter ji dajo svoj vavčer] posredno vplivajo na kakovost in vrsto storitev (prav tam).

Zavodi, vzpostavljeni v zasebni sferi, stremijo k vzpostavitvi in zagotovitvi družbenosti vseh oblik lastnine. Proces, v katerem bodo javni zavodi razdržavljeni, bo sporen, predvidoma tudi dolgotrajen. Tisti državni organi in politično motivirane skupine, ki bodo želeli preprečiti proces prenašanja pristojnosti iz državnih na nedržavne organizacije, bodo to najlažje dosegli z nadzorovanjem delovanja in upravljanja javnih zavodov. Kontrolo nad javnimi zavodi bodo vzdrževali z nezadostno finančno podporo (prav tam, 7–8).

Zakonodaja je še vedno precej toga in utesnjuje avtonomijo sedanjih javnih zavodov (zakoni, ki urejajo javne finance, plače, proračunsko razpolaganje ipd.) (Bohinc in Tičar 2012, 9). Ustanovitelji javnih zavodov (država, občine) so hkrati njihovi nadzorniki, upravitelji. Poslovodno kot tudi nadzorstveno pristojnost v upravnih odborih in svetih zavodov pa sestavljajo ljudje, ki v zavodih sploh niso zaposleni (z izjemo predstavnikov zaposlenih, ki pa po pogodbi lahko opravljajo čisto različno delo). Vse to močno vpliva na odgovornost in kvaliteto poslovanja (prav tam).

5.2 Pravne podlage zasebnih vrtcev

»Cilj urejanja položaja zasebnega šolstva je pravno urejen položaj, v katerem bodo popolnoma jasni pogoji za ustanovitev zasebne šole in načela, po katerih taka šola deluje. Pravni položaj naj bo v skladu z določili mednarodnih deklaracij in konvencij, ki jih je podpisala Slovenija« (Krek 1996, 98).

Sistem predšolske vzgoje pri nas urejata dva zakona: *Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI)* in *Zakon o vrtcih (ZVrt)*; medtem ko so nekatera vprašanja urejena s podzakonskimi predpisi. Ureditev položaja zasebnih vrtcev pogojujejo tudi mednarodni sporazumi. Slednji državo zavezujejo, da je staršem zagotovljena možnost izbire oblike vzgajanja svojega otroka [npr. *Splošna deklaracija človekovih pravic*, 26. člen¹⁵; *Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic*, 2. člen¹⁶; *Listina EU o temeljnih pravicah 2010*, 14. člen¹⁷]. Vsi ti dokumenti posredno ali neposredno zavezujejo k podrobnejši ureditvi zasebnih vrtcev tudi de iure (Šimenc in Krek 1997, 109). Da pa se zasebni vrtci uredijo tudi zakonsko, nas posredno obvezuje še Ustava RS s 54. členom¹⁸.

Zasebno šolstvo je bilo v slovenski prostor zakonsko umeščeno z zakonodajo leta 1996 (sicer pa smo se zanj odločili že veliko prej). ZOFVI 1996 je nastal na strokovni podlagi knjige *Zasebno šolstvo*. »Zasebno šolstvo je razumljeno kot vsebinska bogatitev in programska dopolnitev šolskega prostora, pri čemer se bogatitev šolskega prostora nanaša tako na posebna pedagoška načela kot tudi na uresničevanje pravice staršev do vzgoje, npr. v skladu z določeno veroizpovedjo« (Šverc 2007, 30).

Področje vzgoje v vrtcih urejata dva zakona: *Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja* in *Zakon o vrtcih*. Prvi ureja pogoje za opravljanje ter določa način upravljanja in financiranja (na vseh področjih izobraževanja), drugi pa ureja predšolsko vzgojo v javnih in zasebnih vrtcih, kot je: naloga vrtcev, cilji in načela, možne vrste programov, financiranje, izobrazba strokovnih delavcev, obveznost vzgojitelja in njegovega pomočnika, zbiranje in varstvo osebnih podatkov v vrtcu ter drugo, medtem ko so nekatera vprašanja urejena s podzakonskimi predpisi. Pravne podlage za urejanje nepridobitnih organizacij so: *Zakon o društvih (ZDru)*, *Zakon o ustanovah (ZU)*, *Zakon o zavodih (ZZ)* in *Zakon o zadrukah (ZZad)*. Za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, otroškega varstva, se namreč ustanovijo zavodi. Vzgojno-izobraževalni zavodi so po ZOFVI (2007 UPB5, 8. člen) zavodi, »ki kot pretežno dejavnost izvajajo programe za predšolske otroke, </...> javno veljavne programe za predšolske otroke s posebnimi potrebami /.../ (prav tam). Ti zavodi so pravne osebe, omejene s pravicami in obveznostmi, določene z zakonom in aktom o ustanovitvi. Lahko jih ustanovijo domače in tuje fizične in pravne osebe, v kolikor ni za posamezno dejavnost ali določeno

¹⁵ Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (Evropski Parlament, Svet in Komisija 2010).

¹⁶ European Convention on Human Rights (Court of Human Rights 1950, p. 32).

¹⁷ The Universal Declaration of Human Rights 1948 (United Nations 1948).

¹⁸ Ustava Republike Slovenije 1991 (Ur. l. RS, št. 33/1991).

vrsto zavoda drugače določeno. Predpogoj za ustanovitev so zagotovljena sredstva za ustanovitev, začetek dela zavoda in izpolnjeni drugi, z zakonom določeni, pogoji. Po sprejetju akta o ustanovitvi, ustanovitelj imenuje vršilca dolžnosti poslovodnega organa. Slednji je pooblaščen, da pod nadzorstvom ustanovitelja opravi priprave za začetek dela. V primeru več ustanoviteljev, se njihove medsebojne pravice in obveznosti ter odgovornosti uredijo s pogodbo. Zavod dobi pravno sposobnost z vpisom akta o ustanovitvi v sodni register (Tavčar 2005, 218–221).

Pogoji za uveljavitev zasebnega sektorja ter uspešno privatizacijo predšolske vzgoje in varstva so številni, med poudarjenimi pa sledeči:

- **politična naklonjenost in naklonjenost javnosti** (prvi so v Sloveniji naklonjeni pluralizaciji in demokratizaciji; javnost pa potrebuje in si želi večje izbire – ne pomeni pa, da ne obstajajo razni dvomi o kvaliteti programov, poštenosti privatnih ponudnikov in podobno);
- **prost vstop med izvajalce storitev** (vprašanje, ali bo pri nas dobil dovoljenje vsak, ki bo izpolnjeval minimalne standarde in morebitne ovire pri vstopu);
- **možnost konkurenčnosti na trgu storitev** (država mora enako obravnavati vse zasebne izvajalce, je pa vprašljivo, ali bo lahko njihov položaj enak položaju javnih ponudnikov, zaradi zagotavljanja in vzdrževanja javne mreže, bo javnim zavodom praviloma namenjala več sredstev na vključenega otroka v primerjavi z zasebnimi¹⁹);
- **plačilna sposobnost uporabnikov storitev** (avtorica vidi rešitev za ostalih 15 %, ki ni nujno, da jih krijejo starši, pač pa lahko ta strošek prevzamejo tudi podjetja za otroke svojih zaposlenih, verske skupnosti; tudi z donacijami, sponzorstvi ter drugo. Veliko bo odvisno tudi od sposobnosti in iznajdljivosti ustanovitelja ter vodstva vrtca, kako sam pridobiti manjkajoča sredstva ter tako manj obremeniti starše) ter
- **ozaveščenost in obveščenost uporabnikov** (da bodo lahko primerjali vzgojno-varstvene storitve različnih ponudnikov, njihovo kakovost, ceno)

(Stropnik 1993, 314–315).

¹⁹ iz zakona: zagotavlja 85 % na vključenega otroka (ZVrt 2005 UPB2, 34. člen).

5.3 Preoblikovanje javnih zavodov po zakonu o javno-zasebnem partnerstvu

Z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP 2006) je pri nas prišlo do delne možnosti preoblikovanja zavodov (Bohinc in Tičar 2012, 13). Zakon se uporablja za sklepanje in izvajanje javno-zasebnega partnerstva (ZJZP 2006, 3. člen). Javno-zasebna partnerstva pomenijo na eni strani zasebna vlaganja v javne projekte, na drugi strani pa obsegajo javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v lasti zasebnikov (Mužina 2005, ZJZP 2006, 2. člen). Gre za dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, tj. z zakonom ali s predpisom na njegovi podlagi določena splošna korist (ZJZP 2006, 3., 5. člen). In sicer v povezavi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javnih projektov ali drugih projektov, ki so v javnem interesu, kot tudi v povezavi z dejavnostmi, katerih izvajanje je v javnem interesu (ZJZP 2006, 1. in 2. člen). ZJZP se uporablja za tiste postopke sklepanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva, kot tudi za tista vprašanja, ki sicer za posamezne oblike niso s posebnim zakonom ali s predpisom, izdanim na njegovi pravni podlagi, drugače urejena (prav tam, 3. člen).

Projekti se največkrat izvajajo na podlagi koncesijskih pogodb, ob ustrezno izpolnjenjih predpostavkah pa temeljijo tudi na javno-naročniških odnosih. Partnerstvo je javno-naročniško v primeru, ko javni partner nosi večinsko ali celotno gospodarsko tveganje izvajanja javno-zasebnega partnerstva. V primeru, da poslovno tveganje obratovanja objekta nosi koncesionar, je razmerje koncesijsko (Mužina 2005). Tveganja v javno-zasebnem partnerstvu morajo biti razdeljena tako, da vsaka stran nosi tista tveganja, ki jih najlažje obvladuje; ne glede na naravo razmerja pa mora izvajalec nositi vsaj del poslovnega tveganja (v primeru, da izvajalec ne nosi niti dela poslovnega tveganja – ne gre za javno-zasebno partnerstvo po tem zakonu): npr. tržnih tveganj glede obsega povpraševanja, ponudbe oziroma tveganja razpoložljivosti (ZJZP, 15. člen). Tako mora npr. po odloku, ko gre za zasebnega graditelja vrtca (Odlok²⁰, 7. člen)

zasebni partner s pogodbo prevzeti poslovno tveganje financiranja celotnega projekta javno-zasebnega partnerstva, tveganje gradnje in iz njega izhajajoča tveganja, tveganja zagotavljanja storitev, tveganja racionalne rabe energije in tveganja obsega tekočega vzdrževanja. Javni partner mora s pogodbo o javno-

²⁰ ODLOK o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta Vrtec Šoštanj.

zasebnem partnerstvu vzpostaviti mehanizme, s katerimi zagotovi učinkovito zavarovanje javnega interesa (prav tam).

Kot vidimo, je na spletu moč najti odloke o javno-zasebnih partnerstvih na področju predšolske vzgoje in varstva. In sicer, gre predvsem za koncesije gradnje vrtcev, obratovanje in njihovo vzdrževanje. Torej gre tu za tisti del 2. člena ZJZP, ko gre za zasebna vlaganja v javni projekt. Osnova za takšno obliko javno-zasebnega partnerstva je 73. člen ZOFVI (2007 UPB5), po katerem se za izvajanje dejavnosti in nalog, ki so potrebne za samo izvajanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, koncesija dodeli še drugim zavodom, gospodarskim družbam ter drugim pravnim in fizičnim osebam (prav tam). Tako npr. z odlokom o javno-zasebnem partnerstvu trenutno poteka izvedba projekta treh vrtcev v eni izmed koroških občin. Gre za podelitev »koncesije storitev za gradnjo, tekoče vzdrževanje, energetsko upravljanje objektov in dajanje v uporabo« (Odlok²¹, 1. člen). Cilj je tako zagotoviti gospodarno in učinkovito izvajanje, smotrno uporabo, grajenje objektov in naprav in drugih stvari, ki so v javni lasti. Za doseg namena zakona se javno-zasebno partnerstvo izvaja na področju financiranja, projektiranja, izgradnje, nadzora, organizacije in upravljanja, vzdrževanja (ZJZP, 6. člen). V enem izmed odlokov razlago za odločitev javno-zasebnega partnerstva ter razpisa koncesije storitev v predšolski vzgoji in varstvu, navajajo povečanje potreb kapacitet, zaradi povečanega vključevanje otrok v vrtec, kot tudi nezadoščanje zakonskim normativom in standardom, neustrezna lokacija trenutnega vrtca ter s tem povezana nezmožnost prostorske širitve, slaba energetska varčnost, po drugi strani pa omejenost investicijskega potenciala ter nezmožnost zadolžitve občine (Osutek odloka²²). Odloki se nanašajo na ZJZP.

Kot razlagajo na Ministrstvu za finance²³, so v bistvu vse koncesije hkrati javno-zasebno partnerstvo, vendar pa zelo nazorno ponazori Pintar (2015, 20) razliko med koncesijo, ki se nanaša na zakon o JZP in tisto drugo koncesijo. Piše, »koncesija pomeni pravico, ki jo za izvajanje neke dejavnosti država podeli zasebniku. Vloga države je torej omejena zgolj na podelitev te pravice in zasebnik si vsa potrebna sredstva pridobi iz plačil uporabnikov«. Za

²¹ Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta Vrtec Legen, Vrtec Podgorje s knjižnico in Vrtec Sele 2015.

²² Osutek odloka o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta Vrtec Šoštanj v: Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta Vrtec Šoštanj 2012.

²³ Telefonski pogovor s predstavnico MF.

tisto drugo koncesijo pa pravi: »država zasebniku zagotovi tudi finančna sredstva – da se zasebnik deloma ali v celoti namesto od uporabnikov financira od države« (prav tam).

V izobraževanju, natančneje v predšolski vzgoji in varstvu, govorimo še o tej drugi koncesiji. In sicer, ko javni sektor, natančneje lokalna skupnost (74. člen ZOFVI 2007 UPB5), podeli zasebnemu vrtcu (ob izpolnjenih pogojih tudi zasebniku) koncesijo za izvajanje javno veljavnega programa predšolske vzgoje in varstva. To lahko naredi po 73. členu ZOFVI (UPB5 2007). Tem koncesijam ni osnova ZJZP, ampak ZVrt in ZOFVI, po katerih se z odlokom razpiše koncesija. Če opredelimo samo koncesijo, je to torej tista, ki po 2. členu ZJZP pomeni javna vlaganja oziroma sofinanciranja v zasebni projekt oziroma dejavnost, katere izvajanje je v javnem interesu.

Kar zadeva vlaganje javnega sektorja v zasebni projekt oziroma dejavnost, katerega izvajanje je v javnem interesu, naj omenimo še zasebne vrtce, ki izvajajo programe po drugih pedagoških načelih ali drugih programih pa vseeno izpolnjujejo pogoje za sofinanciranje programov. Tako po 34. členu ZVrt (2005 UPB2) od lokalne skupnosti dobijo subvencijo 85 % cene programa na posameznega otroka, ki ustreza ceni programa v javnem vrtcu (prav tam). Glede na to, da v 86. členu ZOFVI 2007 UPB5 piše, da ta sredstva niso namenjena za naložbe, investicijsko vzdrževanje in opremo (prav tam), kar pa je največji strošek pri ustanovitvi prav pridobitev prostorov, ki jih mora ustanovitelj zasebne šole (vrtca) priskrbiti sam oziroma s pomočjo donatorja (Zavod RS za šolstvo 2011, 426–427). Tudi tukaj gre torej za obliko javno-zasebnega partnerstva, ko zasebni izvajalec priskrbi prostor ter tako tudi poslovno tvega. Skratka, gre za kombinacijo obeh vlaganj: s strani javnega kot s strani zasebnega partnerja.

Po 3. odstavku 20. člena ZJZP naj bi Ministrstvo za finance vodilo evidenco vseh sklenjenih oblik javno-zasebnega partnerstva (podeljene koncesije, javna pooblastila in dovoljenja ter tudi pravnih podlag na katerih so bili ti posli sklenjeni), jih spremljalo, pripravljalo analize. Vendar pa v praksi prihaja do večjih težav Ministrstva, saj zakon nima kazenskih določb (MF 2009). Kot poročajo na Ministrstvu, so podatki nenatančni, tudi nepopolni. Če pogledamo, imajo znotraj razdelka za javno-zasebna partnerstva evidenco kot osnovo poročila za občine. Hitro opazimo, da je precej manjkajočih podatkov. Sicer pa so glede na »vrsto partnerstva« navedene koncesije: največ na področju zdravstva (lekarniška dejavnost, zobozdravstvo, ginekologija, fizioterapija, patronažna služba, zdravstveni dispanzerji in ambulate, tudi

veterina), za javno-komunalne storitve (čiščenje odpadnih voda, pogrebne službe, javna razsvetljava idr.), pomoči družinam na domu, prav tako še za predšolsko vzgoje in varstvo idr. Zadnje takšno objavljeno poročilo je za leto 2010, za področje predšolske vzgoje in varstva pa je navedenih 12 koncesij, pri enem piše le, da gre za vzgojo [če pogledamo na SI-STAT, jih je za isto leto sicer (tudi) 13]. Za večino je za pravno podlago pridobitve koncesije naveden »ZVrt«, »ZOFVI« in »Odlok«.

Kljub temu pa je še vedno veliko napačnih interpretacij javno-zasebnega partnerstva. Veliko projektov namreč nima izdelanih analiz prenosa tveganja ali pa po vsebini ne pomenijo prenosa tveganja na zasebnika. Torej so to po vsebini klasična javna naročila. To se dogaja predvsem v primeru lokalnih skupnosti, ko zasebnikom podelijo posebne ali izključne pravice, v bistvu pa sploh ne vlagajo sredstev v izgradnjo ali posodobitev infrastrukture v tem pogodbenem obdobju. Potemtakem gre za neupravičeno podeljene pravice. Pogosto se niti razpisi v praksi za te pravice ne izvajajo ali pa so pomanjkljivi (MF 2009)²⁴.

Kot ugotavljajo že sami na Ministrstvu za finance, je potrebno dopolniti ZJZP ter pripraviti pojasnila in priporočila javnemu sektorju, kot odziv na vse anomalije, ki se pojavljajo. Evropska Komisija je v letu 2009 sicer sprejela nekaj aktov, ki pospešujejo ter urejajo to področje. Bila je sprejeta ti. »Uredba Komisije (ES)«, njeno bistvo je pojasnjevanje računovodskih obravnavanj različnih oblik javno-zasebnega partnerstva pri koncesionarjih. Spremenjena pravila računovodske obravnave, zaradi vseh zlorab instituta javno-zasebnega partnerstva pa pripravlja tudi Eurostat (MF 2009)²⁵.

Sicer pa Mužina (2005) vidi prednosti javno-zasebnega partnerstva v tem, da zasebnik z vlaganjem zasebnega kapitala v izvajanje dejavnosti razbremenjuje sredstva javnega financiranja. Prav tako zasebni kapital spodbuja razvoj infrastrukture in vodi k alokaciji javnih sredstev v druge vire. Javni sektor se na ta način razbremeni finančnih in drugih tveganj ter izkorišča potencial in izkušnje zasebnega partnerja. Tudi zasebni izvajalec bo bolj motiviran za kakovostno opravljanje svojega dela, saj mu bo le na ta način uspelo doseči načrtovan dobiček. Takšen način sodelovanja prispeva tudi k večji preglednosti ustvarjenih stroškov (prav tam). Seveda pa, kot vidimo, je potrebno sam ZJZP najprej dopolniti, da ne bo

²⁴ Ministrstvo za finance: Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v RS v letu 2009 (stanje 31.12.2009), 3.

²⁵ Ministrstvo za finance: Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v RS v letu 2009 (stanje 31.12.2009), 3.

prihajalo do nejasnosti ter pomanjkljivosti in se bodo javno-zasebna partnerstva sklepala na način, kot ga ZJZP predvideva.

Bela knjiga (Zavod RS za šolstvo 2011, 78) navaja, da so programi na Finskem, Švedskem, Nizozemskem, v Angliji, Franciji organizirani in financirani tudi v javno-zasebnem partnerstvu. Gre za različne programe: npr. celodnevno zasebno varstvo na domu, za katerega starši prejmejo denarno nadomestilo, igralne skupine, programi namenjeni socializaciji in igri otrok, ki niso vključeni v vrtčevski program. Z izvajalcem se sklene pogodba; izvajalec pa je vezan na veljavno zakonodajo in predpise. V kolikor cena ni v celoti pokrita jo doplačajo starši sami (prav tam, 78–79).

Kot možno obliko javno-zasebnega partnerstva v okviru predlaganih rešitev vrtčevskih programov, navaja Bela knjiga (Zavod RS za šolstvo 2011, 82) še program družinskega varstva. Ustanovi ga občina v partnerstvu z zasebniki (starševska kooperativa, neprofitne organizacije). Poteka na domu strokovnega delavca ali v primernih prostorih, ki jih najame občina. Takšen dnevni program za otroke prvega starostnega obdobja (za 3–5 otrok) izvaja strokovni delavec, ki ima najmanj ustrezno izobrazbo za pomočnika vzgojitelja (prav tam).

Vidimo, da se lahko oblika javno-zasebnega partnerstva v predšolski vzgoji in varstvu uporablja ne samo za gradnjo in vzdrževanje prostorov, ampak tudi za samo izvajanje programov. Prvo je trenutno značilno za Slovenijo, medtem ko drugo obliko javno-zasebnega partnerstva izvajajo predvsem v tujini.

6 POSEBNOSTI ZASEBNIH VRTCEV

Na tem mestu bomo preučili načela, ki jih je potrebno upoštevati pri uvajanju zasebnih vrtcev, opisali cilje ustanavljanja zasebnih vrtec in soočili mnenja zagovornikov ter nasprotnikov privatizacije na področju predšolske vzgoje in varstva. Preverili bomo, kdo lahko ustanovi, izvaja in financira zasebne vrtece ter kakšni so pogoji za ustanovitev in začetek izvajanja omenjene dejavnosti.

6.1 Načela pri uvajanju

Načela pri uvajanju zasebnih vrtcev so povzeta po Kreku 1996 (110).

Načelo postopnosti. Tradicije zasebnih vrtcev pri nas ne poznamo. Zakonodaja mora zato določiti način ustanavljanja in uvajanja postopno in tudi ne na škodo javnih vrtcev. Da se zasebni vrtci uvajajo postopno, je v interesu tako staršev kot ustanoviteljev (prav tam).

Načelo »združevanja tujih izkušenj in specifičnosti predšolske vzgoje v naši državi«. Upoštevana morajo biti mnenja vseh zainteresiranih strani. Hkrati je zaradi najrazličnejših ali celo nasprotnih izhodišč pri uvajanju (kot so poznana v tujini) nujno iskanje politično neodvisnih rešitev na to polje (prav tam).

Načelo »povezovanja nadzora in sofinanciranja«. Sofinanciranje naj s strani države omogoči nastajanje in delovanje zasebnih vrtcev, a je vsaj v začetni fazi potrebna natančna zakonska regulacija, kakšen vpliv bo takšno državno sofinanciranje imelo na zasebne vrtce.

Načelo ekonomičnosti. Ko gre za financiranje, ima prednost tisti vrtec, ki bogati in dopolnjuje javno ponudbo (prav tam).

Načelo avtonomnosti in strokovnosti. Vrtec je avtonomen glede metod dela in vsebin, hkrati pa mora zagotavljati strokovnost (prav tam). [Sicer pa to načelo najdemo v samem ZVrt (2005 UPB2, 3. člen in v Zavod RS za šolstvo 2011, 74) kot splošno načelo predšolske vzgoje v vrtcih; dodana mu je še odgovornost zaposlenih, ki pa je v bistvu vsebovana tudi tukaj]. Pogoj za avtonomnost so visoko strokovno usposobljeni strokovni delavci (Zavod RS za šolstvo 2011, 74). Seveda ne more biti svoboda (ciljev, metod, vsebin) popolnoma neomejena. Po priporočilih EFFE²⁶ se morajo te zakonsko omejiti tako, da se zagotovi uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin kot tudi splošnih zakonov (Piciga 1993, 126). Tako bo v primeru, da bo zasebni vrtec izvajal kak drug program, program moral najprej poslati Strokovnemu svetu RS v obravnavo. V primeru, ko gre za program po posebnih pedagoških načelih pa je potrebno še pred obravnavo pri Strokovnem svetu pridobiti potrdilo o ustreznosti programa ustreznega mednarodnega združenja (ZVrt 2005 UPB2, 13. člen).

²⁶ EFFE – Evropski forum za svobodo v izobraževanju

Načelo pravice posameznika do drugačnosti. Prav ta pravica je eden izmed razlogov za obstoj zasebnih vrtcev. Staršem omogoča, da v skladu s svojimi prepričanji izberejo vzgojo za svoje otroke (Krek, 1996, 110). Nekateri mednarodni sporazumi: npr. Splošna deklaracija človekovih pravic, Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in Listina EU o temeljnih pravicah 2010 države podpisnice celo zavezujejo, da imajo starši možnost izbire oblike vzgoje za svojega otroka. Po Beli knjigi (Zavod RS za šolstvo 2011, 74) je svoboda v izobraževanju v Evropi tradicionalna vrednota. Starši imajo pravico izbrati program, ki je v skladu z njihovimi in otrokovimi interesi ter potrebami (prav tam).

Načelo »izbirnosti, poglobljenosti in večje kvalitete razvoja« določenega vidika. To načelo [se hkrati navezuje na predhodno načelo in] povečuje možnost ponudbe oziroma izbire različnih kurikulumov in programov (Krek, 1996, 110). Istočasno morajo imeti vsi otroci enake možnosti za optimalen razvoj ob upoštevanju najrazličnejših razlik v starostnih obdobjih, med spoloma, v povezavi s socialno-kulturnim razvojem in jezikom (Zavod RS za šolstvo 2011, 74). Na tem mestu dodajamo še eno načelo, ki ga sicer Šimenc (2008, 237) omenja za zasebne šole na sploh, pa se zdi pomembno, da ga zapišemo tudi mi:

načelo enakih možnosti. Vsi naj imajo enake možnosti za vpis. Potrebno je paziti, da ne pride do elitnih zasebnih šol – v tem primeru vrtcev, kamor bi se lahko vpisali samo otroci najpremožnejših staršev (prav tam).

Načelo razvidnosti. Načelo pomeni, da mora biti staršem s strani vrtca predstavljen program dela (Krek 1996, 110). »Sistem zasebnega šolstva mora biti dovolj jasen in pregleden, da starši pri odločitvi za zasebno šolo vedo, za kaj so se odločili« (prav tam, 98). Po 11. členu ZVrt (2005 UPB2) mora zasebni vrtec v publikaciji objaviti tudi mnenje Strokovnega sveta RS za splošno izobraževanje o ustreznosti programov.

6.2 Cilji in razlogi za ustanavljanje

»Pravica do svobodne izbire posameznika glede izobraževanja je poleg pravice posameznika, da ustanovi in vodi šole zapisana že v Mednarodnem sporazumu o gospodarskih, družbenih in kulturnih pravicah (1966)« (Piciga 1993, 124). Te pravice so omenjene tudi v številnih

konvencijah, ne nazadnje še v Ustavi Republike Slovenije s 54. in 57. členom. Po Stropnikovi (1993, 313) vzroki za razvoj (oziroma za nastanek) zasebnih vrtcev izhajajo iz dolgoletnih izkušenj in spoznanja, da javni sektor, zaradi slabe motiviranosti, ne sledi vsem potrebam uporabnikov (prav tam). Kot piše Krek (1996, 98, 111) in velja še danes: zasebni vrtci naj bogatijo in dopolnjujejo javno ponudbo. Cilj je povečevanje možnosti izbire oblik in načinov vzgajanja predšolskih otrok. Prispevajo k večji prilagodljivosti javnega sistema in dopolnjujejo javno šolsko mrežo. Dostopni pa morajo biti vsem slojem prebivalstva (prav tam). Seveda se lahko ustanavljajo zasebni vrtci s koncesijo, ki pa zaradi svoje podobnosti z javnim programom ne omogočajo ravno izbire, če imamo v mislih raznovrstnost programov in spadajo v javno mrežo predšolske vzgoje in izobraževanja.

Kot ugotavlja Šimenc (2008, 238), se je skozi leta na področju zasebnega šolstva nekoliko povečala ponudba, vendar je še vedno zelo omejena. Sicer bi lahko država dejavneje prispevala k temu, vendar ne gre pozabiti, da zasebno šolstvo vseeno temelji prav na zasebni iniciativi. Zastavlja se vprašanje, ali je poleg finančne podpore še kakšen drug način, s katerim bi lahko država pospešila ustanavljanje – npr. z omogočanjem študija in raziskovanja alternativnih pedagoških pristopov. Seveda po drugi strani ne smemo pozabiti, da prav tako ni zaželen nenadni razmah zasebnikov (prav tam). Po poročilu Strategije razvoja Slovenije (UMAR 2005) in Poročila o državi – Slovenija (Evropska Komisija 2015, 68) je potrebno na splošno v slovenskem prostoru narediti še več na področju svobodne tržne konkurence, poenotiti birokracijo, tudi narediti več prostora za investicije ter omogočiti lažji vstop na trg za podjetja in posameznike.

6.3 Prednosti in pomanjkljivosti

Pri iskanju prednosti in slabosti smo naleteli na argumente, ki na eni strani zavračajo obstoj zasebnih ponudnikov, na drugi strani pa težijo k njihovem nadaljnjemu razvoju.

- Programi

Pri urejanju statusa zasebnih šol nas na dve pomanjkljivosti v okviru koncesije opozori Bela knjiga (MIZS 1995, 235). Prva pomanjkljivost, ki jo omenja, je v nejasnih pogojih, kdaj in komu se koncesija podeli. Tako se pokaže težava, ko želijo starši otroka vpisati v šolo z drugačnim programom, država pa za tak program koncesije ne razpiše. Težava je tudi v tem,

da koncesija pomeni »iniciativo države in zasebno pobudo dopušča le posredno«. Druga pa je ta, da sklenitev koncesijske pogodbe načeloma pomeni, da šola izvaja program, ki je dovolj podoben javnemu; v čemer se skriva druga težava, saj se s tem zasebnemu sektorju zmanjšuje možnost do večje izbire (prav tam). ZOFVI iz leta 1996 sicer navaja drugo možnost uveljavljanja zasebnega: ustanavljanje zasebnih šol in vrtcev na podlagi lastnih programov in v skladu s posebnimi svetovnonazorskimi ali pedagoškimi izhodišči. Nasprotniki javnega sektorja še opozarjajo, da ni razloga, ki bi nas prepričal, da javni sektor vedno deluje v javnem interesu (in ne v interesu določenih skupin) (Stiglitz v Stropnik 1993, str. 310).

- Pomanjkljivosti trga

Glavne pomanjkljivosti zasebnih vrtcev izpostavlja država, ki želi obdržati svojo vlogo do te mere, da se zagotovijo vzgojno-varstvene storitve. Prav tako želi z redistributivnimi ukrepi zagotoviti uporabo le-teh. Država zasebnim vrtcem očita možnost pojavljanja negativnih učinkov za celotno družbo. Ocenjuje, da lahko le sama ponudi storitve v primerni količini ali kakovosti. Državo skrbi tudi previsok znesek plačila storitev pri zasebnem ponudniku (Stropnik 1993, 308–309). Trg zasebnih ponudnikov je po mnenju države pomanjkljivo urejen. Pomanjkljivosti se kažejo na področju podajanja pomanjkljivih informacij, na področju neučinkovitega alociranja virov in nepopolne konkurence (Stropnik 1993, 309–310). Stiglitz (v Stropnik, prav tam) poudarja, da samo država dobro obvešča starše in njihovim otrokom zagotavlja javne vzgojno-varstvene in izobraževalne storitve. Po njegovem mnenju lahko le vlada legitimno zastopa javni interes (prav tam).

- Kakovost

Država pogosto utemeljuje svojo izvajalsko funkcijo s pomanjkljivostmi trga: z nepopolno konkurenco, s pomanjkljivimi informacijami, z nezmožnostjo učinkovitega alociranja virov in podobno. Ponuja svoje storitve zato, ker naj jih zasebni sektor ne bi izvajal v primerni količini ali kakovosti (Stropnik 1993, 309–310). Šverc (2007, 30) pri vprašanju kakovosti jasno pove, da imamo v Sloveniji kakovostno javno šolstvo ter, da v tej povezavi *zasebno šolstvo – da ali ne*, nima nekega pomena. Obstoje zasebnega šolstva sam po sebi ne prispeva k večji kakovosti šolstva, kar potrjujejo mnoge mednarodne raziskave (prav tam). Predpostavko, da naj bi zasebne šole pogosto dosegale boljše rezultate kot javne, zavrne tudi Fredriksson (2007, 27). Piše, da kakovosti ne gre povezovati samo s tem, kdo upravlja institucijo. Navaja

študijo PISA 2003, ki je pokazala, da na boljše rezultate zasebnih šol vpliva tudi selekcija ob vpisu (npr. določene družbeno ekonomske lastnosti učencev). Prav tako predpostavke, da so izobraževalni sistemi z visokim deležem zasebnih šol bolj uspešni, mednarodne primerjave ne podpirajo (prav tam). Sicer pa Urban in Rubiano (2014, 34) npr. navajata študijo primera za Norveško v primeru profitnih ECE, da se pojavljajo tudi slabša razmerja vzgojitelji: število otrok kot sicer. Na Novi Zelandiji pa so zasebni ponudniki podvrženi minimalni regulaciji ter pogosto lobirajo k odpravi posameznih regulativnih pogojev.

- Stalnost in ustreznost ponudbe

Kot se nejavnim ponudnikom večkrat pripisuje, naj bi poskušali izkoristiti svojo prednost pri neobveščenih in neozaveščenih uporabnikih (starših predšolskih otrok); medtem ko naj bi bil javni sektor za razliko od zasebnega bolj stabilen ponudnik (Stropnik 1993, 310).

Po pisanju Stropnikove (prav tam), kljub morebitnim pomanjkljivostim trga, javna produkcija in ponudba storitev na področju predšolske vzgoje in varstva ni nujna ali pa vedno ustrezna. Tudi povečano iskanje storitev javnega sektorja na tem področju samo po sebi ne pomeni, da je trg pri tem pomanjkljiv. Poleg tega lahko država nadzoruje ponudbo na posreden način: z regulacijo, davki, s subvencijami, spodbudami nejavnih ponudnikov, da delujejo skladno z javnim interesom. Po drugi strani Stiglitz (v Stropnik, prav tam) kljub morebitni učinkovitosti trga utemeljuje vladno intervencijo: 1. konkurenčnost trga lahko privede do družbeno nezaželene distribucije dohodka staršev – priložnosti otrok pa ne smejo biti pogojene s premožnostjo njihovih staršev. Tako se vprašanje distribucije lahko preseže z javnim zagotavljanjem vzgojno-varstvenih in izobraževalnih storitev. In 2. ni nujno, da bodo starši kljub dobri obveščenosti zmožni dobro izbrati; medtem ko naj bi bila vlada legitimni zastopnik javnega interesa (prav tam). Seveda pa nasprotniki javnega sektorja trdijo, da ni razloga, da bi verjeli, da javni sektor vedno deluje v javnem interesu (in ne v interesu določenih skupin). V primeru težave, da ne bo zasebnikov ponudnikov za manj (zemljepisno, ekonomskem ali drugem smislu) privlačna območja. Državni organi lahko to preprečijo z okrepljenim subvencioniranjem na teh območjih (Paul v Stropnik 1993, 339). Pojavljajo se še kritike, da bi mogli zasebni ponudniki sicer upoštevati kratkoročno zasnovane cilje, pozabiti pa na dolgoročnost uporabnikovih potreb. Mnenje, da lahko prihaja do podkupovanj, goljufij; se pojavlja predvsem pri nasprotnikih zasebnega sektorja; čeprav tudi javni sektor ni imun na ta tveganja (Stropnik 1993, 341).

- Cena programa in stroški poslovanja

V javnosti se večkrat problematizira vprašanje, »za koga je obstoj zasebnega šolstva potreben, zanimiv. Ali res za tistega, ki si to lahko privošči?«. Da, lahko bi se približalo temu, da je namenjeno eliti, kadar bi bil dostop – vpis pogojen, npr. z visokimi šolninami. Tudi so kdaj v kakšen šolskem sistemu obstajale takšne variante. Vendar pa je, ravno zaradi enakih možnosti glede plačila, (naša) zakonodaja predvidela precej visok % financiranja teh šol iz javnih financ. Tako je bilo za ustanovljene šole pred uveljavitvijo ZOFVI 1996 predvideno celo 100 % financiranje programa. Država namreč podpira pravico do izbire ter bogatitve šolskega prostora (Šverc 2007, 31). Kljub temu, če pogledamo veljavo zakonodajo (ZVrt 2005 UPB2, 34. člen), lahko zasebni vrtec z drugim programom oziroma po posebnih pedagoških načelih (seveda ob izpolnjevanju pogojev), pridobi le 85 % zneska za izvajanje programa na posameznega otroka in ne 100 %. Tako se mora sam znajti, kako bo pridobil ostalih 15 % oziroma staršem vseeno postaviti malo višjo ceno. Je pa v primeru, da se država odloči za sofinanciranje določenih storitev po Savasu (v Stropnik 1993, 311) bolje, da to stori v obliki neposrednega financiranja izvajalcev: s koncesijo ali financiranjem uporabnikov: z vavčerjem; namesto, da sama nudi storitve javnega sektorja (prav tam). Fredrikkson (2007, 27) se na splošno strinja, da je potrebno v izobraževanje vlagati več kot doslej. Eden izmed načinov, kako to doseči, so po njegovem »zasebne investicije«, kar se do neke mere tudi že uresničuje. Piše, da starši za izobraževanje svojih otrok porabijo več denarja kot kdajkoli prej. To naj bi bilo načeloma dobro, lahko pa tudi nevarno: sploh, kadar je otrokovo šolanje odvisno od premožnosti staršev ter neskladno z otrokovimi in človekovimi pravicami.

Prav tako je težko raziskati, narediti mednarodne primerjave ali zasebne šole res poslujejo ceneje kot javne. Lahko, da to drži v posameznem sistemu, ni pa zagotovo, da bi delovale ceneje, če bi morale medse sprejeti vse učence (prav tam). Po drugi strani pa Stein (v Stropnik 1993, 337–338) piše o domnevnih prihrankih nejavnega sektorja v primerjavi z javnim: od zaposlenih se pričakuje več dela, zaposluje se osebe z najnižjo še primerno izobrazbo; po možnosti tudi za skrajšani delovni čas oziroma so plačani le za opravljene delovne ure, od vodilnih se pričakuje visoka stopnja odgovornosti in nadzorni imajo možnost najemati in odpuščati zaposlene (prav tam). Mogoča je še večja individualna spodbuda zaposlenih – plače so večkrat odvisne od dosežkov, zlasti menedžerjev. Tako lahko zasebni izvajalec vpliva na kakovost dela posameznikov; lažje jih odpusti kot pa javne uslužbenke. Zaposleni so tako v večji meri nagrajevani za dobro delo in kaznovani za slabše delo. Na tak način se večja tudi njihova odgovornost (Stiglitz v Stropnik 1993, 338).

Dejavnost predšolske vzgoje in izobraževanja opravljajo vzgojitelji, pomočniki vzgojiteljev. Zasebniki lahko opravljajo dejavnost predšolske vzgoje in varstva v okviru vrtca, lahko pa tudi samostojno, če ni z zakonom določeno drugače (ZOFVI 2007 UPB5, 5. člen).

6.4 Pogoji za ustanovitev

Pravna podlaga za ustanovitev zasebnega vrtca je podana z ZOFVI (2007 UPB5, 40. člen). Zasebne vrtce lahko ustanovijo domače in tuje fizične in pravne osebe (prav tam), medtem ko javne vrtce ustanovijo lokalne skupnosti (prav tam, 41. člen). Zasebni vrtci, ki izvajajo programe za predšolske otroke, morajo izpolnjevati pogoje, ki so predpisani za strokovne delavce, prostor in opremo v javnem vrtcu. Tisti, ki izvajajo programe po posebnih pedagoških načelih pa morajo izpolnjevati predpisane pogoje za prostor v javnem vrtcu (prav tam, 33. člen). Glede na organizacijsko obliko, se vrtec lahko ustanovi kot vzgojno-izobraževalni zavod, gospodarska družba, tudi kot organizacijska enota zavoda, družbe ali druge pravne osebe (prav tam, 7. člen).

Seveda si mora priskrbeti še prostore, ustrezno delovno silo ter se odločiti, kakšen program bo izvajal. V primeru, da gre za koncesijo ter v enaki meri financiranje programa kot v javnem sektorju, mora izvajati tudi Kurikulum. Sicer lahko pridobi le 85 % teh sredstev, seveda ob upoštevanju pogojev po ZVrt 2005 UPB2, 34. člen in ZVrt-D 2008, 17. člen. Ta sredstva pa so lahko porabljena samo za izvajanje programa (plače in prispevki za zaposlene, materialni stroški). Po ZVrt (2005 UPB2, 28. člen) ti s koncesijo lahko iz proračuna pridobijo tudi sredstva za investicijsko vzdrževanje in sredstva za investicije v nepremičnine in opremo (prav tam), kot razložijo na eni izmed občin pa to ni nujno. Ceno programa, ki jo plačujejo starši (zajema stroške vzgoje, varstva in prehrane otroka v vrtcu), določi ustanovitelj oziroma koncendent (prav tam, 30. in 31. člen).

6.4.1 Pogoji za začetek izvajanja dejavnosti

Pred začetkom izvajanja programa za predšolske otroke si mora zasebni vrtec pridobiti pozitivno mnenje Strokovnega sveta RS za splošno izobraževanje o ustreznosti programa. Kadar pa gre za vzgojni program po posebnih pedagoških načelih (Steiner, Decroly,

Montessori ipd.), pozitivno mnenje da šele, ko ugotovi, da je program priznalo ustrezno mednarodno združenje (ZVrt 2005 UPB2, 13. člen). Določiti je potrebno, ali gre za dnevni, poldnevni ali krajši program (prav tam, 14. člen).

Vrtci se, ob izpolnjevanju pogojev in sprejetim javno veljavnim programom, pred začetkom izvajanja vpišejo v razvid, ki ga vodi ministrstvo, pristojno za predšolsko vzgojo. Predlog se poda pri šolski upravi na območju katere ima sedež. Z odločbo o vpisu v razvid se glede na normative in standarde določi tudi največje število otrok (ZOFVI 2007 UPB5, 34. člen).

Javni oziroma zasebni vrtec lahko začne opravljati dejavnost po vpisu v razvid, voden s strani Ministrstva za šolstvo in šport. Vpis se izvede ob izpolnjevanju pogojev, predpisanih za strokovne delavce, prostor in opremo. Občina pa lahko, če se pokažejo potrebe za predšolsko vzgojo, zasebnemu vrtcu dodeli koncesijo. To pa (73.–77. člen ZOFVI 2007-UPB5) pomeni, da zasebni vrtec opravlja javno službo ter ima enak program kot javni vrtec.

6.4.2 Prostorski in kadrovski pogoji

Ne glede na program, ki ga izvaja zasebni vrtec, so predpisani pogoji glede prostora enaki kot za javni vrtec (ZOFVI 2007 UPB5, 33. člen). Ustreznost prostorov, v katerih se bo izvajala dejavnost, za javni kot tudi za zasebni vrtec, ureja *Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca* (Ur. l. RS, št. 73/00 in 75/05). Prostori morajo biti namenjeni predšolski vzgoji, kar je razvidno iz uporabnega dovoljenja. Ustreznost prostorov mora vrtec (javni ali zasebni) izkazati v postopku vpisa v razvid (MIZS 2016).

Zasebni vrtci morajo izpolnjevati tudi pogoje za strokovne delavce in opremo kot veljajo v javnih vrtcih, ne pa tudi tisti zasebni vrtci, ki izvajajo programe po posebnih pedagoških načelih (ZOFVI 2007 UPB5, 33. člen). Za te strokovne delavce veljajo pogoji, kot jih zahteva mednarodno združenje, ki je priznalo program, ki ga bo zasebni vrtec tudi izvajal (MIZS 2016).

7 MOŽNI NOSILCI FUNKCIJ USTANAVLJANJA, IZVAJANJA IN FINANCIRANJA

Pozornost bomo namenili državi, občini, cerkvi, podjetju, društvu, kooperativi in fizični osebi ter preverili, v kolikšni meri lahko omenjeni subjekti ustanavljajo, izvajajo in financirajo predšolsko dejavnost vzgoje in varstva.

Pri privatizaciji predšolske vzgoje in varstva moramo izhajati tudi iz funkcij, ki so povezane s temi storitvami: regulacijo, ustanavljanje, financiranje, izvajanje in nadzor [nekatere izmed teh smo obravnavali že pri delitvi javno in zasebno] (Stropnik 1993, 315). Izmed teh avtorica izpostavi osnovne tri: ustanavljanje, financiranje in izvajanje (prav tam, 317). Pravi, da so njihovi nosilci lahko država (izvzeta naj ji bi bila funkcija ustanavljanja in izvajanja), občina, Cerkev, podjetje, društvo (združenje), kooperativa ali fizična oseba – glej Tabelo 7.1.

Tabela 7.1: Možni nosilci funkcije ustanavljanja, izvajanja in financiranja na področju predšolske vzgoje in varstva

Subjekt	funkcija		
	ustanavljanje	izvajanje	financiranje
Država	ne	ne	da
Občina	da	da	da
Cerkev	da	da	da
Podjetje	da	da	da
društvo (združenje)	da	da	da
Kooperativa	da	da	da
fizična oseba	da	da	da

Vir: Stropnik (1993, 318).

- **Država** torej ne nosi ustanoviteljske in izvajalske funkcije, saj je le-ta za predšolsko vzgojo in varstvo na občinski ravni, vendar pa v pretežni meri financira izvajanje nacionalnega programa predšolske vzgoje in varstva – tako javnim izvajalcem kot tudi izvajalcem koncesionarjem (Stropnik 1993, 318–319).

- **Občina** na svojem območju ustanavlja javne vrtce [ZOFVI 2007 UPB5, 41. člen], izvajalci v javnih zavodih pa so javni uslužbenci. Program javnih vrtcev in vrtcev s koncesijo financira delno občina, delno pa starši. Le-ti imajo še možnost subvencije (različno visoke), v kolikor spadajo med nižje dohodkovne skupine (prav tam, 319). Občina je lastnica premoženja in izvaja lastniško strukturno upravljanje. [Prenos premoženja je bil izveden le pri javnih univerzah]. Država izravnavala občinske proračune in zagotavlja sredstva za plače zaposlenih. Država in občina opravljata razvojno in investicijsko vlogo (Eurydice Slovenija 2015). V zavodih, kjer je ustanoviteljica občina, opravlja država regulativno in nadzorno vlogo: s finančnimi mehanizmi (npr. izravnavanje občinskih proračunov in zagotavljanje plač zaposlenim) izvaja oblast. Sicer pa imenuje svoje predstavnike v organe upravljanja [v primeru vrtcev pa občina], daje mnenja v postopkih imenovanja ravnateljev, sprejema splošna pravila in smernice o javnih službah v zakonodaji in drugih aktih (prav tam).

- **Cerkev oz. verska organizacija** lahko ustanovi zavod ali organizacijo za predšolsko vzgojo in varstvo. Programe lahko izvaja ustrezno izobraženo cerkveno osebje in/ali osebje, ki ga Cerkev zaposli. Lahko je izključni financer – npr. za najbolj ekonomsko ogrožene uporabnike; ostalim bo verjetno postavila plačilo določenega deleža cene. Zaradi možnega prostovoljnega dela, donacij in podobno je možno, da je cena na splošno nižja v primerjavi z drugimi ponudniki (konkurenčna prednost) (Stropnik 1993, 319–320). Po evidenci MIZS (Portal MIZS 2016) imamo pri nas vrtce, ki jih ustanavlja Cerkev, konkretno župnije, tudi Karitas in druge religijske organizacije. Večina jih je koncesijskih, poleg tega pa vnašajo še religijske vsebine; ustanavljajo se tudi po letu 1996 (prav tam), kar ugotavlja tudi Globokar (2011, 50) in piše, da imajo poleg državnega Kurikuluma dodan še neke vrste vzgojni načrt z verskimi vsebinami (molitev, praznovanje verskih praznikov in drugo).

- Tudi **podjetje** ima lahko načeloma konkurenčno prednost: npr. adaptira svoje prostore. Sicer pa lahko zgradi namenski prostor, odkupi ali najame javni vrtec ter ga prilagodi delovnemu času svojih zaposlenih. Iz praktičnih razlogov je dobro, da je vrtec v bližini podjetja; lahko pa je to ovira v smislu ekološke oporečnosti določenih podjetij. Pomislek staršev je lahko še ta, da ostali otroci ne bodo tudi otroci, s katerimi bo nato prešel v osnovno šolo. Podjetje bo ob ustanovitvi financiralo zagonske stroške, ima pa tudi možnost za pridobitev koncesije kot drugi vrtec. Prednost marsikaterega podjetja je v tem, da že ima urejeno prehrano. Starše lahko razbremenijo tudi npr. s sofinanciranjem iz svojih skladov. Podjetje kot tako se lahko pojavi še v vlogi financerja – sofinancerja ali donatorja kateregakoli programa predšolske vzgoje in

varstva; lahko tudi v smislu kritja stroškov za spremenjen ali podaljšan odpiralni čas v povezavi z delovnim časom podjetja (Stropnik 1993, 321). Po statističnih podatkih (SI-STAT 2016) imamo v šolskem letu 2015/2016 16 vrtcev, ki so »organizirani v okviru drugega zavoda ali gospodarske družbe« (prav tam). Primer vrtca, ki ga je ustanovilo podjetje je Lekov vrtec iz 2008, ki deluje pod okriljem vrtca Najdihojca [in gre za »dislocirane oddelke Leka« (Vrtec Najdihojca 2016)]. Sicer pa na lokaciji ob Leku deluje vrtec že od leta 1975; Lek pokriva investicijski del, Mestna občina Ljubljana pa finančni del izvajanja programa. Lek ima tudi certifikat Družini prijazno podjetje; za ta korak pa so se odločili za lažje usklajevanje poslovnega in zasebnega življenja (Lek d. d. 2008).

- **Različna društva, interesna združenja** lahko ustanovijo in izvajajo programe predšolske vzgoje in varstva. Delno se lahko financirajo sama – iz članarin, donacij in drugo. Realno možno je, da se bodo za to dejavnost odločila kakšna strokovna združenja pedagogov, psihologov in podobno (Stropnik 1993, 322).

- **Kooperativa** je samoorganizirana interesna skupina. Lahko je ustanovitelj, financer, najpogosteje pa izvajalec dejavnosti. V svetu so to npr. organizirani sveti staršev na področju predšolske vzgoje in varstva, zlasti tam, kjer čutijo pomanjkanje tovrstnih zmogljivosti, niso zadovoljni z njimi ali ne zadovoljujejo njihovih specifičnih potreb. Njihov smisel je vplivanje na vsebino in način izvajanja – tesno sodelovanje s strokovnjaki, ki jih bodo zaposlili; finančno pa lahko prihranijo na račun lastnega neplačanega dela. Za koncesijo in s tem tudi javna sredstva pa lahko konkurira le tista kooperativa, ki zaposluje ustrezno strokovno osebje ter zadovoljuje druge minimalne normative in standarde (prav tam).

- **Fizična oseba** [po ZOFVI 2007 UPB5, 40. člen: domača ali tuja] lahko ustanovi zasebni vrtec ali izvaja programe predšolske dejavnosti kot zasebno dejavnost. Kot zasebno dejavnost jo lahko izvajajo zasebni vzgojitelj [ZOFVI 2007 UPB5, 37. člen] in varuške [ZVrt-D 2008, 24.a člen], ki se lahko tudi registrirajo za opravljanje te dejavnosti. Fizična ali zasebna pravna oseba kot ustanovitelj vloži svoja sredstva v objekt in opremo prostorov [po istem členu morajo biti izpolnjeni minimalni tehnični pogoji oziroma pogoji, predpisani za vrtce], lahko tudi v tekočo dejavnost. Kadar bo izvajalec nekdo drug, si lahko obeta povrnitev vloženih sredstev v obliki najemnin ali drugi obliki nadomestila. Kadar bo fizična oseba izvajala dejavnost sama, do tega ne bo prišlo, lahko pa konkurira za koncesijo ter si pridobi proračunska sredstva za izvajanje programov (Stropnik 1993, 323).

Glede na to, so zasebni vrtci s koncesijo zelo podobni javnim vrtcem, saj je to tudi pogoj za pridobitev koncesije, naj na tem mestu omenimo še spremembe glede javnih zavodov, ki jih s potrebno spremembo zakonodaje omenjata Bohinc in Tičar (2012). Pišeta, da naj bi se v samostojnih javnih zavodih, ki bi sicer ostali v javni lasti, povečala njihova avtonomija. Tako bi direktor [v našem primeru ravnatelj/-ica] predsedoval nadzornemu svetu, nadzoroval bi delo in skrbel za gospodarjenje s financami. Državna lastnina naj bi prešla v javno lastnino, z njo pa bi v samostojnih javnih zavodih upravljal direktor [ravnatelj/-ica]. Odgovornost za razvoj in investicije naj bi iz države [v našem primeru občine] prešle na direktorja [ravnatelj/-ico]. Med drugim so potrebne spremembe glede opredelitve nalog kot tudi razmerij poslovnega in nadzornega organa (prav tam, 133–137).

8 FINANCIRANJE PREDŠOLSKE VZGOJE

Spregovorili bomo o financiranju predšolske vzgoje in varstva, ki jih izvajajo javni in zasebni vrtci. Dejstvo je, da države zasebnemu šolstvu nudijo manjšo finančno podporo kakor javnemu šolstvu. Bomo pa bolj podrobno opisali dve obliki javnega sofinanciranja: koncesijo in vavčerje. Prav tako bomo natančneje preverili, koliko finančne podpore prejmejo zasebni vrtci s koncesijo in tisti, ki koncesije nimajo.

Pri nas je dolgo obstajal pretežno javni vrtec – en ustanovitelj in hkrati tudi izvajalec. Kljub drugačnosti na prvi pogled v primeru varstvenih družin je šlo za istega ustanovitelja, varuhinja iz vzgojno varstvene družine pa je bila zaposlena v vzgojno-varstveni organizaciji. Vse programe je financirala občina, nekatere država ([bolnišnični oddelki], programi za otroke z motnjami v razvoju, programi za pripravi na šolo), nekaj tudi uporabniki. (Stropnik 1993, 324). Sicer pa je Ustavno sodišče Republike Slovenije najprej leta 2001 razsodilo, da je neenako javno financiranje javnih in zasebnih šol skladno z ustavo, leta 2015 pa je isto sodišče razsodilo, da neenako financiranje javnih in zasebnih šol ni v skladu z ustavo. To neskladje je potrebno odpraviti, a sodišče ni podalo jasnih smernic, na kakšen način rešiti to težavo. Največ strokovnjakov in politikov je prepričanih, da je potrebno programe javnih in zasebnih šol iz javnih sredstev financirati v enaki meri, 100 %. Poslanci v Državnem zboru se

soočajo z veliko dilemo, saj ne odločajo le o javnih sredstvih, temveč o celotnem konceptu šolskega sistema (Kodelja 2016, 21–28).

Programi predšolske vzgoje se pri nas financirajo iz:

- javnih sredstev;
 - sredstev ustanovitelja;
 - plačil staršev;
 - donacij in
 - drugih virov
- (25. člen, ZVrt 2005 UPB2).

V nadaljevanju bomo najprej pogledali financiranja iz javnih sredstev (pri javnih vrtcih so to tudi hkrati sredstva ustanovitelja, saj jih ustanavlja občina (oziroma z izjemami država) ter plačila staršev, ki pri nas predstavljajo skoraj celoten del zasebnih sredstev, ko gre za javne vrtce.

- Javna sredstva

Po Evropi se krepi zavedanje pomembnosti investiranja v vzgojo in izobraževanje (tako iz javnih kot iz zasebnih virov), da bo visokokakovostna VIZ dostopna vsem otrokom. Države se glede financiranja med seboj razlikujejo: v nekaterih državah prepuščajo financiranje zasebnemu sektorju in starši prevzamejo vse stroške, drugod so otroci vključeni brezplačno že od zgodnjega otroštva. Lahko gre tudi za subvencije prek plačil družinam (prek davčnih olajšav, nadomestil oziroma dodatkov) ali pa prek plačil izvajalcem VIZ ali kombinacije in staršem in izvajalcem (European Commission 2014, 80).

Leta 2009 je znašal delež BDP-ja, ki ga Slovenija namenja za izobraževanje na sploh 5,7 %, kar je več kot leto poprej. Javni izdatki za izobraževanje so se leta 2009 povečali na predšolski ravni (za 8,2 %), zaradi povečanja števila otrok v vrtcih²⁷ ter posledičnega povečanega odpiranja oddelkov ter novega zaposlovanja (UMAR 2012), prav tako so se povečali iz istega razloga v 2011. Na splošno pa so se javni izdatki za izobraževanje povečevali med leti 2005–2011 [iz 4,9 % v letu 2008 na 6,4 % v letu 2011 (Jablanović 2013, 2)], v povprečju za 1 % letno, najbolj pa na predšolski ravni (UMAR 2014).

²⁷ Naj na tem mestu omenimo uvedbo brezplačnega vrtca za 2. in vsakega nadaljnjega otroka ob hkratnem vključenju iz iste družine (ZVrt-D 2008 14, člen).

Proračunska sredstva so se za skupno izobraževanje med letoma 2011 in 2012 zmanjšala (in zmanjšujejo se vse od takrat) – glej Tabelo 8.1 (Evropska Komisija 2015), to pa je med drugim posledica znižanih transferjev srednješolcem in na terciarni ravni, zaradi spremembe socialne zakonodaje in varčevalnih ukrepov (UMAR 2015 in 2016). Zmanjšala so se že iz leta 2010 v primerjavi z letom 2011, a so se povečala na področju predšolske vzgoje in varstva – glej še Graf 8.1 (Jablanović 2013, 1). Kot vidimo iz Tabele 8.2, smo nad povprečjem, ko gre za javne izdatke za predšolsko vzgojo in izobraževanje.

Tabela 8.1: Delež BDP za izobraževalne institucije skupaj

DELEŽ BDP, KI GA DRŽAVE NAMENJAJO ZA IZOBRAŽEVALNE INSTITUCIJE SKUPAJ	2010	2011	2012	2013	2014
SLOVENIJA	5,9 %	6 %	5,8 %	5,5 %	5,3 %
OECD povprečje	6,3 %	6 %			
EU 21 povprečje	5,9 %	6 %			

Vir: OECD (2013), OECD (2014), OECD (2015); Vidmar in Jablanović (2014), Vidmar (2015), Vidmar (2016).

Sicer pa po podatkih iz leta 2012 Slovenija investira 1,3 % BDP-ja za predšolsko vzgojo in izobraževanje, kar je nad povprečjem OECD držav, kot tudi nad povprečjem držav EU21, pri samem deležu financiranja iz javnih sredstev pa nekje v povprečju – glej Tabelo 8.2.

Tabela 8.2: Izdatki javnih sredstev za predšolsko vzgojo in varstvo

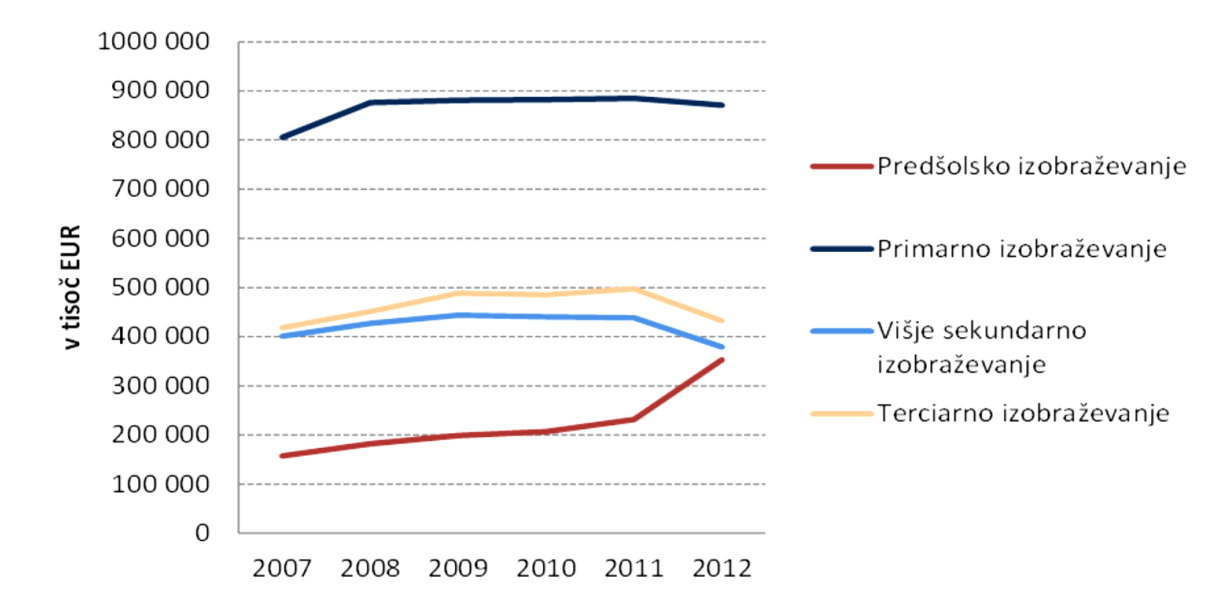
leto 2012 predšolska vzgoja in varstvo	IZDATKI ZA IZOBRAŽEVALNE INSTITUCIJE KOT DELEŽ (%) BDP			DELEŽ SKUPNIH IZDATKOV IZ JAVNIH VIROV ZA IZOBRAŽEVALNE INSTITUCIJE		
	prvo starostno obdobje	drugo starostno obdobje	predšolska vzgoja in varstvo skupaj	prvo starostno obdobje	drugo starostno obdobje	predšolska vzgoja in varstvo skupaj
SLOVENIJA	0,4	0,8	1,3	75 %	79 %	78 %
OECD povprečje	0,4	0,6	0,8	68 %	80 %	83 %
EU 21	0,3	0,7	0,8	72 %	84 %	78 %

povprečje						
-----------	--	--	--	--	--	--

Vir: OECD (2015).

Podatke, ki kažejo povečan delež BDP za predšolsko raven, lahko vidimo še na grafu.

Graf 8.1: Javni izdatki za formalno izobraževanje v Sloveniji med leti 2007 in 2012



Vir: SURS v Evropska Komisija (2015, 64).

Za plače in prejemke ter davke in prispevke za zaposlene v vrtcih pa tudi za materialne stroške v skladu z normativi in standardi, pokriva lokalna skupnost razliko med ceno programa in višino plačila staršev. Pokriva še stroške, ki so potrebni za izvajanje, a niso všteti v ceno programa. Lokalna skupnost zagotavlja tudi sredstva za investicijsko vzdrževanje, za investicije v nepremičnine in opremo javnih vrtcev, lahko tistih s koncesijo (ZVrt 2005 UPB2, 28. in 28.a člen). Država pa zagotavlja sredstva ali vsaj del njih v primeru bolnišničnih oddelkov, oddelkov v zavodih za vzgojo in izobraževanje s posebnimi potrebami, katerih ustanovitelj je, v primeru plačila višjih stroškov na mejnih območjih oziroma za dvojezičnost ter oddelkov otrok Romov pa tudi v primeru narodno mešanih območij (ZVrt 2005 UPB2, 29. člen). Starši pa krijejo ceno programa, ki zajema stroške vzgoje in varstva ter prehrane ter je v osnovi enaka, ne glede ali gre za otroka s posebnimi potrebami ali za območje s posebnimi razvojnimi problemi (ZVrt 2005 UPB2, 30. člen). Plačila staršev spadajo med zasebna sredstva.

- Zasebna sredstva

Kot je prikazano v Tabeli 8.3, se predšolska vzgoja in varstvo pri nas financira predvsem iz javnih sredstev, delež zasebnih sredstev pa skoraj v celoti prihaja iz družinskega proračuna – plačila staršev.

Tabela 8.3: Delež javnih in zasebnih sredstev za predšolsko vzgojo in varstvo

leto 2011	JAVNA SREDSTVA SKUPAJ	SREDSTVA GOSPODINJSTE V	DRUGA ZASEBNA SREDSTVA	ZASEBNA SREDSTVA SKUPAJ
SLOVENIJA	81,2 %	18,7 %	0,1 %	18,8 %

Vir: OECD (2014).

V Tabeli 8.4 pa vidimo, da je delež zasebnih sredstev v povprečju enak oziroma malo nad povprečjem držav OECD in EU21. Seveda moramo pri tem imeti v mislih, da se lahko odstotki med državami precej razlikujejo, o čemer smo pisali že v 3. poglavju. Tam smo prav tako navedli Vidmarjevo (2016), ki piše, da je za Slovenijo delež zasebnih sredstev najvišji prav na področju predšolske vzgoje in varstva, saj imamo plačljive storitve.

Tabela 8.4: Delež zasebnih sredstev v deležu finančnih sredstev za predšolske institucije

DELEŽ ZASEBNIH SREDSTEV V PREDŠOLSKI VZGOJI IN IZOBRAŽEVANJU	2010	2011
SLOVENIJA	20,9 %	19 %
OECD povprečje	17,9 %	19 %
EU 21 povprečje	11,3 %	13 %

Vir: OECD (2013), OECD (2014).

- Plačila staršev

Po Zakonu o vrtcih (ZVrt 2005 UPB2, 32. člen) so starši, ki so prejeli denarno socialno pomoč bili plačila vrtca oproščeni. Kadar je bil iz iste družine vključen več kot en otrok, so za

starejšega plačevali za 1 razred nižjo ceno. Z letom 2008 pa je prišlo do spremembe v zakonodaji (ZVrt-D 2008, 14. člen), ko starši, kadar je v vrtec vključenih več otrok, še vedno plačujejo za starejšega za 1 razred nižjo ceno, za mlajše pa so plačila oproščeni. *Zakon za uravnoteženje javnih financ (2012)* je ukinil pravico do brezplačnega vrtca za drugega otroka, zanj je potrebno plačati 30 % cene programa, znižano plačilo za starejšega otroka za 1 razred, za vse ostale naslednje otroke iz iste družine je vrtec brezplačen (ZUJF, Ur. l. RS, št. 40/2012). Sicer pa je plačilo staršev za programe v vrtcih določeno z ZVrt (2005 UPB2) in *Pravilnikom o plačilih staršev za programe v vrtcih (2006)*. *Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS 2010)* pa daje pravico do znižanega plačila za programe vrtcev, ki se ga lahko uveljavi pri krajevno pristojnem centru za socialno delo.

8.1 Zasebni vrtci

Za sam razvoj zasebnega šolstva je precej pomembno, ali bo država zasebne vrtce podprla tudi finančno (Krek 1996, 88). Prav tako je pravica do svobodne izbire vzgoje tesno povezana z obvezo držav, da finančno omogočijo izvajanje te pravice v praksi z dostopom javnim in zasebnim šolam do javnih sredstev pod enakimi pogoji (Piciga 1993, 124). Dejstvo pa je, da večina držav zasebnemu šolstvu nameni manjšo finančno podporo kot javnemu, hkrati pa potrebno dodati, da so v Evropi zasebnim šolam (vrtcem) zagotovljeni pogoji, ki jih s finančnega vidika ne delajo elitne (Zavod RS za šolstvo 2011, 426).

- Zasebni vrtci

Zasebni vrtci (in šole) so po zakonodaji iz leta 1996 bili upravičeni do 85 % javnih sredstev [za izvajanje programa] v primeru, če so izvajali javno veljavni program ter izpolnjevali druge pogoje (Zavod RS za šolstvo 2011, 422, ZVrt 1996, 34. člen). Z letom 2008 je prišlo do sprememb, ko za pridobitev teh 85 % ni bilo več pogojeno izvajanje vsaj dveh oddelkov, pač pa zgolj enega (prav tam in ZVrt-D 2008, 34. člen). Osnova za izračun deleža, ki ga krije lokalna skupnost, torej teh 85 % [ta % je aktualen še danes], je cena istovrstnega programa na območju lokalne skupnosti v javnem vrtcu. Kadar pa slednjega ni, se izračuna na podlagi povprečnih kazalnikov, ki veljajo za celotno območje RS (ZVrt 2005 UPB2, 34. člen). Pred letom 1996 je zakonodajalec tako za zasebne vrtce postavil enak % financiranja iz javnih sredstev kot za zasebne šole in vrtce. Tudi po tem je za zasebne šole in za zasebne vrtce po

zakonodaji iz leta 1996 še vedno pripadalo 100 % sredstev za posameznega otroka, ki jih lokalna skupnost zagotavlja za plače in materialne stroške v javnem vrtcu, in sicer še tri leta po uveljavitvi tega zakona (Krek 1996, 90; ZVrt 1996, 55. člen).

- Zasebni vrtci brez koncesije

Zasebni vrtci brez koncesije lahko tako pridobijo pravico do finančnih sredstev iz lokalnega proračuna ob izpolnjevanju sledečih pogojev: izvajanje najmanj poldnevnega programa, najmanj dva oddelka predšolskih otrok [od leta 2008 je torej pogoj le še en oddelek (ZVrt-D)], če imajo vzgojitelje in njihove pomočnike zaposlene oz. drugače zagotovljene v skladu z zakonom in drugimi predpisi ter, če so dostopni vsem otrokom (ZVrt 2005 UPB2, 34. člen). Vrtcem (zakon pravi »in drugim pravnim osebam«: »[drugim zavodom, gospodarskim družbam in drugim pravnim ali fizičnim osebam« 73. čl. ZOFVI 2007 UPB5]), ki opravljajo dejavnost predšolske vzgoje na domu, pripadajo sredstva, ki jih na osnovi odločbe šolske uprave tudi sicer zagotavlja lokalna skupnost zasebnim vrtcem (ZVrt 2005 UPB2, 37. člen).

Obseg sredstev, ki jih zasebnemu vrtcu s koncesijo zagotavlja koncendent – lokalna skupnost, se določijo s pogodbo (76. čl. ZOFVI 2007 UPB5). Lokalna skupnost lahko [poleg financiranja programa] zasebnemu vrtcu s koncesijo zagotavlja še sredstva za investicije v nepremičnine in opremo (ZVrt 2005 UPB2, 28. člen). Ceno programa, ki je hkrati tudi osnova za plačilo staršev (delež te cene) določi koncendent (ZVrt 2005 UPB2, 31. člen).

Število zasebnih vrtcev se sicer povečuje, a je že vedno nizko. Npr. šolsko leto 2011/2012: 42 (javnih pa 880) [v šolskem letu 2015/2016 je zasebnih 89 (Arandelovič 2016)]. Velika večina jih tudi prejema javna sredstva. V 2011/2012 je slaba polovica zasebnih vrtcev prejela sredstev na podlagi pogodbe (50 % ali več iz javnih sredstev); slabih 40 % pa sredstva na podlagi koncesije. Takih zasebnih vrtcev, ki prejema manj kot 50 % javnih sredstev ali jih sploh ne prejema, je bilo v istem letu 6, kar znaša dobrih 10 % zasebnih vrtcev. Med 2007/2008 in 2011/2012 je najbolj porastlo število zasebnih vrtec, ki sredstva dobivajo na podlagi pogodbe o financiranju. Za vrtce, ki prejema subvencije po pogodbi, ni potrebno izpolnjevati standardov, ki sicer veljajo za javni vrtec ali za vrtec s koncesijo (Čelebič 2012b, 42).

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport na podlagi vloge zasebnega vrtca vsako leto sproti ugotavlja izpolnjevanje pogojev za financiranje iz javnih sredstev (MIZS 2016). Porabo

javnih sredstev v vzgoji in izobraževanju nadzoruje Računsko sodišče Republike Slovenije (ZOFVI 2007 UPB5, 79. člen).

8.2 Možnosti in oblike sofinanciranja (koncesija, vavčer)

Koncesija in vavčer sta obliki javnega sofinanciranja storitev predšolske vzgoje in varstva in sta v praksi po mnenju Stropnikove (1993, 327) za Slovenijo najbolj zanimiva.

- Koncesija

Koncesija je primer neposrednega financiranja izvajalca programa s strani javnega sektorja (Stropnik 1993, 327). Kadar se v povezavi s predšolsko vzgojo pokažejo potrebe, lahko občina zasebnemu vrtcu podeli koncesijo (MIZS 2016). Lahko tudi zasebniku, ki izpolnjuje pogoje za izvajanje javno-veljavnih programov (ZOFVI 2007 UPB5, 73. člen). To pa pomeni, da zasebni vrtec opravlja javno službo ter ima enak program kot javni vrtec; s koncesijo je opredeljen obseg sredstev, ki mu jih zagotavlja občina (73., 75. člen). Kot pišeta Johnston in Seidenstat (2007, 234) država s pregledom [preko razpisa] sama izbere zasebnega proizvajalca, uporabnik pa ima lahko tako manjšo izbiro (prav tam). Stropnikova (1993) izrazi pomisleke glede realne možnosti pridobitve koncesije: ob zadostni ponudbi in kljub morebitni neustrezni strukturi ter pomanjkanju proračunskih sredstev, se zna zgoditi, da bo država le izjemoma razpisala koncesijo. Tako ne bo prišlo do tiste konkurenčnosti javnemu sektorju. Po drugi strani pa mora biti program toliko podoben javnemu ter izpolnjevati določene pogoje, da je pridobitev koncesije sploh možna (prav tam, 328–329). To utegne biti še vedno aktualno, saj (Čelebič 2012b, 17) pri nas otroci zakonsko nimajo zagotovljenega mesta v vrtcih. Po Poročilu o državi, ki ga je za Slovenijo izdala Evropska komisija, bi morala Slovenija tudi posodobiti sistem koncesij, da bi se lahko povečala konkurenca v slovenskem storitvenem sektorju. OECD namreč ocenjuje, da pri nas okolje za opravljanje storitev ne omogoča učinkovite konkurence ter tako predstavlja precejšnje vstopne ovire za podjetja in posameznike (Evropska Komisija 2015, 68).

- Vavčer

Vavčer je tiste vrste mehanizem, s katerim javni sektor lahko opusti izvajanje storitev, ne da bi se hkrati odpovedal odgovornosti zanje. Je napotnica za uporabo določene vrste storitev in posredni način financiranja izvajalcev programov predšolske vzgoje in varstva s strani

javnega sektorja. Izvajalec ga nato unovči pri pristojni občinski službi. Kadar se uporabnik pri izvajalcu odloči še za dodatne storitve, ki niso samo osnovni program, običajno razliko doplača sam (Stropnik 1993, 327, 330, 333). Savas (v Stropnik 1993, 330) vavčerje predlaga tudi za vzgojno-varstvene storitve. So namreč eden izmed načinov spodbujanja konkurence med izvajalci te dejavnosti, brez vpletanja javne uprave (prav tam). Tudi Šimenc (2007, 37) piše, da najboljših ponudnikov na trgu izobraževanja naj ne izbira država, pač pa naj to namesto nje naredijo starši, ki so dobili bon – vavčer za izobraževanje svojega otroka (prav tam). Vavčer je lahko tudi sredstvo za povečevanja vpliva uporabnika: on namreč odloča, kateri izvajalec bo deležen družbene subvencije (Stropnik 1993, 331). Vendar za pravo učinkovitost vavčerjev mora biti izpolnjenih več pogojev. Npr. obstajati mora: več izvajalcev, uporabniki morajo biti dobro obveščeni o cenah, stroških in kakovosti, merjena kakovost, legitimne razlike v preferencah, učenci, ki so pripravljeni tudi daleč hoditi v šole. Vendar pa je že slednji pogoj zelo majav, saj je zlasti pri majhnih otrocih prav bližina šole tisti dejavnik, ki pretehta pri izbiri (Šimenc 2007, 37–38).

Pri morebitnih nasprotnikih vavčerjev moramo misliti tudi na predstavnike države, saj se z vavčerji zmanjšujeta njihova moč in vpliv. Izkušnje drugih držav so predvsem na lokalni ravni ponekod že privedle do zaviranja uvedbe vavčerjev. Razlog naj bi bil občutek ogroženosti lastnega vpliva, moči, privilegijev (Stropnik 1993, 333).

9 ZASEBNI VRTCI PRI NAS, V EU IN V DRUGIH DRŽAVAH

Sledeče poglavje je namenjeno analizi predšolske vzgoje in varstva v različnih državah. Preverili bomo, kakšna je struktura vzgoje in varstva predšolskih otrok, iskali države, ki zakonsko obvezujejo vključitev otrok v sistem predšolske vzgoje, našteji oblike predšolske vzgoje, opisali, kako se financirajo in na kratko opredelili alternativne oblike programov. Najprej pa si pogledjmo osnovo – organizacijo samih sistemov predšolske vzgoje in varstva.

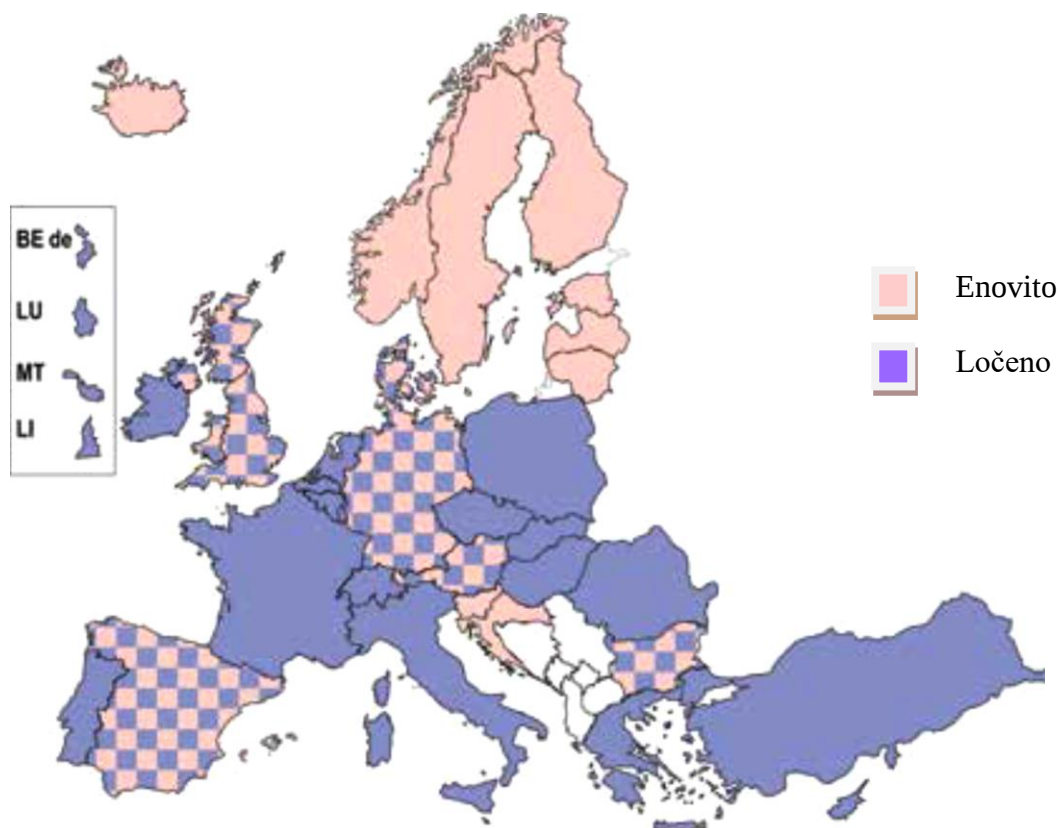
9.1 Skupni, ločeni sistemi

Vzgoja in varstvo predšolskih otrok je v Evropi strukturirana na dva načina. Ponekod imajo enovit oziroma enostopenjski [oziroma skupen] sistem, medtem ko je drugje sistem ločen na dve stopnji. Slednji je najbolj pogosta oblika. Pomeni, da se program izvaja ločeno za mlajše in starejše otroke. Večinoma je ta ločnica pri starosti otrok tri leta, vendar ponekod tudi dve leti in pol ali pa štiri. Gre pa za delitev na »varstvo otrok« in »zgodnje izobraževanje« (European Commission 2014, 35). Slovenija ima kot nekatere severno evropske države enovit sistem predšolske vzgoje in varstva. Izkušnje držav s tem enovitim sistemom so pozitivne glede učinkov na razvoj predšolskega varstva za najmlajše otroke (Čelebič 2012b, 10).

Kot pišeta Bennett in Kaga (2010), so bili centri za varstvo prvotno dobrodelni zdravstveni in socialni centri za otroke zaposlenih staršev iz ogroženih družin. Ti zdravstveni centri so bili v poznem 19. stoletju, zaradi visoke umrljivosti otrok, namenjeni revnim materam in njihovim otrokom. V kontrast tem pa so se s strani srednjega razreda ustanavljali »kindergartens« in »pre-primary classes«, namenjeni za pripravo na šolo. Tako imata zgodovinsko gledano otroško varstvo »childcare« in zgodnje izobraževanje »early education« različne korenine. Gre za različni viziji. Takšno razumevanje je tako razvilo tudi različne programske cilje, vsebine in pristope. Te tradicije se danes kažejo tudi v različnih sistemih [ločeni sistemi na vzgojo in varstvo ter enovite, kjer je to dvoje združeno skozi celotno institucionalno predšolsko obdobje]. Države z »ločenimi sistemi« imajo vzgojo in izobraževanje v predšolskem obdobju ločeni in tako tudi razdeljeni med ministrstvo za izobraževanje in ministrstvo za socialo. Imata ločene kriterije za financiranje, regulacijo; vključno s Kurikulumom in različno delovno silo (prav tam, 36).

V evropskih državah so prevladujoči ločeni sistemi, enoviti sistemi pa so predvsem značilnost nordijskih in pribaltskih držav ter Slovenije in Hrvaške (Vidmar in Tašanoska 2014) – glej še sliko 9.1.

Slika 9.1: Organiziranost institucionalne predšolske vzgoje in varstva, 2012/2013



Vir: European Commission (2014, 36).

Kritike ločenih sistemov se pojavljajo vse od 70. let 20. stoletja. Izobraževanja se za otroke namreč predvideva šele od starosti treh, štirih let. Polet tega prihaja do nasprotij in nesoglasij med ministrstvi, viri niso dovolj učinkovito uporabljeni, enako je še s financiranjem, nadziranjem; razlike so v dostopnosti, izobrazbi in kvalificiranosti zaposlenih [tudi Čelebič 2012b, 10]. Prav tako ni holističnega pristopa do otroka, prihaja do diskontinuitete pri prehodu v drugo starostno obdobje. Države z ločenimi sistemi so tako dolžne vzpostaviti mehanizme za bolj koordinirane pristope. Država je pravzaprav dolžna odgovornost do predšolske vzgoje in varstva združiti pod eno ministrstvo (Bennett in Kaga 2010, 36).

Od poznih 80. let 20. stoletja je značilen trend integracije zgodnjega otroškega varstva in izobraževanja (ECCE – early childhood care and education): Islandija in Nova Zelandija (1986), Španija (1990), Brazilija, Švedska in Slovenija (1996), Anglija in Škotska (1998), Norveška (2005), Romunija (2008). Da se predšolska vzgoja in izobraževanje združita, je pomembno za določitev skupnega izobraževalnega okvirja, za lažjo dostopnost – tudi finančno, za dovolj izobraženo delovno silo ter določitve Kurikula kot osnove za delo. Izobraževanje je namreč vseživljenjsko, učimo pa se že od rojstva. Ministrstva za izobraževanja imajo tako toliko večjo odgovornost za vzpostavitev trdnih temeljev za uspešno učenje (prav tam).

Za organizirano vzgojo otrok, starejših od treh let, države praviloma čutijo večjo odgovornost in posledično vanjo vlagajo tudi več denarja. To lahko vodi do težav v povezavi z dostopnostjo predšolskega varstva (Čelebič 2012b, 10). Samo nekaj držav je v večji meri povečalo javno financiranje oziroma investiranje v servise za otroško varstvo (za mlajše predšolske otroke). Neposredno javno investiranje/financiranje vanje je boljše za te servise in bolj učinkovito, saj se na tak način lažje nadzoruje kvaliteta, tudi izobraženost zaposlenih v primerjavi s posrednim modelom javnega financiranja preko staršev (OECD 2006, 14). Kot vidimo, je s strani javnega sektorja v teh državah za mlajšo populacijo predšolskih otrok slabše poskrbljeno, zato imamo tu tudi več zasebnih vrtcev. Po poročanju OECD (2006, 22) tako po podatkih za leto 2002 na Irskem kar 67,7 % stroškov v predšolskih ustanovah pokrijejo zasebni viri, v Nemčiji pa 37,8 % (prav tam).

Slovenija ima enovit sistem, podobno kot Švedska, Norveška, Finska, Latvija. Mešan (enovit sistem pa tudi ločenega) v EU: Litva, Danska, Španija, Ciper in Grčija (Čelebič 2012b). Podobno kot pri nas, so vrtci sistemsko in Kurikularno urejeni kot skupni vrtci [varstvo in edukacija skupaj] še v nordijskih državah: Švedska, Norveška, Finska, Danska, Islandija in Španija, katera pozna tako skupne kot ločene vrtce hkrati²⁸. Kurikul je sprejet na nacionalni ravni in je skupen za vse starostne skupine [prav tako z nacionalno sprejetim Kurikulum ali vsaj določenimi smernicami tudi: Anglija, Belgija, Lihtenštajn, vendar z ločenimi varstvenimi in edukacijskimi vrtci (Zavod RS za šolstvo 2011, 85)]. Ločen sistem imajo npr. v že

²⁸ Tudi znotraj enovitega sistema prihaja do variacij, ko npr. za prvo leto, dve program poteka po kakšnih drugih pedagoških smernicah ali pa je npr. leto, dve pred vstopom v šolo bolj intenziven, celo v prostorih osnovne šole (Latvija, Litva in na Finskem; tudi Švedskem). Oba sistema hkrati pozna še Bolgarija, Nemčija, Avstrija, Danska (European Commission 2014, 36).

omenjeni Belgiji (nemško govoreča in flamska skupnost), Italiji, Luksemburgu, na Cipru, Poljskem in Slovaškem (European Commission 2014, 35).

V državah z ločenim sistemom poznajo varstvene vrtce (v njih poteka nega in varstvo ter so praviloma namenjeni do starosti treh let) ter edukacijske vrtce (načeloma od treh let naprej in so namenjeni učenju ter pripravi na šolo. Npr. v Avstriji so to »kindergarten«, v Angliji »preschool«). Varstveni vrtci praviloma nimajo potrjenega nacionalnega Kurikuluma in sami zastavljajo svoje smernice [Francija, Grčija, Portugalska, Poljska, Italija (prav tam, 86)]. So večinoma zasebni, javna sredstva pa so zanje določena v bolj ali manj omejenem obsegu (Zavod RS za šolstvo 2011, 78). Potemtakem ni presenetljiv podatek, ki ga navajata Šimenc in Krek (1996, 107), da je v EU za otroke do 3. leta starosti pretežen del zasebnih vrtcev in da je za otroke od 3. do 6. leta starosti (do vstopa v šolo) v večini primerov ustanovitelj občina oziroma lokalna skupnost (prav tam). V EU imamo večinoma ločene sisteme (slika 9.1), kjer sta vzgoja in varstvo ločena. Tako gre v večini primerov za otroke do 3-eh let za varstvo otrok.

Glede na nižje zahteve o izobrazbi zaposlenih in omejene finančne podpore, predvsem pa spoznanj o pomembnosti vpliva učenja v predšolskem obdobju na otrokov razvoj, se že več kot deset let vedno bolj oblikuje težnja po vzpostavitvi skupnih vrtcev (Zavod RS za šolstvo 2011, 77–78). Med drugim se npr. Finska, Danska, Češka, Švedska, Norveška in Estonija z vrtčevskim Kurikulumom vedno bolj usmerjajo tudi v prepoznavanje ogroženih skupin otrok ter nudijo še razne prilagojene kompenzacijske Kurikularne programe za otroke iz socialno in kulturno manj spodbudnega okolja ali programe z dodanimi cilji in vsebinami za otroke priseljencev, romske otroke, otroke etničnih manjšin (prav tam, 85).

9.2 Ustanavljanje

Zasebni vrtci so v evropskih državah urejeni različno. Slovenija, Finska, Francija in Nizozemska imajo že v ustavi zagotovljeno pravico do ustanavljanja zasebnih izobraževalnih ustanov, istočasno pa področje zasebnega predšolske vzgoje in varstva (tudi šolstva sicer) urejajo v več zakonih. Z več zakoni to npr. ureja tudi Avstrija, Estonija pa ima ob splošnem zakonu o edukaciji še poseben zakon, ki ureja zasebne vzgojno-izobraževalne institucije

(Zavod RS za šolstvo 2011, 429). V evropskih državah ustanoviteljsko funkcijo opravljajo občine, kooperative, zasebne pravne osebe in fizične osebe. Ustanovitelj in izvajalec programov v javnih vrtcih in družinskem varstvu je občina (Stropnik 1993, 324).

Dežele zahodne Nemčije dajejo (po Zakonu o otrocih in mladini iz leta 1990 – *Kinder und Jugendhilfegesetz*) prednost ustanovam, ki jih upravlja zasebni sektor: cerkve, združenja staršev, združenja za socialno skrb in drugi. Tako želijo zagotoviti raznolikost ponudbe. Občine pa ustanavljajo svoje ustanove, kadar je na nejavnem trgu premalo ponudbe ali se le-ta ne more zagotoviti dovolj hitro (Zavod RS za šolstvo 2011, 428).

V Avstriji je okoli 30 % kapacitet otroškega varstva v rokah lokalnih župnij, družinskih organizacij, dobrodelnih organizacij, podjetij ali posameznikov. 70 % ostalih kapacitet pa je v rokah različnih javnopravnih teritorialnih skupnosti (*Gebietskörperschaften*), večinoma občin. Polet tega poznajo še *dnevno varstvo* (*Day parenthood*) oziroma *organizirano varstvo doma*, s tem da je za to v nekaterih pokrajinah formalno izobraževanje obvezno (prav tam).

Na Nizozemskem so za predšolsko vzgojo odgovorne lokalne oblasti, ki po Zakonu o varstvu otrok poskrbijo za t.i. varovala glede kakovosti in nadzor predšolske vzgoje. Posebnost, ki jo gre omeniti je, da je večina otroškega varstva neformalnega. Organizirajo ga starši v okviru t.i. razširjenih skupin, kjer ustanovijo komune in jih upravljaajo brez plačanega strokovnega osebja. So pa od leta 2005 opredeljene kot oblika organiziranega varstva (prav tam). Sicer pa je več kot 50 % zasebnih izvajalcev. Oba sektorja sta skoraj v enaki meri financirana s strani javnega sektorja (91 % zasebnim izvajalcem in 100 % javnim izvajalcem), čeprav je načrtovana izenačitev (Urban in Rubiano 2014, 34).

Države EU-27 v Evropi nadzorujejo zasebne izvajalce predšolske vzgoje in kakšne pogoje morajo le-ti izpolnjevati. Javne in zasebne vrtce zavezuje povsem ista zakonodaja v Avstriji, francoskem, flamskem in nemškem delu Belgije, Cipru, Estoniji, Franciji ter na Madžarskem. Francoski zasebni izvajalci z državo sklenejo pogodbo, ki jih zavezuje k upoštevanju zakonodaje, ki velja tudi za javne ustanove in programe. Tudi v Latviji je postopek za registracijo in akreditacijo zasebnega predšolskega programa enak postopku za pridobitev dovoljenja javnega programa. V večini držav zasebnim izvajalcem podelijo certifikat za izvajanje predšolske dejavnosti. Zasebnikom v flamskem delu Belgije certifikat izda posebna agencija *Child and family*, ki predpiše navodila za ravnanje z otroki, njihovimi starši,

postavlja smernice na področju zdravja in varnosti. Države lahko na področje predšolske vzgoje in izobraževanja posegajo tudi z določanjem pogojev, ki jih morajo zasebni ponudniki izpolnjevati. Pogoji so skladni z veljavno zakonodajo in tako na primer od zasebnih izvajalcev v Italiji zahtevajo omogočanje dostopa vsem otrokom, v proces vzgoje in izobraževanja je potrebno vključiti tudi otroke s posebnimi potrebami in zaposlovati ustrezno usposobljen strokovni kader (Čelebič 2012b, 44). Na Irskem so npr. določbe zasebnih ECE regulirane skozi zakon (Child Care Act) in jih spremljajo še regulacije zdravstvenih služb, prav tako oddelek »Children in Youth Affairs«, predšolski inšpektorat ter druge regulacije (Urban in Rubiano 2014, 44).

9.3 Programi, oblike

Spremembe v vzgoji in izobraževanju niso ne le posledica političnih in ekonomskih sprememb [o katerih smo pisali že v poglavju o privatizaciji], ampak še sprememb strokovnih pogledov in paradigem (novo razumevanje človeka, nova spoznanja delovanja človekovih možganov idr.) (Vonta 2009, 44). Predšolska vzgoja in izobraževanje sta bili ena izmed glavnih razprav kar polovico 20. stoletja. Šlo je za zoperstavljanje »programov usmerjenih na otroka« proti »transmisijskemu«. Pri prvih se v ospredje postavlja razvoj celotne otrokove osebnosti, otrok se uči spontano, samoiniciativno skozi raziskovanje in igro. Velika vloga ima interakcija z vrstniki. Vloga odraslih je bolj pomembna v vlogi priprave prostora in opreme; vzgojitelj je bolj v funkciji opore in vodnika pri razvoju otroka po drugi strani pa sodelovanja v smislu spodbujanja učenja (Turnšek in Batisič-Zorec 2009, 90, 125). Pri drugem modelu pa gre »na učitelja usmerjene programe«, kjer je učitelj tisti, ki prenaša znanje in spretnosti na otroke. V ospredju je jezik in akademske spretnosti. Metode poučevanja temeljijo na navodilih, dejavnosti so usmerjene, razčlenjene in načrtovane – temeljijo pa na Kurikulumu. Z redkimi izjemami, države dajejo prednosti prvemu, v otroka usmerjenemu modelu (prav tam, 91).

Pri nas smo leta 1980 dobili »Vzgojni program za vzgojo in varstvo predšolskih otrok«, ki pa se je še precej nanašal na preteklost in bil premalo usmerjen v otroka. Tako so se oblikovale zahteve »vrtec po meri otrok«. V prakso so se vnašale te novosti, kot precej strokovno načrtovane in preverjene (Vonta 2009, 81). Osamosvojitve države, nove ustava in druge spremembe, so tako v začetku 90. let 20. stoletja vplivale tudi na spremembe v vzgoji in

izobraževanju, ki so opredeljene v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v RS (1995). Dobili smo Zakon o vrtcih (1996), leta 1999 tudi Kurikulum za vrtce, katerega cilj je med drugim omogočiti odprte in fleksibilne programe, pestrejšo ponudbo dejavnosti, v večji meri upoštevanje individualnosti, drugačnosti, tudi izbire vrtca. Predvideva pa tudi večjo avtonomnost in strokovnost zaposlenih, kar po drugi strani zahteva nenehno strokovno izpopolnjevanje in profesionalno rast (Vonta 2009, 81–82).

Slovenija ima relativno majhno ponudbo alternativnih programov. Npr. v šolskem letu 2011/2012 je bilo registriranih 13 zasebnih vrtcev, ki so izvajali programe po posebnih pedagoških načelih: program Waldorfske vzgoje, program po načelih pedagogike Montessori [na straneh Ministrstva za šolstvo kot možen program naveden še Decroly, Steiner, vendar registriranega vrtca s tem programom nismo zasledili] ter zasebni vrtci, ki delujejo po lastnih programih: ti pa ali imajo poudarek na krščanskih vsebinah, tudi na tujih jezikih in športu. Sicer pa slovenski vrtci nasploh, kar se programske pestrosti tiče, lahko sodelujejo v posameznih projektih in eksperimentalnih programih: npr. ekovrtci, zdravi vrtci, mreža učečih se vrtcev in šol, Korak za korakom (Eurydice Slovenija 2015; Korak za korakom 2016). Kot razložijo na Ministrstvu za šolstvo²⁹, je Kurikulum dovolj odprt, da so takšne stvari mogoče. Veliko je odvisno od posameznih vrtcev, zlasti pa vzgojiteljic, ki se odločijo za te dodatne projekte, financirani pa so večinoma iz evropskih sredstev. Gre za bogatitev programa, vendar je osnova še vedno nacionalni Kurikulum. Ostale dejavnosti in tečaji, kot so ples, plavanje in drugo, so izven Kurikuluma. Poleg tega so plačljive, zato se izvajajo zgolj v popoldanskem času, s čimer je moč izogniti neenakosti, saj si veliko staršev tega ne more privoščiti, še pojasnijo.

Nobena teorija ne pokriva vseh vidikov otrokovega razvoja, zato je na tej stopnji razvoja organizirane predšolske vzgoje in izobraževanja logično, da izbira in kombinira različne teorije ali njihove elemente, ki so združljivi s cilji, načeli in filozofijo programa. Prav vedenje, kako si različen razvoj otroka razlagajo pa je osnova, »da uporabimo, kar je v določenem času in prostoru za določenega otroka/skupino najbolj ustrezno« (Vonta 2009, 68).

V nadaljevanju opredelimo še nam najbolj znane predšolske programe po posebnih pedagoških načelih.

²⁹ Telefonski pogovor s predstavnico MIZS.

MONTESORI. Montessori filozofija temelji na delu Marije Montessori, prve italijanske zdravnice. V kliniki, kjer je delala, je opazovala in odkrivala, kako se otroci učijo – otrok se uči sam, s tem, kar najde v svojem okolju (Združenje Montessori 2016). Osnovna ideja tega pristopa (gibanje je ustanovila leta 1907) pravi, da se otrok uči sam, učitelj ga pri tem le vodi. Tako so igralni materiali izdelani specifično, da otroka vodijo. Odgovornost zaposlenih je spodbujati otroka, da poskrbi zase (si sam pripravi prigrizek, očisti igrače ipd.). V istem prostoru lahko delajo otroci različnih starosti, saj se jih hkrati spodbuja, da si med seboj pomagajo. Sicer pa je v ospredju individualno učenje – otroci delajo v svojih delovnih kotičkih, kar omogoča tudi zdravo okolje za otroke s posebnimi potrebami. Montessori inštruktorji morajo zaključiti poseben program. Šole, ki ga izvajajo pa so povezane v posebno mednarodno Montessori združenje (Association Montessori Internationale: AMI ali AMI-USA) (GreatKids 2016). Združenje Montessori Slovenije na svoji strani objavlja 15 montessori vrtcev, ki delujejo pri nas. Kot navajajo, so vpisani v razvid in so subvencionirani s strani občine³⁰ (Združenje Montessori 2016).

WALDORF. Waldorfska filozofija temelji na idejah avstrijskega filozofa in učitelja Rudolfa Steinerja. Ideja je bila ustanoviti šolo osvobodeno verskih, ekonomskih in socialnih omejitev (Zavod za razvoj Waldorfskih šol in vrtcev 2016). Prva waldorfska šola je pričela delovati leta 1919. Osnovni princip tega pedagoškega programa temelji na zanesljivi rutini. Dnevni in tedenski okvir sledi stalnemu ritmu. Vzdušje je domačno, z lesenim pohištvom in igračami. Pomembno je kreativno učenje, kot je igra vlog, branje zgodb, petje in kuhanje. Cilj je razviti otroka čustveno, psihično kot tudi umsko. Waldorf programe regulirajo nacionalna in mednarodna združenja. Da lahko šola nosi waldorfsko ime, mora biti pridružena waldorfski organizaciji. Učitelji morajo imeti opravljen posebni program Waldorfske organizacije (GreatKids 2016). Zavod za razvoj waldorfski šol in vrtcev na svoji spletni strani navaja, da

³⁰ Ljubljana: Angelin vrtec – Uršulinski zavod (2002), Hiša otrok ABC, Akademija montessori (2011), Hiša otrok Dravlje – Montessori Inštitut (2008), Hiša srečnih otrok (2011), Vrtec Nazaret (2014), Vrtec cinca binca (2014). Maribor: Hiša otrok, vrtec Montessori Zavod Antona Martina Slomška (2005), Zasebni vrtec hiša otrok montessori, Zavod za življenje (2013), Medvode: Rahelin vrtec (2008), Domžale: Mali princ (2011), Radovljica: Gorenjska hiša otrok (2014), Nova Gorica: Hiša otrok Frančiška Sedeja (2013), Vrhnika: Vrhniška hiša otrok (2015), Bilje: Hiša otrok Antonina (2015), Slovenj Gradec: Zasebni montessori vrtec hiša otrok (2014).

imamo v Sloveniji 8 waldorskih vrtcev (wv)³¹ (Zavod za razvoj Waldorfskih šol in vrtcev 2016).

DECROLY. Gre za pristop Belgijca Ovida Decroly (1861–1932), ki temelji na celostnem pristopu otroku. Velja prepričanje, da je potrebno s predšolsko vzgojo otroka pripraviti na življenje. V ospredju so resnični predmeti v otrokovem okolju organizirane predšolske vzgoje. Bistvo pedagoškega procesa je, da otrok zadovolji svoje interese s temami in projekti, okoli katerih se vrti njegova dejavnost (Vonta 2009, 23).

REGGIO EMILIA. Pristop so razvili strokovnjaki istoimenske skupnosti v Italiji. Otrok je tu aktivni udeleženec svojega znanja. Gre pa za pomembne relacije z družino in vzgojitelji, ki so medsebojno povezane in recipročne (Vonta 2009, 79). Pristop je bil razvit v 1940. Kot pri Montessori, so tudi tu otroci glavni akterji učenja. Kurikulum je izraz interesov otrok. Učitelji opazujejo spontano radovednost otrok in jih vodijo skozi projekte. Otroci se učijo skozi napake. Reggio Emilia pristop spodbuja kreativnost in umetniško prezentacijo (GreatKids 2016). Pomaga razviti močne miselne spretnosti skozi komunikacijske in kognitivne izkušnje. Pristop daje velik pomen uporabi poglobljenih projektov in skupinskemu delu (Izobraževanje 2016). Kot projekt med drugimi ga izvaja tudi vrtec v Gornji Radgoni – od septembra 2015. Pišejo, da je z njim cilj vzgojiti otroke v kritične mislece in varuhe demokracije (Vrtec Manka Gotarja Gornja Radgona 2016). Izvajanje usposabljanja strokovnih delavcev za izvajanje koncepta Reggio Emilia je izvedla Pedagoška fakulteta v Ljubljani, med leti 2008 in 2013. Projekt pa je bil delno sofinanciran iz Evropskega socialnega sklada (Profesionalno usposabljanje³²).

VIGOTSKI. Pristop je razvil ruski psiholog Lev Vigotski (1896–1934), poudarja pa interaktivnost in smiselne igre za predšolske otroke. Filozofija Vigotskega pravi, da se otroci lahko razvijajo in postanejo samostojni s pomočjo podpore odraslih (Izobraževanje 2016).

³¹ Wv Waldorfske šole Ljubljana, Wv Savinja, Wv Čebelia – Radovljica, Wv Sončnica – Jesenice, Wv Kresnica – Bukovica, Wv Zlata Ptica – Ajdovščina, Wv Celje in Wv Pomurje – Murska Sobota.

³² Profesionalno usposabljanje strokovnih delavcev za izvajanje elementov posebnih pedagoških načel koncepta Reggio Emilia na področju predšolske vzgoje 2008–2013.

RELIGIJSKI. Cerkev kot tudi religijske šole lahko ponujajo religijski vrtčevski program. Lahko sledijo bilo kateri predšolski filozofiji v določenem Kurikulumu ter vnašajo različne stopnje religiozne vsebine in/ali usposabljanja (GreatKids 2016). Tovrstni vrtci so med drugim precej razširjeni v Avstriji (Zavod RS za šolstvo 2011), precejšen delež (iz Evidence MIZS: 19 od 79) jih je tudi pri nas³³. Gre pa predvsem za koncesijske zasebne vrtce, ki imajo močno oplemeniten program s krščanskimi vsebinami, dva imata čisto svoj program, pojavlja se še oblika Montessori ali Waldorfske pedagogike prav tako s krščanskimi vsebinami in vrednotami. Ustanovitelji so pretežno župnije, izjemoma Karitas ali druge verske skupine oziroma organizacije (Portal MIZS 2016).

- Oblike programov

Pri nas poznamo »dnevni« (6–9 ur) in »poldnevni« program (4–6 ur) program. Sicer pa še »krajši« program (240–720 ur na leto) in pa »vzgojno-varstveno družino«, ki poteka na domu. Pogoji zanj je potreba in interes staršev ter premajhna kapaciteta prostih mest v javnih vrtcih (MIZS 2016). V nekaterih državah (npr. Francija, Finska, Norveška, Švedska) nudijo storitve še v večernem času, ponoči in čez vikende, če starši izrazijo potrebo za to; tudi krajše programe (manj kot 12,5 ur tedensko) (Američki v Zavod RS za šolstvo 2011, 78). Pri nas so vrtci pretežno odprti od 11 do 12 ur, saj je poslovni čas daljši od trajanja programa. Posamezen vrtec po posvetovanju s starši, ki pač imajo različne delovne čase, oblikujejo predlog odpiralnega časa ter ga posredujejo občini. Zaradi prilagajanja staršem, imajo nekateri dežurstva tudi ob sobotah ali pa so odprti proti večernim uram (Eurodyce Slovenija 2015). Sicer pa že v Beli knjigi (Zavod RS za šolstvo 2011, 82) za Slovenijo naletimo na predlog, kjer bi bil, kadar je to mogoče in ima npr. vrtec več enot, lokacij, vsaj en oddelek odprt do 19. ure (8.–19. ure), zlasti, kadar to izrazijo starši (nekateri namreč opravljajo službo po evropskem času). Tudi po *Strategiji razvoja Slovenije (SRS) iz 2005* je namreč predšolska vzgoja – vključno s fleksibilnejšimi oblikami otroškega varstva, pomemben dejavnik z vidika

³³ Vrtec Danijelov levček od leta 2002, Marijin vrtec, Vrtec Dominik Savio Karitas Domžale od leta 1992, Vrtec Antonina od leta 2009, Angelin vrtec od leta 2002, Vrtec Nazaret od leta 1997, Vrtec Dobrega pastirja, Miklavžev vrtec od leta 1998, Hiša otrok od leta 2013, Rahelin vrtec od leta 2008, Vrtec Laura od leta 2009, Petrov vrtec od leta 1999, Vrtec sončni žarek od leta 2004 in še nekaj drugih (Portal MIZS 2016).

zmanjševanja družbene izključenosti ter kot dejavnik za lažje usklajevanje delovnih in družinskih obveznosti staršev ter zaposljivosti (UMAR 2005, 37, 40; Čelebič 2012b, 1–2).

Po raziskavi, ki jo navaja Bela knjiga (Zavod RS za šolstvo 2011, 80)³⁴, sicer pa je bila izvedena leta 2009, kar tretjina staršev opozarja, da njihove potrebe in želje glede odpiralnega časa s strani vrtca niso bile upoštevane, kljub temu, da naj bi se to določilo v dogovoru z njimi (prav tam). Menimo, da do tega realno lahko pride, saj imajo starši različne delovnike pa tudi sicer različne želje in vsem prav gotovo ne gre ugoditi. Po raziskavi še večina ravnateljev ocenjuje, da je ponudba vrtčevskih programov pri nas dovolj raznolika, a se s tem ne strinja 48 % anketiranih staršev, ki pogrešajo izvajanje izmeničnih programov (dopoldan-popoldan), krajših programov in občasnih popoldanskih programov, ki bi vključevali tudi starše (prav tam). Po raziskavi, izvedeni v istem letu, ki jo navaja Inštitut RS za socialno varstvo – IRSSV (Rakar in drugi 2010, 95) pa večini staršev ustreza delovni čas varstva, le peščica staršev meni, da je ta neustrezen (prav tam).

Za družine z otroki je delo zelo pomembno za kvaliteto življenja. Od leta 2007 (splošna ekonomska kriza) so se povečale težave pri usklajevanju dela in družine, ne glede na to, ali je starš v službi, doma ali pa dela krajši delavni čas. Na splošno pa imajo starši samohranilci več težav pri tovrstnem usklajevanju kot družine, ki jo sestavljata tako oče kot mati (Eurofound 2014, 36–39). V primeru, da družine z otroki živijo z drugimi sorodniki, imajo manj težav z varstvom otroka (69 %) kot druge družine (80 %) (prav tam, 41).

Po OECD so oblike predšolske vzgoje in varstva razdeljene v tri osnovne skupine:

- **predšolsko varstvo v ustanovah (centre-based day-care):** vse vrste, ki se izvajajo v za to namenjenih akreditiranih ustanovah izven doma (jasli, dnevni centri in drugo). Načeloma je namenjeno otrokom, mlajšim od štirih let. Oblika je celodnevna ali za krajši čas.
- **družinsko varstvo (family day care):** izvajanje poteka na domu varuha ali otroka. Varuh je ustrezno izobražen in usposobljen (registrirani varuhi). Starši se te oblike poslužujejo, ko v ustanovah ni dovolj vpisnih mest ali, ker želijo otroka imeti v varstvu v domačem okolju.

³⁴ Marjanovič Umek, Fekonja Peklaj, Hočevnar, Lepičnik Vodopivec in Turnšek 2009. V raziskavo je bilo vključenih 127 ravnateljev in 818 staršev iz polovice naključno izbranih slovenskih vrtcev in gre za reprezentativni vzorec.

- **programi predšolske vzgoje (preschool early education programmes – kindergartens):** institucionalni programi predšolske vzgoje ali šolski programi, namenjeni pripravi otrok na osnovno šolo. Vsebujejo vsaj polovico izobraževalnih sestavin, izvaja pa jih usposobljeno osebje. Praviloma so za otroke, stare tri ali več let. V enovitih sistemih pa so taki programi skozi vso obdobje (za vse starosti otrok) (Čelebič 2012b, 12; OECD 2012, 51).

V Sloveniji se lahko predšolska vzgoja in varstvo izvaja:

- v vrtcu;
 - v vzgojno-varstveni družini (18. člen) ali kot
 - predšolska vzgoja na domu (19. člen)
- (ZVrt 2005 UPB2)
- varuh predšolskih otrok na domu (24.a člen)
- (ZVrt-D 2008).

Vzgoja in varstvo se lahko izvaja vzgojno-varstveni družini (ZVrt 2005 UPB2, 18. člen). Izvaja se na domu, izvaja pa jo vzgojitelj ali pomočnik vzgojitelja, ki je zaposlen v vrtcu ali ima status zasebnega vzgojitelja (prav tam). Z *Zakonom o spremembah in dopolnitvah o vrtcih (ZVrt-D 2008)* ni govora več o obliki predšolske vzgoje, pač pa o programu predšolske vzgoje. Izvaja ga lahko vrtec, zasebni vzgojitelj, poteka tudi v vzgojno-varstveni družini. Za otroke, ki zaradi bolezni ne morejo biti vključeni v vrtec, se lahko predšolska vzgoja organizira tudi na domu. Na domu lahko izvaja predšolsko vzgojo (ZVrt 2005 UPB2, 19. člen) tudi pravna oseba, ki ni vrtec, a mora biti registrirana za opravljanje tovrstne dejavnosti in imeti delavce, ki izpolnjujejo pogoje (prav tam; Čelebič 2012b, 12).

S spremembami v zakonodaji iz 2008 smo uvedli še »varuha predšolskih otrok na domu«. Na domu izvaja varstvo, ne pa tudi javno veljavnega programa, izobrazbeni pogoji osebja so nižji kot za vrtce [pogoj je izobrazba, ki je potrebna vsaj za pomočnika vzgojitelja, ZVrt-D 2008, 24.a člen], zagotavljanje kvalitete ni urejeno, financiranje je v celoti prepuščeno staršem. Uveden je bil predvsem zaradi zmanjšanja ponudbe otroškega varstva na sivem trgu (Čelebič 2012b, 13).

Pri nas se predšolska vzgoja izvaja praktično samo v oddelkih vrtca. Npr. v šol. letu 2011/2012 je bilo 10 skupin v vzgojno-varstvenih družinah (tj. 59 otrok), leto kasneje še manj. Varuhov na domu je bilo 127 (prav tam). »Število registriranih varuhov predšolskih otrok na domu je vsako leto večje, tudi zaradi težav z zagotavljanjem prostih mest v javnih vrtcih. Decembra 2015 jih je bilo v seznam vpisanih 296« (Eurodyce Slovenija 2015).

V Angliji, Franciji, na Finskem, Švedskem in Nizozemskem, Angliji, Franciji organizirajo različne oblike programov: npr. celodnevno zasebno varstvo na domu, za katerega starši prejmejo denarno nadomestilo, igralne skupine, programe namenjeni socializaciji in igri otrok, ki niso vključeni v vrtčevski program. Z izvajalcem se sklene pogodba; izvajalec pa je vezan na veljavno zakonodajo in predpise. V kolikor cena ni v celoti pokrita, le-to doplačajo starši sami. Na Švedskem lahko za predšolsko varstvo med drugim starševska kooperativa najame prostore ter zaposli vzgojitelja ali več, za kar se lahko pridobi tudi del javnih sredstev. Na Nizozemskem je varstvo na domu (za otroke od treh mesecev do štirih let) ena od formalnih oblik predšolske vzgoje, izvajajo ga neodvisni registrirani varuhi, država pa ta program sofinancira do 90 % cene programa; za otroke, stare štiri do dvanajst let pa popoldan v prostorih vrtca, šole in je prav tako sofinancirano (Zavod RS za šolstvo 2011, 78–79).

Igralne skupine (Anglija, Francija, Norveška, Finska) se lahko organizirajo pod okriljem občine, neprofitnih ali zasebnih organizacij. Na Nizozemskem se npr. lahko organizirajo v okviru vrtca (40 % cene krije občina) ali pa kot zasebne igralne skupine (na starših je 95 % plačila) (prav tam, 79).

Države poznajo različne oblike otroškega varstva, ki ne spadajo v predšolsko raven izobraževanja (za mlajše predšolske otroke): jasli, otroški centri, registrirani vzgojitelji, občinski centri za varstvo otrok, dnevne ustanove za varstvo otrok. Predšolsko varstvo in vzgoja se lahko izvaja v različnih ustanovah: centrih za otroško varstvo, vrtcih, osnovnih šolah. Lahko tudi na domu varuha ali otroka (Čelebič 2012b, 11–12).

9.4 Financiranje

Po podatkih za evropske države (EU-28), lokalne oblasti pretežno financirajo predšolsko vzgojo in varstvo za mlajše predšolske otroke (v tretjini evropskih izobraževalnih sistemov), medtem ko se za starejše del krije iz državnega proračuna. Zasebni sektor ima pogosto večjo vlogo pri financiranju predšolske vzgoje in varstva mlajših otrok, z javnimi sredstvi pa se to predvsem pokriva za starejše otroke. Najbolj pogost način financiranja je kombinacija in državnih in lokalnih sredstev (European Commission 2014, 17, 81).

Zasebne institucije se lahko samofinancirajo – pridobivajo sredstva iz zasebnih virov ali pa so delno financirane (subvencionirane) iz javnih sredstev. Lahko so pridobitno [te niso sofinancirane] ali nepridobitno usmerjene; npr. v lasti prostovoljne organizacije. Zasebni (samofinancirani) sektor vključuje razmeroma majhen delež starejših otrok. Na splošno pa je v večini evropskih držav, kjer gre za enovit sistem, sestava lastništva in financiranja enaka za mlajše in starejše otroke. V ločenih sistemih (varstvo in vzgoja sta ločena) gre običajno več javnih sredstev za vzgojo in varstvo starejših otrok (prav tam, 81–82).

Institucionalna predšolska vzgoja in varstvo sta v celoti javna ali javno subvencionirana v Sloveniji, v Belgiji (nemško govoreči del), Estoniji, Latviji, Avstriji ter na Norveškem, Finskem, Švedskem, Islandiji ter na Danskem. V nasprotju s tem in tudi kot edina država je Irska, v kateri ni javne predšolske vzgoje in varstva za nobeno starostno skupino; ni je pa za mlajše predšolske otroke niti v Združenem kraljestvu in Lihtenštajnu (prav tam, 82).

Obstaja velik razpon v virih financiranja – javni, zasebni; podjetja, starši; kar je tudi realnost. Revizija držav (20-ih) je pokazala, da bi brez pomembnega deleža javnega financiranja bili servisi otroškega varstva verjetno težko dostopni, verjetno bi bila ogrožena tudi kvaliteta njihovih storitev. Pa ne samo, ko gre za javne oblike otroškega varstva, pač pa tudi za zasebne z licenco. Brez javnega financiranja – neposredno ali preko staršev, bi bili obsojeni na slabo kvaliteto, bili bi neenotni (OECD 2006, 118). Po drugi strani pa dostopnost pomembno vpliva na možnost vstopa mater na trg dela ter usklajevanje družinskega in poslovnega življenja, kar je ne nazadnje poudarek Evropske unije (Barcelonski cilji, Evropa 2020), pozitivno vpliva na otrokov razvoj ter pripomore pri preprečevanju socialne izključenosti, o čemer smo pisali že v 3. poglavju. Skratka, pomeni veliko socialno investicijo.

Za obče dostopnost vzgoje in varstva za predšolske otroke je cena velik dejavnik, zlasti za tiste, ki jo najbolj potrebujejo – za otroke družin z nizkimi dohodki. Za mlajše otroke je

vzgoja in varstvo plačljiva v vseh evropskih državah, z izjemo Litve, Latvije in Romunije (European Commission 2014, 16). Te tri države po drugi strani spadajo med države s pretežno tradicionalno oziroma tradicionalno družinsko politiko, kjer je zaposlenost žensk nizka, porodniški dopusti so dolgi, tudi otrok v institucionalnem varstvu je relativno malo (Eurofound 2014, 16); v Litvi in Romuniji do starosti 3-eh let okoli 10 % (European Commission 2014).

Povprečna najvišja plačila za omenjeno populacijo, kjer prevladuje samofinancirani zasebni sektor, je na Irskem, v Luksemburgu, Združenem kraljestvu in v Švici; najnižja pa v vzhodnoevropskih in nordijskih državah (prav tam 2014, 16). Finska, Nizozemska in Švedska spadajo v sistem z najbolj fleksibilnimi družinskimi politikami: visoka zaposlenost žensk, dolgi porodniški dopusti z nadomestili in z ugodnimi provizijami za otroško varstvo (Eurofound 2014, 16).

Relativno visoka plačila so tudi na Cipru, Malti ter v Luksemburgu in Združenem kraljestvu (Anglija, Wales, Severna Irska), kjer za mlajše predšolske otroke izvajalec predvsem (za 60–100 % vključenih mlajših otrok) samofinancirani zasebni sektor, ki se financira pretežno iz plačil staršev – je pa ponekod možna subvencija prek plačil družinam: davčne olajšave, dodatki, nadomestila ali vavčerji (European Commission 2014, 81).

V Sloveniji, Estoniji, v večini nemških dežel, Turčiji ter na Danskem, Hrvaškem, Islandiji in Norveškem starši plačujejo vzgojo in varstvo skozi celotno obdobje, vendar je v teh državah običajna možnost znižanja plačil, oprostitev plačevanja ali pa pomoč družinam (prek davčne olajšave, nadomestil ali vavčerjev) (prav tam, 16).

Anglija. Z javnim financiranjem prostovoljnih in zasebnih institucij predšolske vzgoje in varstva se poleg povečanega števila prostih mest dogaja tudi to, da se vse bolj usmerjajo k istim nacionalno Kurikularnim ciljem (Turnšek in Batistič-Zorec 2009, 164). Kot smo že pisali, tudi naša zakonodaja določa (ZVrt 2005 UPB2, 34. člen) pogoje, na osnovi katerih je mogoče sofinanciranje, za polno financiranje pa je potrebno tudi izvajanje javnega Kurikula. Tako imamo pri nas npr. sicer religijske vrtce, ki pa pretežno izvajajo javni Kurikul in nato vnašajo krščanske vsebine, vrednote, načela; le dva izvajata čisto svoj program (Portal MIZS 2016).

10 ANALIZA IN INTERPRETACIJA REZULTATOV

V tem poglavju opišemo vprašalnik, ki smo ga uporabili pri izvedbi intervjujev ter podajamo analizo odgovorov, ki so jih podali intervjuvani na zastavljena vprašanja. Odgovori bodo sledili po razdeljenih sklopih.

10.1 Opis vprašalnika

Pri podani interpretaciji odgovorov prvotne Delphi študije so nekatera vprašanja zelo nazorna, druga smo iz odgovorov izluščili sami. Vprašanja, ki so si bila vsebinsko podobna in razdrobljena, smo nato strnili ter jih razdelili na tri tematske sklope. Glede na naša raziskovalna vprašanja smo dodali še vprašanje o ustanavljanju zasebnega vrtca, zanimalo nas je tudi mnenje morebitnega povečanega vpisa v primeru večje izbire na področju predšolske vzgoje in varstva.

V prvem sklopu vprašanj so se vprašanja nanašala na to, komu je predšolska vzgoja in varstvo sploh namenjena. Drugi sklop je najobširnejši in je razdeljen na funkcije regulacije, financiranja in upravljanja. V tretjem sklopu pa gre za presojo posameznih značilnosti predšolske vzgoje in varstva, poleg tega so vsebovana še vprašanja o nevarnostih oziroma slabostih delne privatizacije na tem področju.

Namembnost predšolske vzgoje in varstva. Izbira in merjenje kakovosti, količine ter učinkovitosti predšolske vzgoje in varstva. Sem so spadala vprašanja kot:

- Kakšne so potrebe in koristi staršev, otrok ter družbe glede vključenosti otroka v predšolsko vzgojo in varstvo?
- Ali je pri tem razlika, ko gre za vzgojo in varstvo za mlajše predšolske otroke (do 3-eh let) in ko gre za vzgojo in varstvo za starejše predšolske otroke (3 leta do vstopa v šolo)?
- Ali naj se to razmerje potreb oziroma interesov prenese tudi na področje financiranja programov?
- Ali je možno meriti količino, kakovost in učinkovitost predšolske vzgoje in varstva – na individualni ravni in kako? Na družbeni ravni in kako? Kdo te lastnosti določi in, ali jih je možno tudi izbirati?
- Ali sta kakovost in količina povezani ter kako?

Privatizacija funkcij – v kateri meri je možno ali primerno krčiti pristojnosti javnega sektorja in jih prenesti na zasebni sektor. Sem spadajo vprašanja kot:

- REGULACIJA. Kdo naj regulira mrežo izvajalcev (dostopnost storitev), javni ali zasebni sektor?
- Kaj naj na področju predšolske vzgoje regulira država oziroma občina in kaj bi lahko nejavni sektor? Regulacijo minimalnih normativov in standardov? Regulacijo višjega standarda in kakovosti storitev? Regulacijo vsebin programa?
- Ali je dejavnost predšolske vzgoje in varstva hiperregulirana? Je to dobro ali slabo? V kakšni meri je regulacija sploh potrebna in koristna za samo dejavnost?
- Ali bi bilo potrebno v prihodnje bolj vztrajati pri:
 - organiziranjem skupinskega varstva in vzgoji, ki zadovoljujeta minimalne normative in standarde, in ki sta pod vsestranskim javnim nadzorom ali

- spodbujati druge, manj formalne oz. neformalne oblike?

- FINANCIRANJE. Kdo naj bi bil financer na področju predšolske vzgoje in varstva – javni ali zasebni sektor – pri javnih vrtcih, pri izvajalcih s koncesijo pri drugih zasebnih vrtcih?

- Kakšno je optimalno razmerje financiranja med skupnostjo (občino) in starši pri programov predšolske vzgoje in varstva (osnova je program dnevne vzgoje in varstva, ki je del nacionalnega programa)?

- Ali lahko zasebni izvajalec zagotovi enak program predšolske vzgoje in varstva po nižji ceni kot javni izvajalec?

- Ali je realno verjetno, da bi se privatizacija izrodila v obliko krpanja lukenj v državni blagajni, tj., da bi država formalno-pravno podpirala, mogoče tudi stimulirala, zasebno pobudo na področje predšolske vzgoje, ne bi pa subvencionirala, tako bi se realno krčila sredstva za ta namen?

- Čemu ste bolj naklonjeni – kot obliki javnega subvencioniranja programov predšolske vzgoje in varstva, koncesiji ali vavčerju?

- Ali bi lahko preference staršev postale ključne ali je bolj v ospredju stroka in mnenja staršev (ali pa je vprašljiva zmožnost presoje starše, premalo alternativnih programov za odločanje)? Bi se z vavčerji res lahko povečala vloga staršev?

- Ali je tudi pri nas (kot v tujini) možno, da bi javna uprava zavirala vavčerje (obdržati vpliv nad predšolsko vzgojo in varstvom)? Bi morda šlo za rušenje javne mreže?

- Ali je sprejemljivo ustvarjanje dobička z dejavnostjo predšolske vzgoje in varstva (v javnih/zasebnih vrtcih)?

- IZVAJANJE. Kdo naj bo izvajalec programov v predšolski vzgoji in varstvu (javni sektor, zasebni sektor ali oba)? Nekaj zasebnih izvajalcev že imamo ali je to dobro ali ne, gre za rušenje javnega sistema, morda za zdravo konkurenco?
- Ali se morda družba z delno privatizacijo predšolske vzgoje in varstva odpoveduje odgovornosti za razvoj mlade generacije, s katero je do sedaj utemeljevala izključnost vzgojno-varstvenih organizacij v družbeni lasti?
- Ali bi bila privatizacija odveč, če bi javni sektor zagotovil zadostno različnost in dostopnost storitev?
- Kaj po vašem mnenju motivira posameznika, da se odloči, da bo postal zasebni ponudnik storitev predšolske vzgoje in varstva? Ali je možna tudi ideološka motivacija?
- Ali ste že sami kdaj pomislili, da bi odprli zasebni vrtec?
- Menite, da ga je težko odpreti in ga nadalje upravljati?
- Ali menite, da bi starši v večjem deležu vpisali svoje predšolske otroke v vrtec, če bi imeli večjo možnost izbire programov, vsebin, načinov dela?
- NADZOR. Ali sme država nadzirati tudi izvajanje programov, ki jih ne sofinancira?
- Ali bi se, zaradi morebitnega manjšega zaupanja v nejavne vrtce – v primerjavi z javnimi – povečali stroški nadzora?

Prednosti ne/javnega sektorja glede posameznega vidika, primernosti posameznih organizacijskih oblik. Nevarnosti privatizacije na področju predšolske vzgoje in varstva.

- Kakšne so po vašem mnenju prednosti javnega in nejavnega sektorja glede na različne vidike predšolske vzgoje (učinkovitost porabe sredstev, višina investicijskih stroškov, večja raznoličnost ponujenih storitev, kakovost storitev, hitrost reagiranja na nove potrebe, cena storitev za starše) – kateri bi bil pri tem bolj učinkovit?

- V svetu je več uveljavljenih oblik organiziranja predšolske vzgoje, ki se razlikujejo po izvajalcih: javni vrtci, zasebni vrtci, vrtci cerkva, vrtci delodajalcev, kooperative, prostovoljno neplačano delo. Po vašem mnenju jih razvrstite glede na primernost za otroke.
- Kakšna so po vašem mnenju tveganja, zaradi delne privatizacije predšolske vzgoje in varstva? Ali menite, da bosta zaradi delne privatizacije predšolske vzgoje trpeli enakost in pravičnost? Ali menite, da bi lahko prišlo do socialne diskriminacije, slojevske segregacije ali pa ideološko verske segregacije?

10.2 Odgovori na zastavljena vprašanja

- Prvi sklop vprašanj: *Namembnost predšolske vzgoje in varstva. Izbira in merjenje kakovosti, količine ter učinkovitosti predšolske vzgoje in varstva.*

Vprašani menijo, da je predšolska vzgoja in varstvo tako individualna kot kolektivna storitev, vendar jih je večina poudarila, da gre v prvi vrsti za potrebo in korist otroka, šele nato staršev in širše družbe.

Pri opredelitvi potreb in koristi so si bili skoraj enotnega mnenja, da otrok potrebuje vrtce za svoj razvoj v smislu socializacije ter družbe vrstnikov. Dve intervjuvani (ravnateljica in vzgojiteljica) sta še povedali, da se kažejo pozitivni učinki pri prehodu v osnovno šolo, in sicer tako na učnih rezultatih kot pri potrebnih že usvojenih veščinah. Razhajala so se mnenja, ali so vrtci v enaki meri potrebni za mlajše in starejše predšolske otroke. Tri vprašane pravijo, da je dobro, da se otrok v vrtec vključi čim prej. Ravnateljica je povedala, da so razlike pri uspešnosti otrok kasneje v osnovni šoli tudi glede na to, koliko let je bil prej otrok v vrtcu. Kot je razložila ustanoviteljica zasebnega vrtca, glede zgodnje vključitve v vrtec, se otrok razvija že vse od rojstva, kar je skladno tudi s filozofijo, po kateri ta zasebni vrtec deluje. Vsi vprašani pa menijo, da naj se otrok vključi v vrtec vsaj pri 3-eh letih.

Pri koristih, ki jih ima vrtec za starše in družbo, smo dobili odgovore kot:

»/.../ prispevati k celoviti skrbi za otroke in izboljšanju kvalitete življenja družin«, »skoraj čisto vsak starš želi svojega otroka umestiti v vrtec«, »/.../ vrtci podajajo predloge, ideje,

izvajajo predavanja ter pomagajo staršem pri vzgoji», «starši potrebujejo za svoje otroke varstvo in kakovostno vzgojo, družba pa potrebuje posameznike, ki omogočajo njen obstoj – bodoče državljane», »koristi družbe – zaposlitev strokovnih delavcev, razvoj stroke na predšolskem področju, povezovanje institucij, vzgajanje vrednot in veščin najmlajših generacij in posredno vpliv na družine«.

Če povzamemo, so za širšo družbo vrtci pomembni pri procesu vraščanja v družbo, pri oblikovanju posameznika. Dve vprašani sta povedali, da so vrtci nekakšna pomoč in dopolnilo staršem pri vzgoji. Sicer pa, da si starši na splošno želijo vpisa otroka v vrtca, ne glede na to, ali potrebujejo varstvo ali ne. Strinjajo se, da ima tako dejavnost predšolske vzgoje in varstva za družbo tudi pozitivne socialne in ekonomske učinke, ki presegajo interese in potrebe posameznega uporabnika.

Pri vprašanju, če se naj razmerje interesov, koristi in potreb glede dejavnosti predšolske vzgoje in varstva prenese tudi na razmerje financiranja, so si bili vsi enotni, da to ne pride v poštev. Enotni so si, da je sistem financiranja do staršev že sedaj nepravilno urejen, saj gre za razpon plačil od 0–77 %, poleg tega so za večino staršev vrtci občutno predragi in bi za vse večinski delež morala poravnati država ali občina.

Za lastnosti kot so količina, kakovost in učinkovitost predšolske vzgoje in varstva vprašani pravijo, da so zelo težko merljive, saj za to ne obstajajo nobene lestvice ali kriteriji po katerih bi jih lahko določili. Vprašanje o količini, kakovosti in učinkovitosti smo združili v eno, saj so vprašani večinoma odgovarjali za vse skupaj, ali pa odgovorili za eno lastnost in pri ostalih rekli, da na podoben način.

Pravijo pa, da starši (individualno merjenje) lahko to vidijo preko vsakodnevnega spremljanja na oglasni deski, govorilnih urah. Veliko povedo otroci sami. Preko vsakodnevnega sodelovanja z vzgojiteljicami. Po številu kadra. S številom dejavnosti – tudi dodatnih, s številom prireditev. Večina je svoj odgovor navezala še na kakovost. Ena ravnateljica je pri kakovosti povedala, da jo starši velikokrat ocenijo glede na počutje otroka v vrtcu, kar jim je najpomembnejše. Ustanoviteljica zasebnega vrtca pa pravi, da je lahko kvaliteta zelo relativna, saj je odvisna od pričakovanj staršev, od filozofije in drugih stvari, ki so jim blizu. Intervjuvana mama je sicer povedala, da bi do bolj podrobnih informacij glede kakovosti, količine in učinkovitosti lahko prišla, v kolikor bi to želela in se v to poglobila. Vzgojiteljica

še pove, da se kakovost na nek način lahko meri s samoevalvacijskimi listi, ki jih pripravljajo za vsakega otroka na določeno obdobje, evalvirajo njegov napredek ter to predstavijo tudi staršem.

Na družbeni ravni, kot pojasni ravnateljica, je to preko poročil in birokracije, ki jo je potrebno posredovati občini. Poleg tega s samo občino veliko komunicira in na tak način pridobijo veliko informacij. Druga ravnateljica še pove, da družba vidi, koliko današnji otroci vedno in znajo. Asistentka na fakulteti pojasni, da se *»kakovost predšolske vzgoje lahko izmeri, saj imamo v Sloveniji izoblikovan model ugotavljanja in zagotavljanja kakovosti vrtcev na treh ravneh – strukturni, posredni in procesni ravni, ki pokriva celoten spekter delovanja vrtca«*. Gre za način dolgoročnega spremljanja otrok.

Poenoteno je mnenje intervjuvanih glede povezanosti kakovosti in količine na področju predšolske vzgoje in varstva. In sicer, običajno gre za obratno-sorazmerno korelacijo, saj večja količina ne pomeni tudi večje kakovosti, prej nasprotno. Namesto poglobljenega obravnavanja se hiti že k drugim tematikam, otroci odnesejo veliko manj, tako se je manj možno posvetiti potrebam otrok, še povedo. Intervjuvana mama opazi korelacijo količine in kakovosti z vidika več finančnih sredstev – večja kakovost, več strokovnih delavcev, večji prostori – večja kakovost; pri čemer tako govori o premo-sorazmerni korelaciji.

Tudi pri izbiri količine in kvalitete so si enotni, da je okvirno že določeno s programom (na občini in fakulteti povedo, da je to določeno s stroko), sicer pa je v veliki meri odvisno od samih vzgojiteljic, kako si stvari načrtujejo, zamislijo in izvedejo ter, da starši v bistvu o tem bolj ali manj ne morejo odločati. Ravnateljica še doda, da je odvisno še od samega vodstva s hospitacijami, sestanki, tudi od dodatnih izobraževanj, na katera svoj kader pošiljajo; v sami praksi pa seveda potem od vzgojiteljic in njihovih pomočnic.

- Drugi sklop vprašanj: *Privatizacija funkcij – v kateri meri je možno ali primerno krčiti pristojnosti javnega sektorja in jih prenesti na zasebni sektor.*

REGULACIJA. Mnenje vseh intervjuvanih je, da mora država oziroma občina regulirati dostopnost storitev oziroma javno mrežo izvajalcev. Pri tem ji lahko pomaga še zasebni sektor, nikakor pa to ne more biti samo v rokah zasebnega.

Intervjuvanci so prepričani, da mora država oziroma javni sektor dejavnost vzgoje in izobraževanja regulirati na osnovni ravni: zakone, predpise, normative in standarde (izobrazbo, prostorske pogoje), splošne usmeritve. Prav je, da so osnovne stvari poenotene, da ne prihaja do prevelikih razhajanj. Ustanoviteljica zasebnega vrtca pravi, da je to prav tudi zaradi morebitnih razhajanj že med samimi zasebnimi vrtci.

Pravijo, da je regulacija s strani države potrebna, da so področja usklajena, da imajo vsi otroci enake pogoje ter, da se skrbi za nivo kvalitete. Državna regulacija ni preveč stroga. Vzgojiteljice imajo pri svojem delu še vedno dovolj svobode pri svojem delu, dovolj manevrskega prostora, tudi možnosti za dodatne projekte, v kolikor le želijo. Tako povedo v okviru svojega pojasnila tudi na Ministrstvu za šolstvo in šport. Ena izmed mam je odgovorila, da se ji s tega vidika tudi ne zdi, da bi bile vzgojiteljice pod pritiskom. Skratka, s strani države ne gre za hiperregulacijo področja vzgoje in varstva. Kot sta povedali dve intervjuvani, gre v določenih segmentih samo za neustrezno regulacijo. Tako ravnateljica javnega vrtca meni, da so s praktičnega vidika neustrezno določeni normativi glede števila otrok v skupini, saj bi bilo veliko bolje, če bi bili ti normativi za prvo in drugo starostno skupino ravno obratni. Ustanoviteljica zasebnega vrtca pa, da ni pravilno regulirano financiranje. Vsi vrtci bi morali dobiti podpore 100 % in biti enakopravno obravnavani. Kar zadeva financiranja v smislu regulacije plačil staršev pa so vsi prepričani, da je to neustrezno in nepravilno.

Večina jih meni, da bi bilo tudi v prihodnje potrebno vztrajati pri organiziranem skupinskem varstvu in vzgoji, ki zadovoljujeta minimalne normative in standarde ter je pod vsestranskim javnim nadzorom prav tako pa spodbujati druge, manj formalne oz. neformalne oblike. Dve intervjuvani (vzgojiteljica in mama predšolskega otroka) pa sta mnenja, da bi lahko bilo na splošno več neformalnih oblik, saj sploh majhni otroci potrebujejo veliko igre.

FINANCIRANJE. Pri vprašanju, kdo naj bi bil financer na področju predšolske vzgoje in varstva – javni ali zasebni sektor – pri javnih vrtcih, pri izvajalcih s koncesijo pri drugih zasebnih vrtcih, so odgovarjali na splošno, bolj ali manj za vse enako. Večinoma smo dobili odgovore kot: »Javni, sicer pa vsak nekaj. Plačila staršev so še vedno prevelik delež. Vrtci naj bi bili brezplačni«. »Glavni financer naj bi bila občina«. »Naj bo za vse kar občina. Zasebni

ne bi sicer nič dobili. Donatorstva, sponzorstva so Sloveniji zelo tuja zadeva». »Država bi morala financirati vse vrtce v enakem deležu«. »Glavni financer naj bo država, tudi za zasebne, da je zagotovljeno, da tudi oni pridobijo sredstva in, da niso predragi. Zasebni vrtci težko obstajali in bi se to odražalo kot pritisk na zaposlene.«

Glavni financer za javne kot tudi zasebne vrtce naj bi bil torej javni sektor, sicer bi bile med njimi prevelike razlike, obstoj pa nemalokrat vprašljiv. Kot je povedala ravnateljica, so sponzorstva, donacije pri nas prej izjema kot pravilo in se pojavljajo v večini zgolj pri nakupih kakšnega igrala, pripomočka. Tu se takšno financiranje tudi zaključi. Ustanoviteljica zasebnega vrtca doda, da mora zasebnik sam priskrbeti sredstva, ne samo za zagon, pač pa tudi obstoj. Tudi ostali intervjuvani so mnenja, da se pri nas na nejavna sredstva ne moremo zanašati in gre zgolj za majhne izjeme. Seveda pa bi sicer to bilo zelo dobrodošlo. Sredstva zasebnikov pri nas pravzaprav predstavljajo le plačila staršev.

Za optimalno razmerje financiranja programov predšolske vzgoje in varstva med skupnostjo (občino) in starši povedo, da je sicer prav, da vsaj nekaj prispevajo tudi starši, vendar so pri nas za veliko staršev vrtci občutno predragi. Konkretno razmerje je podala svetovalka na občini, ki pravi, da bi naj to bilo 70 (občina) : 30 (starši) in asistentka za predšolsko vzgojo 70 (občina) : 20 (starši). Vsem intervjuvanim pa se zdi zelo nepravilen sistem plačil staršev. Ena izmed ravnateljic dobro povzame v bistvu mnenja še vseh ostalih: *»Starši se sploh ne strinjajo z razlikami zneskov, ki veljajo za nekatere. Imajo občutek, da si s trdim delom na nek način kaznovan z višjim plačilom, medtem ko marsikdo sploh ne želi delati pa ima potem še zastonj vrtec za svojega otroka.«*

Vsi intervjuvani so skeptični in pravijo, da je težko presoditi, ali lahko zasebni izvajalec zagotovi enak program predšolske vzgoje in varstva po nižji ceni kot javni izvajalec. Odgovori so: *»ne vem«, »mogoče«, »odvisno«, »težko«* in podobni. Le svetovalka na občini sicer pove: *»Lahko, če si priskrbijo močne sponzorje in imajo zaposleni nižje plače, vendar je to skoraj nerealno, še posebej na dolgi rok. V kolikor bi to šlo na račun slabšega izvajanja programa, zagotovo ne bi bilo sprejemljivo.«* Ustanoviteljica zasebnega vrtca pa iz prve roke pojasni: *»Ne more, saj pridobiva javnih sredstev že za program 15 % manj kot javni, poleg tega nima kritih drugih stroškov, kot je vzdrževanje, obratovanje in drugo ter se mora sam znajti, kako to pokriti.«*

Kot obliki javnega subvencioniranja programov predšolske vzgoje in varstva, se delijo mnenja za koncesijo in vavčer. Kot pove svetovalka na občini, ima oboje svoje prednosti in slabosti. Tudi psihologinja pravi, da bi bila potrebna nekakšna kombinacija – *»koncesija za vrtce, ki izvajajo nacionalni program v skladu z vsemi standardi in vavčer oz. delna subvencija za zasebni vrtec.«* Ustanoviteljici zasebnega vrtca pa se zdi koncesija nepravilna v smislu pogojevanja, na podlagi katerega se le-ta dodeli. H koncesiji se nagibata obe ravnateljici javnih vrtcev kot tudi asistentka s fakultete, medtem ko druge zaposlene v vrtcih in mame pa bolj k vavčerju.

V primeru vavčerjev se prav tako delijo mnenja, ali bi lahko postale ključne reference staršev ali pa bi se le-ti pri odločanju naslanjali na stroko. Trije so odgovorili, da staršem verjetno ne bi bilo težko izbrati vrtec, saj glede na to, da gre za njihovega otroka, bi se dobro informirali, primerjali ali pa že tako imajo izoblikovano svoje mnenje. Ena ravnateljica je bila skeptična in meni, da bi vavčerje znali zasebni vrtci izkoristiti v svojo korist ter prepričati starše, da izberejo prav njih. Psihologinja, asistentka na fakulteti in svetovalka na občini pa menijo, da bi se starši v prvi vrsti pri izbiri obrnili na stroko oziroma bi to bilo prav. Sicer pa intervjuvani niso mnenja, da bi se starši ne znali odločiti. Kot so nekateri še povedali, pri nas tudi ne gre za veliko možnosti izbire.

Pri vprašanju, ali bi se z vavčerji res lahko povečala vloga staršev, smo dobili odgovore: *»Morda.«* *»Mogoče, verjetno ja.«* *»Bi se lahko.«* *»Mislim, da ne.«* *»Do neke mere.«* *»Bi se lahko.«* *»Ja, kar je tudi prav.«* *»Mislim, da ne bistveno.«* Kot vidimo, v to ravno niso prepričani, čeprav dopuščajo tudi manjšo možnost.

Pravijo, da je prav, da so zasebni vrtci zdrava konkurenca in z njihovim povečanim pojavljanjem ne bi šlo za rušenje javne mreže. Bi se pa lahko zgodilo, da bi v primeru vavčerjev le-te uprava zavirala (kot v tujini) ter tako želela obdržati vpliv nad predšolsko vzgojo in varstvom.

Vsi so prepričani, da tudi v primeru, če bi javni sektor zagotovil zadostno različnost in dostopnost storitev, privatizacija ne bi bila odveč. Po njihovem je prav, da obstajajo tako javni kot zasebni vrtci.

Glede vzrokov odločitve posameznikov za odprtje zasebnega vrtca so se intervjuvani nagibali k trem možnostim oziroma h kombinaciji vsaj njih dveh. Svetovalka na občini pojasni: *»Od leta 2008 dalje, ko smo beležili porast rojstev, v nekaterih okoljih v javnih vrtcih niso uspeli zagotoviti dodatnih prostorskih kapacitet, zato so se pričele v nekoliko večji meri pojavljati zasebne iniciative. Možna pa je seveda tudi ideološka motivacija.«* Tudi drugi vidijo vzroke v tem, da posameznik želi z odprtjem uresničiti neko svojo strokovno vizijo, ideologijo, in/ali vidi možnost za odprtje v pomanjkanju prostih mest v obstoječih vrtcih. Pri obeh naj bi bila motivacija še želja po zaposlitvi.

Pet intervjuvanih je že kdaj pomislilo, da bi odprlo svoj zasebni vrtec oziroma ustanoviteljica zasebnega vrtca ga tudi je. Pritrdilno so odgovorile ravnateljica, vzgojiteljica, mama – sicer učiteljica in asistentka na fakulteti, poleg tega morda še druga ravnateljica javnega vrtca, v primeru, da bi bila brez službe.

Pretežno vsi menijo, da je zasebni vrtec težko ustanoviti. Kot vzrok omenjajo finance in prostor, v manjši meri še težave z birokracijo ali temu bolj ali manj naklonjeno politiko. Na splošno menijo, da je težak predvsem začetek, upravljanje naprej ne več v takšni meri. Svetovalka na občini sicer pravi, da: *»Ni težko, če so pogoji za to ustrezni.«* Ustanoviteljica zasebnega vrtca pa iz svojih izkušenj pove, da *»je zasebni vrtec zelo težko ustanoviti, saj je potrebno pridobiti prostore, zaposliti kader. Gre za velik finančni zalogaj, tudi za težave z birokracijo. Šele nato se vključi občina in šele nato je možno konkurirati za koncesijo oziroma druga finančna sredstva; zadostiti je potrebno pogojem zanje.«*

Vsi intervjuvani menijo, da bi starši še v nekoliko večjem deležu, čeprav ne prav dosti, vpisali svoje otroke v vrtec, če bi imeli večjo možnost izbire programov, vsebin, načinov dela – v smislu, če bi imeli na voljo več zasebnih vrtcev. Ustanoviteljica zasebnega vrtca pa pove: *»Seveda bi. To tudi počnejo. Pa ne samo, ker gre za dodatna prosta mesta, tudi, ker je otroka možno vpisati v takšen vrtec, ki njim ustreza.«* Ravnateljica javnega vrtca doda, da zasebni vrtci po drugi strani lahko *»zasebni vrtci pripomorejo h kapaciteti mest, ki jih kje primanjkuje.«* Mama predšolskega otroka pa razloži, da je *»pomembna predvsem lokacija – bližina vrtca najpomembnejša pri izbiri. Staršev je tudi strah bolezni, ki jih otroci dobijo z vključevanjem v vrtec. V primeru, da bi šlo za manjše skupine, morda.«*

Načeloma so vsi intervjuvani mnenja, da je sprejemljivo ustvarjanje dobička z dejavnostjo predšolske vzgoje in varstva v javnih oziroma zasebnih vrtcih. V tem ne vidijo profita, se pa lahko npr. oddajajo prostori, ponuja kakšna izobraževanja in podobno. Kot pove mama, ki je sicer že imela otroka v zasebnem vrtcu, so tam finančna sredstva velikega pomena in se trudijo na različne načine, kako jih pridobiti. Svetovalna delavka pove, da tudi pri njih kdaj oddajajo prostor, a ne v zameno za finančna sredstva, pač pa za kakšno drugo storitev. Tako je korist obojestranska. Po ZOFVI (2007 UPB5, 7. člen) vrtec, ki se financira iz javnih sredstev, ne sme opravljati vzgojno-izobraževalne dejavnosti, zaradi pridobivanja dobička. Sicer pa mora vrtec po ZVrt (2005 UPB2, 27. člen) presežek prihodkov nad odhodki, ki ga ustvari s prodajo proizvodov, storitev, ustvarjenih z opravljanjem vzgoje ali drugih dejavnosti, ki so v skladu z aktom o ustanovitvi, porabiti za materialne stroške, investicije, ob soglasju ustanovitelja tudi za plače. Skratka, presežek je potrebno investirati nazaj v dejavnost (prav tam).

NADZOR. Večina se strinja, da sme država nadzirati tudi izvajanje programov, ki jih ne sofinancira. Svetovalka na občini pravi, da država tako ali tako daje mnenje za ustreznost programov. Država mora imeti tudi pregled, kaj se na tem področju dogaja. Vzgojiteljica s tem soglaša in pravi, da država mora nadzirati, saj gre vendarle za otroke. Prav tako menijo še psihologinja in asistentka na fakulteti, mama, ki meni, da se morajo vzdrževati vsaj minimalni standardi. Ravnateljica na to odgovori in z *da* in z *ne*. Tisto čisto osnovo vseeno le morda. Ustanoviteljica zasebnega vrtca pa meni, da tistega, kar država ne financira, naj tudi ne nadzira.

Skoraj vsi intervjuvani so mnenja, da se ne bi, zaradi morebitnega manjšega zaupanja v nejavne vrtce – v primerjavi z javnimi – povečali stroški nadzora oziroma, da je to le malo verjetno. Ustanoviteljica zasebnega vrtca pa pove, da so stroški *»verjetno večji, ker so zasebni vrtci tudi bolj nadzorovani.«*

Intervjuvani so si bolj ali manj enotni, da nejavni izvajalec ne more zagotoviti enak program predšolske vzgoje in varstva po nižji ceni kot javni izvajalec. Obe ravnateljici sta namreč glede tega skeptični oziroma je to težko presoditi. Svetovalka na občini meni, da bi bilo to možno, če si priskrbi močna sponzorstva, ali imajo zaposleni nižje plače ali na račun slabše izvajanja programa, kar pa ni sprejemljivo. Podobnega mnenja je tudi asistentka s fakultete.

Ustanoviteljica zasebnega vrtca pa pravi, da je to nemogoče, saj pridobiva javnih sredstev že za program 15 % manj kot javni, poleg tega nima kritih drugih stroškov, kot je vzdrževanje, obratovanje in drugo ter se mora sam znajti, kako to pokriti. Le vzgojiteljica in svetovalna delavka menita, da bi to bilo načeloma možno.

- Tretji sklop vprašanj: *Prednosti ne/javnega sektorja glede posameznega vidika, primernosti posameznih organizacijskih oblik. Nevarnosti privatizacije na področju predšolske vzgoje in varstva.*

Na vprašanje, kakšna so lahko tveganja zaradi delne privatizacije predšolske vzgoje in varstva, so odgovarjali različno. Značilni pa so bili odgovori: *»odvisno od politike, tako da različne«, »drugega tveganja ni, razen, da se zasebni vrtci še bolj trudijo, da so kvalitetni in, da delajo dobro«, »če se ohranja nadzor, potem menim, da večjega tveganja ni«*. Kritična pa je psihologinja, ki pravi: *»v nekaterih zasebnih vrtcih so pogoji za otroke slabi, strokovna podpora je pomanjkljiva, zato, da so s ceno lahko konkurenčni. Obstajajo primeri izkoriščanja staršev in druge nepravilnosti, zato zagovarjam ustrezen nadzor tudi v privatnem sektorju.«*

Intervjuvani se pretežno nagibajo k mnenju, da ni realno verjetno, da bi se privatizacija izrodila v obliko krpanja lukenj v državni blagajni, tj., da bi država formalno-pravno podpirala, mogoče tudi stimulirala zasebno pobudo na področje predšolske vzgoje, ne bi pa subvencionirala, tako bi se realno krčila sredstva za ta namen. Vzgojiteljica in ravnateljica javnega vrtca sta povedali, da sicer tudi lahko. Psihologinja in svetovalna delavka pa sta na to odgovorili z *»mogoče«*. Vsi ostali menijo, da to ni verjetno. Nihče pa ni temu zanesljivo pritrdil.

Intervjuvanci si niso enotni glede mnenja, ali se morda družba z delno privatizacijo predšolske vzgoje in varstva odpoveduje odgovornosti za razvoj mlade generacije, s katero je do sedaj utemeljevala izključnost vzgojno-varstvenih organizacij v družbeni lasti. Dobili smo odgovore: *»Mislim, da ne.« »Tudi možno na nek način.« »Ja, morda na nek način.« »Ne, ker tudi ne gre za takšen obseg. Javni vrtci bodo vedno večinski.« »Ne.« »Možno, da prelaga in dopušča.« »Ne.« »Ne, če bi bila oba sektorja nadzorovana s strani države.« »Da, če ne predpostavlja ustreznih standardov in nadzora v zasebnih vrtcih.«* Na splošno pa se nagibajo k odgovoru ne. Šest jih je odgovorilo, da temu ni tako (referentka na občini, ustanoviteljica

zasebnega vrtca, svetovalna delavka, ena izmed ravnateljic, psihologinja in asistentka na fakulteti). Slednji dve razložita, da do tega ne bi prišlo, če bi bila oba sektorja nadzorovana s strani države (in država predpostavlja ustrezne standarde), ravnateljica pa, da tudi ne gre za takšen obseg in bodo javni vrtci vedno večinski. Medtem ko ostali menijo, da je na nek način morda temu tako. Prav prepričan v to pa ni bil nihče.

Intervjuvani so pretežnega mnenja, da bi lahko s privatizacijo vrtcev prišlo do socialne, slojevske ali pa ideološke segregacije. Kot pove ustanoviteljica zasebnega vrtca: *»Po statistiki se v zasebne vrtce vpisujejo bolj otroci višje izobraženih staršev; podobno mislečih. Običajno tudi doma živijo po takšni filozofiji.«* Podobno meni tudi mama. Socialna delavka pravi, da je to čisto mogoče, saj je cena zelo pomembna. Tudi obe ravnateljici to pritrdita. Ena pojasni, da marsikdo si vpisa ne bo mogel privoščiti, saj so zasebni vrtci (brez koncesije) vseeno dražji. Asistentka s fakultete pa meni, da enakost in pravičnost ne bosta trpeli, tudi do segregacij ne bo prišlo, v kolikor bo ustrezno sofinanciranje in ustrezen nadzor nad zasebnimi vrtci.

Zasebni vrtci naj bi imeli prednosti predvsem pri večji raznolikosti ponujenih storitev (programa). Prav tako pri hitrosti reagiranja na nove potrebe, ki se pojavljajo na področju predšolske vzgoje in varstva. Pri sami porabi sredstev naj bi imel, po mnenju vprašanih, prav tako prednost zasebni sektor. Kot razloži mama, ki je že imela vpisanega otroka v zasebni vrtec, tam zelo gledajo na denar in ga tudi znajo učinkovito porabiti. Glede kakovosti pa naj bi si bili po mnenju intervjuvanih, javni in zasebni vrtci enakovredni. Prednost javnih vrtcev vidijo predvsem pri možni nižji ceni za starše, lažje jim je tudi pri višini investicijskih stroškov, saj za javne vrtce poskrbi občina. Glej Tabelo 10.1.

Tabela 10.1: Prednosti ne/javnega sektorja glede na opazovani vidik po mnenju intervjuvanih

opazovani vidik	število odgovorov		
	prednosti ima javni sektor	prednost ima nejavni sektor	oba sektorja sta enaka
učinkovitost porabe sredstev	3x	5x	1x
višina investicijskih stroškov	6x	3x	/
večja raznolikost ponujenih storitev	/	6x	3x
kakovost storitev	2x	1x	6x
hitrost reagiranja na nove potrebe	/	6x	3x

cena za starše	8x	/	1x
----------------	----	---	----

Pri razvrstitvi organiziranih oblik predšolske vzgoje različnih izvajalcev so jih intervjuvani po lastnem mnenju razvrstili sledeče. Pri tem število 1 predstavlja najprimernejšo obliko, število 5 pa najmanj. Glej Tabelo 10.2.

Tabela 10.2 : Ustreznost oblik predšolskih oblik vzgoje in varstva po mnenju intervjuvanih

oblika organiziranja	Odgovori									povprečen rang
javni vrtci	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1
zasebni vrtci – na splošno	2	2	2		2	2	2	1	2	2
vtci cerkva	3	3	4		4	4	6	4	4	
vtci delodajalcev	3	5	3		3	3	3	3	2	
kooperative	3	4	5		5	5	4	5	5	
prostovoljno, neplačano delo	4	6	6	6	6	6	5	6	6	6

Vsi intervjuvani so kot najprimernejšo obliko izbrali javne vrtce in takoj za njimi zasebne vrtce na splošno. Kooperative so večini njih tudi nepoznane. Kljub temu je prostovoljno, neplačano delo po njihovem na zadnjem mestu, saj, kot pravijo, otroci potrebujejo institucionalno varstvo že zaradi vrstnikov, socializacije in vsega, kar je možno pridobiti le v vrtcih. Drugo varstvo, kot so sorodniki in podobno je sicer zelo dobro, saj otroci tam običajno dobijo veliko ljubezni, ne dobijo pa vsega ostalega. Tudi ena mama bi izbrala slednjo obliko kot zadnjo, načeloma pa bi konkretno obliko izbrala glede na samega vzgojitelja, ki mora biti čuteč. Tako zanjo ni pomembno, za katero obliko institucionalnega predšolske vzgoje in varstva gre, čeprav bi svojega otroka najraje vseeno vpisala v javni vrtec.

11 DISKUSIJA - PRIMERJAVA S PRVOTNO DELPHI ŠTUDIJO

V poglavju, ki sledi, so podani odgovori Delphi študije, izvedene jeseni leta 1991. Odgovore, ki smo jih pridobili v študiji opravljeni aprila 2016 primerjamo z ugotovitvami Delphi študije. Celotna analiza pa je umeščena v relevantni teoretski okvir, ki smo ga podrobneje predstavili v teoretskem delu naloge.

a) Predšolska vzgoja in varstvo je individualna oziroma kolektivna storitev

Naši intervjuvanci so bili mnenja, da je predšolska vzgoja in varstvo predvsem individualna storitev, ki je namenjena otrokom. Gre tudi za storitev staršev in kolektivno storitev oziroma širše okolice, družbe, vendar je to sekundarnega pomena. Pri študiji iz leta 1991 (Stropnik 1993, 341–342) pa je med osebami prišlo do razhajanj v mnenjih. Za nekatere je predšolska vzgoja individualna storitev, saj gre za izključno potrebo posameznika, da otroka vpiše v predšolski program, drugi pa menijo, da je storitev kolektivna in da vključitev v program predšolske vzgoje in varstva pogojuje interes družbe. Organiziranje te dejavnosti je v interesu družbe, saj omogoča zaposlovanje staršev. Ne glede na omenjene razlike vsi odrasli opazajo pozitivne vidike vključevanja otrok v predšolske programe, ki so vezani na socialne in ekonomske posledice. Družba z organizacijo te dejavnosti prispeva k normalnemu razvoju otrok, skrbi za njihovo socializacijo, vzgojo, širjenje novih spoznanj in navajanje na družbene norme ter vrednote (prav tam). Z omenjenimi trditvami so se strinjali tudi naši intervjuvanci, vendar so poudarili, da gre v prvi vrsti za koristi in potrebe otrok.

Po teoriji gre pri predšolski vzgoji in varstvu tako za individualno kot kolektivno storitev. V drugem poglavju smo pisali o pomembnosti vključenosti predšolskih otrok v institucionalne oblike vzgoje in varstva ter študije, ki kažejo na njihov pozitivni učinek na optimalni razvoj. V okviru Barcelonskih ciljev 2010 pa tudi o pomenu vključenosti za lažje usklajevanje poslovnega in družinskega življenja staršev in o enakopravnosti med spoloma pri vstopu na trg dela. Vrtci so pomembna podlaga za nadaljnji razvoj in učenje. Prevladujoč koncept je koncept usmerjenosti v otroka (8. poglavje) ter oblikovanje posameznika v samostojno, odgovorno, kreativno osebo, ki je zmožna učinkovitega reševanja problemov ter sprememb v vsakdanjem življenju kot tudi na družbeni ravni (glej še Vonta 2009).

b) Opredelitev koristi in potreb za mlajše in starejše predšolske otroke

Pri opredelitvi potreb in koristi so si bili naši intervjuvani skoraj enotnega mnenja, da otrok potrebuje vrtce za svoj razvoj v smislu socializacije ter družbe vrstnikov. Razhajala so se mnenja, ali so vrtci v enaki meri potrebni za mlajše in starejše predšolske otroke. Nekateri so menili, da za mlajše to še ni tako pomembno, saj potrebujejo še predvsem prosto igro, medtem ko so drugi mnenja, da je potrebno v vrtce otroka vključiti čim prej. S prvotno študijo to mnenje težko primerjamo, saj je predšolsko obdobje razmejila samo ena oseba (Stropnik 1993, 341). Res pa je, da smo jih mi prav o tem tudi povprašali.

Po Goreyevem poročilu (v Vidmar in Taštanoska 2014, 22) so pozitivni dejavniki predšolske vzgoje poleg intenzivnosti in trajanja odvisni tudi od starosti, ko se predšolska vzgoja začne. Zgodnejši vpis otroka (Jeantheau in Murat 1998), kot poročajo za francoski predšolski sistem, ima močan vpliv na zgodnje šolske spretnosti in dojemanje snovi v prvih razredih primarne šole; razlika pa je že, ali se vpišejo v vrtec pri starosti dveh ali treh let. To velja še posebej za otroke staršev z nižjimi dohodki in otroke pripadnikov etničnih manjšin. Pozna se le majhen kompenzacijski učinek, če se vpišejo šele v četrtem letu starosti (prav tam). Razlike so pri otrocih glede na število let oziroma pri kateri starosti se vključijo v vrtec, ugotavlja tudi ravnateljica javnega vrtca, s katero smo opravili intervju. Kot smo pisali v teoretičnem delu, ima institucionalna vzgoja in varstvo tudi funkcijo premoščanja socialnih razlik ter pomembno vlogo za otroke, ki prihajajo iz manj spodbudnega okolja. Tako je zgodnji vpis še zlasti pomemben za te otroke. V Sloveniji smo že dosegli Barcelonske cilje vključenosti za obe starostni skupini. Glede na mnenje naših intervjuvancev kot tudi filozofskih principov (Montessori), po katerih se vzgoja začenja že takoj po rojstvu, se naj bi otrok vključil v vrtec pri dveh ali treh letih.

c) Prenos interesov na razmerje financiranja

Pri vprašanju, če se naj razmerje interesov, koristi in potreb glede dejavnosti predšolske vzgoje in varstva prenese tudi na razmerje financiranja, se naši intervjuvani ne strinjajo. Menijo, da bi država oziroma občina v vsakem primeru prispevati večji delež ter, da je sedanji sistem financiranja neustrezen in nepravičen. Tudi pri prvotni študiji se za takšen prenos niso strinjali, čeprav je prav, da se stroški delijo med uporabniki in skupnostjo (Stropnik 1993, 342–343).

d) Merjenje ter določanje o količini, kvaliteti in učinkovitosti storitev

Količina, kakovost in učinkovitost predšolske vzgoje in varstva so zelo težko merljive, saj za to ne obstajajo nobene lestvice ali kriteriji po katerih bi jih lahko določili, odgovarjajo naši intervjuvanci. Vzgojiteljica je povedala, da za ocenjevanje otrokovega napredka uporabljajo samoevalvacijske liste. Ravnateljica pojasni, da se s starši sodeluje na vsakodnevni ravni, vodstvo pa si pomaga s hospitacijami, dodatnimi izobraževanji, medtem ko gre pri starših za čustveno navezanost na otroka in gledajo na te lastnosti skozi te stvari. Spet drugi razložijo, da je to odvisno od pričakovanj, od tega, koliko otrok odnese in še in še. Na javni ravni so tu poročila in statistike, sodelovanje z javnimi organi, ki dobijo vpogled v delo vrtca, sicer pa na družbeni ravni, koliko otroci dandanes pravzaprav znajo, vedo, kaj vse se naučijo. Po poročanju asistentke na fakulteti pa imamo za kakovost predšolske vzgoje tudi izoblikovan model ugotavljanja in zagotavljanja kakovosti. Sicer pa so vse te lastnosti okvirno določene s programom in standardi. Sama določitev količine, kakovosti in učinkovitosti pa je v pretežni meri odvisna od samih vzgojiteljic, kot pravijo.

Po prvotni študiji je kakovost ponujenih programov mogoče opisno oceniti s pomočjo vnaprej določenih parametrov, ocena kakovosti pa je tudi tu rezultat subjektivnega vrednotenja. Prav tako so pri merjenju učinkovitosti izvajalca vprašani sklenili, da je težko oceniti izvajalca, ki bolj kot k ekonomskemu dobičku stremi k napredku otroka, naložbo v otroka pa je nemogoče izmeriti. Pri merjenju količine je lažje, saj naj bi si lahko pomagali s posameznimi merskimi enotami kot so dodatni vzgojni programi, število obrokov, število zaposlenih ipd. ter ugotavljamo odmike od minimalnih normativov in standardov, čeprav tudi to ne pomeni, da lahko dobimo natančne rezultate. Pri izbiri storitev so vprašani pojasnili, da morajo starši sprejeti tiste programe, ki jih javni zavod v določenem trenutku ponuja, tako v kakovostnem kot količinskem smislu (Stropnik 1993, 343–345).

Če povzamemo, so količina, kvaliteta in učinkovitost na področju predšolske vzgoje in varstva bolj ali manj težko merljive, poleg tega je prisotno še subjektivni vidik. Njihova izbira in določitev je okvirno že vnaprej določena, starši na to v bistvu nimajo vpliva.

e) Regulacija dostopnosti storitev

Pri študiji iz leta 1991 so intervjuvanci podali različna mnenja o tržnem in političnem oblikovanju predšolske ponudbe. Nekateri so bili mnenja, da to lahko bolj ali manj trg

regulira sam. Šele na povratni skupinski analizi so sklenili, da je zaradi interesa javnosti potreben nadzor države in strokovnjakov pri pripravi predšolske ponudbe, hkrati pa je smiselno upoštevati tudi tržna merila (Stropnik 1993, 345–346). Pri naših ugotovitvah nihče ni bil mnenja, da je regulacijo ponudnikov storitev na tem področju potrebno prepustiti tržnemu mehanizmu, pač pa prej državi, samo delno tudi trgu.

Po izoblikovanem končnem mnenju obeh skupin mora ta segment nadzorovati država, delno pa tudi tržni mehanizem.

f) Regulacija posameznih segmentov

Država oziroma javni sektor mora dejavnost predšolske vzgoje in varstva regulirati na osnovni ravni (zakoni, predpisi, normative in standarde), menijo naši vprašani. Prav je, da so stvari v osnovi poenotene, da ne pride do razhajanj. Tudi, da se na tak način vzdržuje nivo kvalitete. Sicer menijo, da trenutna regulacija ni preveč stroga in toga ter imajo vzgojiteljice pri svojem delu še veliko maneverskega prostora. Po drugi strani je v segmentu normativa števila otrok za posamezno starostno skupino, po mnenju ravnateljice, neustrezna. Po mnenju vseh pa neustrezna regulacija v smislu sistema plačil programa, ki ga morajo prispevati starši.

Tudi prvotna skupina je povedala, da bi morala regulacija potekati na ravni države, ki bi določala splošna pravila in pogoje ter na ravni občine, ki bi sprejela pogoje za sprejem otrok v vrtec in določala ceno storitve. Šest vprašanih je ocenilo, da omenjeno področje ni hiperregulirano in omogoča prilaganje otrokovim potrebam in interesom. Preostali štirje so izrazili grajo zoper togo regulativo, ki izvajalcem ne nudi dovolj samostojnosti. Vsi se strinjajo v tem, da mora država predpisati tista pravila, ki omogočajo izvajanje vsaj minimalnih standardov in storitev na področju predšolske vzgoje in varstva. Programi predšolske vzgoje in varstva morajo imeti predpisane osnovne vsebine, podrobnejše predpise pa vprašani soglasno zavračajo, saj ti onemogočajo prilagajanje otrokovim interesom in potrebam (Stropnik 1993, 346–348).

Oboji intervjuvani so mnenja, da mora osnovo (zakone, pravila, pogoje, osnovne vsebine) regulirati država oziroma občina. Razlikujejo pa se v mnenjih nekaterih iz prvotne skupine, ki so povedali, da je regulativa precej toga (npr. obvezno popoldansko spanje otrok, preveč podrobno predpisana vsebina programov). Da je regulativa precej toga sicer niso bili mnenja vsi vprašani iz prvotne skupine, medtem ko nihče iz naše skupine vprašanih.

Razlika v mnenjih obeh skupin je verjetno tudi v Kurikulumu za vrtce iz 1999, saj ga še v času intervjuvanja prve skupine ni bilo. Po Vonti (2009, 81–82) je njegov cilj med drugim omogočiti odprte in fleksibilne programe, pestrejšo ponudbo dejavnosti, v večji meri upoštevanje individualnosti, drugačnosti, tudi izbire vrtca. Predvideva večjo avtonomnost in strokovnost zaposlenih, kar po drugi strani zahteva nenehno strokovno izpopolnjevanje in profesionalno rast (prav tam).

g) Potreba ne/formalnih oblik vzgoje in varstva

Intervjuvani se strinjajo, da se mora tudi v prihodnje vztrajati pri organiziranem skupinskem varstvu in vzgoji, ki zadovoljujeta minimalne normative in standarde ter je pod vsestranskim javnim nadzorom, prav tako pa spodbujati druge, manj formalne oz. neformalne oblike. Na splošno pa se bolj nagibajo k prvi obliki. Prvotna skupina (Stropnik 1993, 366) je podobnega mnenja. Menijo še, da bi bilo potrebno prisluhniti tudi staršem in prilagoditi ponudbo.

h) Financiranje s strani javnega sektorja in staršev

Vprašani iz prvotne študije so prepričani, da bo področje financiranja predšolske vzgoje in varstva tudi v prihodnje razdeljeno med uporabnika storitev in javni sektor. Vsi soglašajo, da kakovostno alternativo javnemu vrtcu predstavlja le izvajalec, ki predšolsko storitev izvaja na podlagi dodeljene koncesije. Vsi ostali izvajalci bodo za svojo ponudbo prejeli nižjo subvencijo, kar bo pomenilo povišan strošek storitve, ki ga bodo lahko poravnali le bogatejši pripadniki družbe. Izvajalci, ki ne bodo pridobili koncesije, na primer cerkvene organizacije, kooperativni vrtci in različna podjetja, bodo sicer zahtevali višje plačilo za svoje storitve, bodo pa zagotovo strmeli k večji kakovosti programov in programe oblikovali skladno z željami staršev. Vprašani so si nasprotovali glede določitve cen storitev predšolske vzgoje in varstva. Strinjali so se le, da je pri izračunu cene potrebno upoštevati dohodke na družinskega člana (Stropnik 1993, 348–352).

Tudi skupina naših vprašanih je mnenja, da se bo plačilo še naprej delilo med uporabnike storitev in javni sektor, vendar so vrtci na splošno za večino staršev predragi, sam sistem, ki določa plačilo staršev pa nepravilen. Po mnenju ustanoviteljice zasebnega vrtca je nepravilno tudi razlika v financiranju, ki ga javni sektor namenja javnim ali zasebnim vrtcem. Javni sektor bi moral na splošno prispevati večji delež, kot ga sedaj. Glavni financer za javne kot

tudi zasebne vrtce bil javni sektor, sicer bi bile med njimi prevelike razlike, obstoj pa nemalokrat vprašljiv.

O tem smo pisali že v teoretičnem delu, kjer npr. poročilo *Starting Strong II* (OECD 2006, 118) navaja, da med državami sicer obstajajo velike razlike med javnim financiranjem predšolske vzgoje in varstva, vendar bi brez tega bi bili servisi otroškega varstva verjetno težko dostopni, verjetno bi bila ogrožena tudi kvaliteta njihovih storitev. Pri tem je mišljeno tako za javne kot za zasebne oblike. Brez javnega financiranja bi bili obsojeni na slabo kvaliteto, bili bi neenotni (prav tam).

V primeru plačil staršev pa prav tako gre za relativno zelo velike razlike. V skladu s *Zakonom o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev* (ZUPJS-E, 24. člen) je omogočeno znižanje plačila vrtca, po katerem starši plačajo največ 77 % cene programa. Na podlagi lestvice so starši razporejeni v 9 dohodkovnih razredov [od predhodnih 8 razredov in do 80 % plačila programa]. O znižanem plačilu vrtca na podlagi podane vloge odloči center za socialno delo, kot tudi o oprostitvi plačila za drugega in vsakega naslednjega otroka. Iz lestvice je razvidno, da starši ne plačajo programa vrtca v kolikor so razporejeni v prvi dohodkovni razred, kar pomeni, da njihov mesečni dohodek na osebo ne znaša več kot 18 % neto povprečne plače (prav tam). Nova plačilna lestvica velja od 1. januarja 2016. V kolikor pogledamo plačilno lestvico enega izmed vrtcev³⁵, lahko konkretno plačilo za prvo starostno obdobje znaša 306,51 €. S stroški prehrane, v primeru, da je otrok v vrtcu 20 dni na mesec pa 332,31 €. V kolikor sta v vrtcu dva otroka iz iste družine, moramo upoštevati še 30 % plačila za drugega otroka. Za razliko od nekaterih drugih držav starši pri nas plačujejo vrtce skozi celo predšolsko obdobje.

i) Koncesija, vavčer

Vprašani pri prvotni študiji se pri obliki javnega subvencioniranja programov predšolske vzgoje in varstva bolj nagibajo k vavčerjem kot h koncesiji. Vavčer je subvencija, ki je dana neposredno uporabniku, zato bo tudi odgovornost staršev, da otroka vpišejo v ustrezen

³⁵ Cenik plačila vrtca. Lestvica od 1. 1. 2016.

predšolski program večja (Stropnik 1993, 356). Tudi v našem primeru smo naleteli na različna mnenja. Kot pa se je izrazila psihologinja, bi bila potrebna nekakšna kombinacija obojega.

Poudarimo, vavčer je sistem plačila za predšolsko vzgojo in varstvo, ki je slovenskemu prostoru še nepoznan. Uporabljajo ga ponekod v tujini. Pri teoriji smo pisali tako o koncesiji, kot o vavčerju – o njunih prednostih in slabostih. Kako bi se obnesel pri nas, lahko zaenkrat le ugotavljamo.

j) Javni, zasebni izvajalci

Nihče izmed vprašanih iz prvotne študije ne nasprotuje nejavnim izvajalcem predšolskih storitev. Štirje vprašani so prepričani, da pojav nejavnih izvajalcev ne more ogroziti obstoja javnih vrtcev. Nejavni vrtci bodo v vlogi zdrave konkurence spodbudili javne vrtce k večji kakovosti in racionalizaciji programov, od tega pa bodo največjo korist imeli otroci in njihovi starši. Mnenja so se razdelila, ko je vprašanje terjalo razmislek o potrebi nejavnega sektorja ob izredno dobro razvitem javnem sektorju. Nekateri menijo, da nejavni sektor ne bi bil potreben, če bi javni sektor razvil raznolike in dostopne storitve, drugi pa ugotavljajo, da konkurenčni boj v vseh storitvah prinaša pozitivne posledice (Stropnik 1993, 358–359).

Tudi naši intervjuvanci podpirajo obstoj zasebnih izvajalcev. Na tak način obstajajo različne možnosti, med katerimi lahko starši izbirajo. Po drugi strani pa javnim izvajalcem predstavljajo zdravo konkurenco. Za razliko od prve skupine, nihče ne meni, da nejavni sektor ne bi bil potreben, če bi javni sektor ponudil dovolj raznolike in dostopne storitve.

Po zadnjih statističnih podatkih imamo 89 zasebnih vrtcev, kar predstavlja 9 % predšolske vzgoje in varstva pri nas. Število otrok v slovenskih vrtcih počasi in postopoma narašča, tako v javnih kot zasebnih oblikah. Za primerjavo navedimo, da je bilo 65 zasebnih vrtcev v šolskem letu 2013/2014 (SI-STAT 2015).

k) Motiv za odprtje zasebnega vrtca

Razlogov, po mnenju skupine iz leta 1991, da se nejavni ponudniki odločajo za izvajanje predšolske vzgoje in varstva je več. Najbolj verjetna motiva po mnenju vprašanih sta trenutna brezposelnost in želja po strokovni rasti ter uvajanju novih metod dela, ki jih v javnem vrtcu ni mogoče uporabljati. Želja po dobrem zaslužku zagotovo ni eden izmed motivov, saj so

vprašani prepričani, da z izvajanjem omenjene storitve ni mogoče obogateti (Stropnik 1993, 354–355). Takšnega mnenja so tudi naši intervjuvani, po mnenju katerih naj bi posamezniki možnost za odprtje videli še v pomanjkanju prostih mest v obstoječih vrtcih.

l) Možnosti ponudbe programa po nižji ceni

Naslednje vprašanje se je dotaknilo cene izvajane predšolskih storitev. Ali lahko zasebni izvajalec ponudi enako kakovosten program po nižji ceni? Delno se vprašani iz prvotne študije strinjajo, da bo prihranek zasebnega izvajalca možen z neplačevanjem lastnega vloženega dela. Cene so lahko nižje tudi zaradi izjemne motiviranosti izvajalca, ki se bori za obstoj na trgu dela. Vprašani nadalje menijo, da ustvarjanje dobička na tem področju ni sprejemljivo niti ni moralno. Ker pa je to področje, ki omogoča prihodek že zaradi nenagrajene sposobnosti, nihče ne nasprotuje pošteno zasluženemu dobičku (Stropnik 1993, 360).

Za razliko pa so si naši intervjuvani bolj ali manj enotni, da nejavni izvajalec ne more zagotoviti enak program predšolske vzgoje in varstva po nižji ceni kot javni izvajalec. Glede tega so precej skeptični. Kot pojasni ustanoviteljica zasebnega vrtca, je to nemogoče, saj pridobiva javnih sredstev že za program 15 % manj kot javni, poleg tega nima kritih drugih stroškov, kot je vzdrževanje, obratovanje in drugo ter se mora sam znajti, kako to pokriti. Sicer pa tudi ta skupina ne nasprotuje zasluženemu dobičku oziroma koristi, ki se lahko ustvari na področju predšolske vzgoje in varstva ob predpogoju, da to ne vpliva na izvajanje samega programa.

Tudi v teoretičnem delu smo že pisali, da lahko zasebni vrtec z drugim programom ali po posebnih pedagoških načelih pridobi le 85 % sredstev, ki jih lahko javni vrtec ali zasebni vrtec pridobi s koncesijo (ZVrt 2005 UPB2, 34. člen), za ostali del se mora znajti sam. Po drugi strani pa, kot pravi Stein (v Stropnik 1993, 337–338), si lahko načeloma nejavni vrtec ustvari prihranke tako, da bolj ekonomično zaposluje in plačuje zaposlene (prav tam). V primeru, da pogledamo še konkretni zasebni vrtec – je Montessori vrtec na Koroškem le ena izmed storitev (šola tujega jezika, poletne jezikovne delavnice, prevajanje in drugo), ki jih ponuja Eduka, zavod za izobraževanje in svetovanje (Eduka 2016). Celjski Montessori vrtec, ki sicer izvaja javni Kurikulum, obogaten z Montessori elementi pa ponuja še storitve strokovnega Montessori izobraževanja in počitniško varstvo (Vrtec Vesela hiša 2016).

Fredriksson (2007, 27) pravi, da je težko raziskati, ali zasebne šole res poslujejo ceneje kot javne. Tudi, da to lahko drži v posameznem sistemu (prav tam). Veliko je odvisno od posameznega vrtca, kako se znajde in kako je njegov poslovni vodja oziroma ustanovitelj podjeten in pri tem uspešen.

m) Učinkovitost ne/javnega sektorja glede na posamezne vidike

V nadaljevanju so morali vprašani iz prvotne študije izpostaviti posamezne vidike javnega in zasebnega sektorja. Po njihovem mnenju nejavni sektor na učinkovitejši način porablja sredstva in bi ravno zaradi tega lahko investiral višje zneske, kakor javni sektor. Nadalje sklepajo, da je kakovost ponujenih storitev vsaj na začetku večja pri zasebnih izvajalcih. Ker so nejavni ponudniki manjši, lahko hitreje reagirajo na vsakokratne aktualne potrebe, kot veliki javni zavodi. Javni sektor je ocenjen kot sektor z več dejavnostmi in zaposlenimi in zato naj bi po mnenju vprašanih ponudil bolj raznolike vsebine. Vprašani menijo, da lahko le javni vrtci zagotavljajo redno preskrbo s storitvami. Glede cene storitve je polovica vprašanih na strani javnih zavodov, druga polovica pa na strani nejavnih. Večina jih ocenjuje, da sta glede oblikovanja cen za starše oba sektorja enaka (Stropnik 1993, 361–363).

Tudi naša skupina je mnenja, da je pri porabi sredstev učinkovitejši zasebni sektor. Prav tako, da so zasebniki zmožni hitrejšega reagiranja na nove potrebe. Podobnega mnenja sta si obe glede kakovosti ponujenih storitev, kjer naj bi bila oba sektorja enaka, čeprav je prvotna skupina vseeno v največjem deležu menila, da to lahko ponudi zasebni sektor. Nasprotnega mnenja pa je glede višine investicijskih stroškov z vidika, da mora za te stroške poskrbeti zasebnik sam in to zanj predstavlja zelo velik zalogaj. Razlikujeta se še v mnenju, kateri izvajalec lahko ponudi nižjo ceno za starše. Tu naši intervjuvanci vidijo prednost javnega ponudnika, prvotna skupina pa meni, da je sta si oba ponudnika pri tem enaka. Prva skupina meni, da lahko večjo raznolikost storitev ponudi javni ponudnik, medtem ko druga meni, da lahko le-te ponudi zasebni ponudnik.

Pri učinkoviti porabi sredstev je pri nas pogovor z ravnateljico javnega vrtca nanesele še na sistem javnega naročanja. Vrtci kot pravne osebe, ki jih v več kot 50 % financirajo ali lokalni organi ali druge osebe javnega prava ali so pod upravljaljskim nadzorom teh organov, morajo

uporabljati *Zakon o javnem naročanju ZJN-3* (2016, 9. člen). Kljub zakonodaji o izbiri najugodnejšega ponudnika, je v praksi marsikdaj posamezen nakup dražji kot, če bi bil nabavljen prosto na trgu. Kot pišeta Bohinc in Tičar (2012, 6–7), poslovno, razvojno in investicijsko funkcijo nima vodstvo javnega zavoda, ampak ustanovitelj. Ker premoženje ni v rokah poslovnega organa [ravnatelja/-ice], to otežuje in zavira njegov menedžerski položaj ter ga dela manj učinkovitega od direktorja zasebne korporacije (prav tam).

n) Nadzor in stroški nadzora

Večina se strinja, da sme država nadzirati tudi izvajanje programov, ki jih ne sofinancira. Skoraj vsi se nagibajo k mnenju, da se ne bi zaradi morebitnega manjšega zaupanja v nejavne vrtce – v primerjavi z javnimi – povečali stroški nadzora oziroma, da je to le malo verjetno. Ustanoviteljica zasebnega vrtca pa pove, da so zasebni vrtci dejansko bolj nadzorovani in so verjetno tako tudi stroški večji.

Tudi prva skupina meni, da ima država pravico nadzirati programe, ki jih financira, prav tako pa vprašani menijo, da bi morala država preverjati izpolnjevanje pogojev vseh registriranih izvajalcev storitev na področju predšolske vzgoje in varstva. Niso mnenja, da bi se stroški nadzora, zaradi morebitnega nezaupanja v nejavne vrtce, povečali. Tako sta menila le dva, in sicer, da bi bilo to možno v začetku (Stropnik 1993, 353).

o) Primernost oblik posameznih oblik predšolske vzgoje in varstva za otroke

Vprašani so imeli ponujenih šest oblik organiziranja predšolske vzgoje, ki so jih morali razvrstiti glede na primernost za otroke. V povprečju so si oblike od najmanj do najbolj primerne za otroke sledile v naslednjem vrstnem redu: vrtci cerkva (oblika zasebnih vrtcev), prostovoljno neplačano delo, kooperative (oblika zasebnih vrtcev), vrtci delodajalcev (oblika zasebnih vrtcev), prvo mesto pa si delijo javni in zasebni vrtci (na splošno). Vprašani torej ocenjujejo, da je najbolj primerna oblika za otroke vrtec, ki ga izvaja javni ali zasebni sektor. Mnenja so se razdelila ob razmisleku o organiziranem skupinskem varstvu in vzgoji, ki bi tudi v prihodnosti skrbela za zadovoljevanje minimalnih standardov in normativov. Nekateri menijo, da ta način organiziranja stremi k družbeni vključenosti v vsebino in kakovost programov, spet drugi pa menijo, da se bo šele v bolj svobodnih oblikah varstva pokazala prava ustvarjalnost posameznikov (Stropnik 1993, 363–366).

Tudi intervjuvani iz naše skupine so kot najprimernejšo obliko izbrali javni vrtec, čeprav je po naših dobljenih odgovorih zasebni vrtec na drugem mestu. Razlika je še, da je po naših odgovorih zadnje mesto zasedlo prostovoljno, neplačano varstvo, saj so vprašani mnenja, da otroci potrebujejo institucionalno obliko vzgoje in varstva.

p) Nevarnosti in tveganja delne privatizacije

Posamezniki, ki smo jih intervjuvali si niso enotni glede mnenja, ali se morda družba z delno privatizacijo predšolske vzgoje in varstva odpoveduje odgovornosti za razvoj mlade generacije. Večina pa jih je odgovorila, da temu ni tako. Pri prvotni študiji (Stropnik 1993, 359) tega nihče ni pričakoval oziroma so prepričani, da se družba z delno privatizacijo ne bi smela odreči svoji odgovorni vlogi razvijanja mladih (prav tam).

Naša intervjuvana skupina se pretežno nagiba k mnenju, da ni realno verjetno, da bi se privatizacija izrodila v obliko krpanja lukenj v državni blagajni, tj., da bi država formalno-pravno podpirala, mogoče tudi stimulirala zasebno pobudo na področje predšolske vzgoje, ne bi pa subvencionirala, tako bi se realno krčila sredstva za ta namen. Iz prvotne skupine (Stropnik 1993, 355) jih je bila slaba polovica mnenja, da je to realno možno. Eden pa je bil prepričan, da privatizacija ne more biti opravičilo za krčenje proračunskih sredstev. Takšno tveganje naj bi bilo možno zaobiti z zakonskim določilom, kjer o dodelitvi odloča pooblaščen strokovno telo, ne pa občina oziroma njen upravni organ (prav tam).

Intervjuvanci iz prvotne študije menijo, da ni nevarnosti za porast socialne diskriminacije, dokler bo država subvencionirala nacionalne programe javnih in zasebnih izvajalcev. Prav tako ocenjujejo, da s porastom nejavnih vrtcev ne bo prišlo do poudarjene socialne segregacije. Dražji programi sami po sebi še ne pomenijo, da je tudi kakovost storitve na višji ravni. Zaradi delne privatizacije najverjetneje ne bo prišlo do ideološko-verske segregacije, bi pa takšna segregacija zagotovo vodila k večji nestrpnosti med ljudmi. Vprašani menijo, da bi delna privatizacija pozitivno vplivala na pravičnost, saj bi si lahko ljudje na trgu storitev izbrali tisto, ki bi bila skladna z njihovimi pobudami in željami. Povzemimo, vprašani so na splošno odprti za spremembe na predšolskem področju. Zasebni izvajalci bodo storitve ponudili tam, kjer je veliko povpraševanje, nove uporabnike pa bodo pridobili tudi s

strokovno usposobljenim kadrom, sodobno opremljenimi igralnicami in zunanjimi površinami (Stropnik 1993, 366–368). Intervjuvani v naši študiji pa so pretežnega mnenja, da bi lahko s privatizacijo vrtcev prišlo do socialne, slojevske ali pa ideološke segregacije. Pri tem menijo, da je cena zelo pomembna, po drugi strani pa v vrtce vpisujejo otroke starši, ki so podobno misleči in jim je določena filozofija dela blizu.

12 SKLEPNE UGOTOVITVE

V nadaljevanju podajamo ključne ugotovitve analize in interpretacije rezultatov raziskave glede na zastavljena raziskovalna vprašanja. Ugotovitve se nanašajo na stanje zasebne predšolske vzgoje in varstva v Sloveniji, zlasti pa smo proučili možnosti in ovire za njegov razvoj v okviru koncepta privatizacije.

1. Kakšne so možnosti privatizacije na področju predšolske vzgoje in varstva v smislu prenosa posameznih funkcij javnega sektorja na zasebni sektor?

- Izvajanje in upravljanje

Obe skupini intervjuvanih (tako iz leta 1991 kot 2016) trdita, da je nejavni sektor v primerjavi z javnim učinkovitejši pri porabi sredstev. Prvotna skupina je mnenja, da bi ravno na tak način lahko zasebni sektor tudi investiral višje zneske kot javni. Kot razlagata Bohinc in Tičar (2012, 6–7), javni zavod nima lastnega premoženja. Poslovno, razvojno in investicijsko funkcijo ima še vedno v rokah ustanovitelj. Takšno stanje ovira njegov položaj [ravnatelja oziroma direktorja], ga dela manj učinkovitega. Ustanovitelj je tisti, ki je odgovoren za naložbe, razvoj, postopke javnega naročanja, javne nabave (prav tam). Za konkreten primer lahko navedemo sistem javnega naročanja, ki že sam po sebi direktorju odvzema tisto ekonomsko funkcijo, postopek birokratizira. Zakonodaja je še vedno precej toga in utesnjuje avtonomijo sedanjih javnih zavodov (zakoni, ki urejajo javne finance, plače, proračunsko razpolaganje ipd.) (Bohinc in Tičar 2012, 9). Poslovodno kot tudi nadzorstveno pristojnost v upravnih odborih in svetih zavodov sestavljajo ljudje, ki v zavodih sploh niso zaposleni (z izjemo predstavnikov zaposlenih, ki pa po pogodbi lahko opravljajo čisto različno delo). Vse to močno vpliva na odgovornost in kvaliteto poslovanja (prav tam).

Pri NJM država prenese del svojih nalog na civilno družbo, hkrati pa mora poskrbeti za sistematično sodelovanje med njenimi organi ter organi civilne družbe, ki se oblikuje na podlagi te načrtne delitve nalog med njima. Poudarek naj bi bil na enakopravnih partnerskih odnosih ter na njih temelječih oblikah sodelovanja (Rus 2001, 32, 42). S privatizacijo je možno bolj racionalno porabljati sredstva, uporabniki imajo večjo izbiro, storitve so bolj kakovostne, moč pa se porazdeli v korist izvajalcev in uporabnikov (prav tam, 41). Sicer pa je (tudi po Stropnikovi 1993, Bohincu in Tičarju 2012) zasebni sektor bolj motiviran za doseganje učinkovitosti kot javni sektor, saj ga skrbi bankrot, konkurenca. Manjša učinkovitost javnega sektorja naj bi bila, po mnenju mnogih, v večji meri posledica izvzetosti iz konkurenčnega okolja kot pa to, da gre za javno lastništvo (prav tam). Kot primer smo navedli javno-zasebna partnerstva, ki se zadnje čase izvajajo pri sami gradnji, upravljanju in vzdrževanju objektov, namenjenih izvajanju predšolske vzgoje in varstva. Izvajalec je tu zasebnik, ki se pri svojem delovanju obnaša podjetno: racionalno porablja sredstva, izvedba je bolj kakovostna, saj jo glede na pogodbe običajno upravlja in vzdržuje 15 let, višina stroškov pa v končni fazi oblikuje njegov končni dobiček.

Eno izmed poenotenih mnenj vprašanih je tudi prepričanje, ki je skladno z Rusom (1993b, 23). Nejavni sektor hitreje reagira na vsakokratne aktualne potrebe, zagotovo tudi zato, ker je manjši. Hkrati velja upoštevati dejstvo, da obstaja v zasebnem sektorju konkurenčno poslovno okolje, ki zasebnika sili v boj za obstanek in povečanje lastne konkurenčne prednosti. Poleg tega naj bi prav privatizacija odpravila »okostenele birokratske strukture«, ki ovirajo napredek zavodov.

Posledica vdora procesa privatizacije v organizacijo in odnose je tudi izoblikovanje novega načina mišljenja in delovanja, ki izvira iz področja podjetništva. Podjetniški duh prinaša v organizacijo nekaj novega in učinkovitega, hkrati pa s sabo nosi večjo odgovornost za opravljanje dela. Coghill in Owen (v Rus 2001, 43) ugotavljata, da se je spremenila tudi struktura odgovornosti. Ta v organizaciji ni več hierarhična, temveč je razdeljena med vse nivoje organizacije. Odgovornost je celostna in zavezuje k odgovornemu ravnanju do državljanov, vladnih teles, političnih strank, množičnih občil in drugim (prav tam).

- Ustanavljanje in financiranje

Pri nas so pretežni ustanovitelji institucij predšolske vzgoje in varstva občine. Zakonske možnosti to omogočajo še domačim ali tujim fizičnim in pravnim osebam (ZOFVI 2007 UPB5, 40. člen), medtem ko javne vrtce ustanovijo lokalne skupnosti (prav tam, 41. člen). Tako se kot ustanovitelji (in izvajalci) zasebnih vrtcev, poleg fizičnih oseb, lahko (po Stropnik 1993) pojavljajo še občina, Cerkev, podjetje, društvo (združenje), kooperativa. Pri pregledu evidence zasebnih vrtcev, ki jo najdemo na spletnem portalu Ministrstva za šolstvo, so ustanovitelji predvsem domače fizične osebe – kot oblika je pogosta d. o. o., v okviru Cerkve pa pretežno župnije (Portal MIZS 2016).

Prednosti privatizacije, ki smo jih navedli že pri izvajanju in upravljanju, veljajo še tu. Sicer pa je težava, ki jo izpostavljajo tudi intervjuvani financiranje, ki med drugim otežuje ustanavljanje zasebnih vrtcev. Samo koncesijski zasebni vrtci so deležni 100 % financiranja izvajanja stroškov programa, ki ga občina namenja tudi javnim vrtcem. Ostali zasebni vrtci lahko pridobijo največ 85 % teh sredstev, za ostali delež se morajo znajti sami. Po drugi strani pa ta sredstva pri obeh vrstah zasebnih vrtcev po zakonu ne smejo biti porabljena za investicije in podobne stroške, ki pa pravzaprav predstavljajo ogromen zalogaj za samega ustanovitelja in predstavlja tudi veliko poslovno tveganje.

Tako so že v osnovi določeni slabši finančni pogoji za zasebne vrtce, zlasti za tiste, ki ne izvajajo javnega Kurikula. Pri nas zasebna sredstva predstavljajo skoraj izključno sredstva plačila staršev, izjeme so donatorstva, ki so namenjena za specifičen nakup kakšnega igrala ali podobnega. Intervjuvanim se ne zdi sporno ustvarjanje dobička na področju predšolske vzgoje in varstva, v kolikor to ne vpliva na izvajanje programa. Mnenja so še, da bi večinska finančna podpora morala za predšolsko vzgojo za javne kot zasebne vrtce priti iz javnega sektorja, saj je finančni del tisti, ki zasebne vrtce še posebej bremeni. V primeru, da pogledamo konkretne zasebne vrtce, poleg izvajanja programa nudijo še druge storitve: npr. Montessori izobraževanja, počitniško varstvo, jezikovne tečaje in drugo ter si pomagajo na takšen način. Poleg tega se kot zasebniki pričakovano »obnašajo podjetniško«. Po drugi strani pa si lahko (kot pišejo teoretiki) npr. Cerkev in podjetja pomagajo tudi tako, da koristijo že obstoječe prostore, prehranske storitve, tudi delovno silo. Seveda pa slednjega na razpolago nimajo vsi potencialni zasebni izvajalci.

Zasebnim izvajalcem vprašani, ki smo jih intervjuvali, ne nasprotujejo. Mnenja so, da je prav, da obstaja čim večja možnost izbire ter, da predstavljajo zdravo konkurenco.

- Regulacija

V okviru regulacije se večina intervjuvanih strinja, da mora država regulirati predšolsko vzgojo in varstvo vsaj na osnovni ravni. Pri tem so mišljeni zakoni, predpisi, normativi in standardi (npr. glede izobrazbe strokovnega kadra, prostorski normativi, pogoji za sprejem otrok, programske usmeritve). Mnenje vprašanih iz obeh skupin je, da morajo biti standardi in normativi vsaj na osnovni ravni poenoteni in ne pride do razhajanj in večjih odstopanj. S tem se vzdržuje tudi ustrezen nivo kakovosti. Skoraj polovica iz prvotne skupine, ki je na vprašanja odgovarjala leta 1991, je bila kritična do togega Kurikuluma, ki izvajalcem ne nudi dovolj samostojnosti ter prilagajanj otrokovim interesom in potrebam (npr. eden izmed vprašanih je izpostavil tudi obvezno spanje otrok ter preveč podrobno predpisano vsebino programa). Kurikulum, ki smo ga dobili leta 1999 je veliko bolj odprt, omogoča bolj odprte in fleksibilne programe, pestrejšo ponudbo, po drugi strani pa večjo avtonomnost strokovnega kadra. Tako se kritike glede tega v skupini naših intervjuvanih niso več pojavile. Še vedno pa so bila izražena mnenja, da je ponekod državna regulativa neustrezna. Kot je povedala ena izmed ravnateljic, je to neustrezen normativ glede števila otrok posamezne starostne skupine v oddelku, kjer bi morali biti normativi za prvo in drugo starostno skupino ravno obratni. Vsi pa so izrazili mnenje, da je regulacija sistema plačil, ki jih morajo starši prispevati za vključenost svojih otrok v predšolsko vzgojo in varstvo, neustrezna. Po mnenju vprašanih bi javna regulacija morala obsegati še regulacijo dostopnosti storitev (mreže storitev) in to ne bi smelo biti prepuščeno zasebnemu sektorju. Prav tako bi država morala poskrbeti za zakonska določila, predpise, standarde, vendar v večji povezanosti s praktičnim vidikom njihove implementacije.

Nadalje smo z analizo odgovorov intervjujev skušali odgovoriti na naslednje raziskovalno vprašanje:

1. Kako se lahko s privatizacijo na področju predšolske vzgoje in varstva poveča in izboljša ponudba?

V osnovi ločimo dve vrsti zasebnih vrtcev, in sicer zasebne vrtce s koncesijo, ki izvajajo javni Kurikulum in so izenačeni z javnimi vrtci ter zasebne vrtce, ki izvajajo od javnega Kurikuluma drugačen program ali delujejo po posebnih pedagoških načelih. Prav ta druga

vrsta zasebnih vrtcev naj bi nudila tisto drugačnost ter dopolnjevala ponudbo na področju predšolske vzgoje in varstva (Krek 1996). Pri nas so to predvsem Waldorfski in Montessori vrtci. Po podatkih, ki jih navaja Združenje montessori Slovenije na svoji strani, imamo 15 montessori vrtcev, ki delujejo pri nas (Združenje montessori Slovenije 2016) ter po podatkih Zavoda za razvoj waldorfskih šol in vrtcev 8 waldorfskih vrtcev (Zavod za razvoj waldorfskih šol in vrtcev 2016). To so tudi cerkveni vrtci, ki v svoj program vključujejo verske vsebine.

Na portalu Ministrstva za šolstvo je objavljena evidenca zasebnih vrtcev. Evidenca ni nujno popolna, kot pojasnijo na Ministrstvu, saj podatke vnašajo vrtci sami. Vidimo, da vrtce, ki temeljijo na verskih vsebinah, pri nas ustanavljajo predvsem župnije. Poleg njih pa so med ustanovitelji še Karitas, provincialat sester Uršulink ter sestre Notre Dame. Program, ki ga izvajajo pa je večinoma nacionalni Kurikulum z dodanimi krščanskimi vsebinami. Nekateri imajo še dodane elemente Montessori pedagogike. Tako gre pravzaprav za zasebne vrtce s koncesijo. Nekaj pa je tudi takih katoliških, ki izvajajo program Montessori pedagogike ter mu dodajo še verske vsebine, medtem ko imata še dva takšna katoliška vrtca svoj poseben program (Portal MIZS 2016). Po zadnjih statističnih podatkih imamo 89 zasebnih vrtcev (Arandjelović 2016). Pri omenjeni evidenci opazimo, da gre torej večinoma za zasebne vrtce s koncesijo, ki po teoriji izvajajo program nacionalnega Kurikula, kar v bistvu naj ne bi pomenilo izbire oziroma drugačnosti programov. V primeru, da pogledamo podrobneje pa gre vseeno za nekakšno drugačnost programov, saj ti zasebni vrtci pravzaprav ponujajo še religijske vsebine, se izvajajo na osnovi krščanskih vrednot in/ali še elementov Montessori pedagogike ter na tak način (kot nekateri tudi sami opredelijo) Kurikulum obogatijo. Pri tem pa ne gre zanemariti načela ločenosti Cerkve od države, ki pa s takšno ureditvijo ni dosledno upoštevano, saj je cerkvenim vrtcem dodeljena koncesija, kljub temu, da ne zagotavljajo versko nevtralne vzgoje, kot to velja za javne vrtce in na splošno za javni izobraževalni sistem pri nas.

Leta 1999 smo dobili Kurikulum za vrtce, katerega cilj je med drugim omogočiti odprte in fleksibilne programe, pestrejšo ponudbo dejavnosti, v večji meri upoštevanje individualnosti, drugačnosti (Vonta 2009). Vrtci lahko sodelujejo v posameznih projektih in eksperimentalnih programih: npr. ekovrtci, zdravi vrtci, mreža učečih se vrtcev in šol, Korak za korakom (Eurydice Slovenija 2015). Kot pojasnijo na Ministrstvu za šolstvo, je Kurikulum dovolj

odprt, da so takšne stvari mogoče. Veliko je odvisno od posameznih vrtcev, zlasti vzgojiteljic, ki se odločijo za te dodatne projekte, financirani pa so večinoma iz evropskih sredstev.

V primeru koncesijskih vrtcev pa prav ta odprtost Kurikuluma iz leta 1999 dopušča vnašanje drugačnih vsebin, vrednot, nenazadnje še elemente drugih pedagogik. Ne gre torej za drugačne, alternativne programe (osnova je še vedno nacionalni Kurikulum), pač pa vseeno za vrste programsko – vsebinsko in ideološko raznolikost, ki prav tako v precejšnji meri dejansko omogoča izbiro ter bogati ponudbo, potrebno pa bi bilo bolj dosledno spoštovati načelo verske nevtralnosti javnega izobraževalnega sistema, saj koncesijski vrtci v svoji vlogi nadomeščajo javne vrtce.

13 ZAKLJUČEK

V vseh evropskih državah obstaja trend povečevanja vključitve otrok primerne starosti v institucionalno predšolsko vzgojo in varstvo. Po eni strani gre za lažje usklajevanje družinskega in poslovnega življenja ter konkuriranje mater na trgu delovne sile, po drugi strani pa gre za optimalni razvoj otrok ter premoščanje razlik za otroke iz socialno depriviligiranih okolij. K povečevanju vključenosti otrok v institucionalizirano predšolsko vzgojo in varstvo se nagibajo tudi strateške usmeritve na ravni Evropske Unije kot so Barcelonski cilji 2010 in Evropa 2020, o pozitivnih učinkih pišejo številne študije. Sicer pa so vprašani, ki smo jih intervjuvali, v ospredje postavili predvsem otroka, njegove potrebe in koristi, ki jih prinaša takšna vključenost.

Delež vpisanih otrok v vrtcih se tudi pri nas počasi povečuje – tudi v zasebnih vrtcih, čeprav je slednjih zgolj manjšina. Po zadnjih podatkih imamo 89 zasebnih vrtcev, kar zajema 9 % predšolske vzgoje in varstva pri nas. Slovenija je dosegla (in v primerjavi z nekaterimi evropskimi državami bistveno presegla) nekatere strateške cilje glede vključenosti otrok primerne starosti v institucionalne oblike predšolske vzgoje in varstva, in sicer za obdobje do starosti treh let. Ne pa še vseh, saj smo pri vključenosti otrok od starosti štirih let do vstopa v šolo še vedno nekaj odstotkov nižje od načrtovanih 95 %. Za razliko od drugih držav nimamo

težav z dostopnostjo vrtcev za predšolske otroke iz ekonomsko šibkejših (in v povezavi iz socialno depriviliranih) družin, saj je cena, ki jo morajo plačevati starši temu močno prilagojena ali celo enaka nič. Po drugi strani pa gre za visok razpon, kjer lahko starši plačujejo tudi do 77 % cene programa, kar predstavlja velik strošek za mnoge starše in bi v vsakem primeru država, konkretno občina, morala prispevati veliko večji delež.

V evropskih državah, kjer prevladuje sistem ločenega varstva in vzgoje, je do starosti treh let značilno predvsem institucionalno varstvo, ne pa tudi institucionalna vzgoja kot pri skupnem sistemu. V državah, kjer je s strani javnega sektorja slabše poskrbljeno, to vlogo bolj zavzema zasebni sektor. V Sloveniji imamo varstvo in vzgojo združeni skozi celotno predšolsko obdobje, delež zasebnih vrtcev pa je z leti narasel na že omenjenih 9 %. Po mnenju intervjuvanih bi se z večjo ponudbo oziroma pluralizacijo oblik in programov vsaj v manjši meri povečal tudi vpis, čeprav hkrati menijo, da večjih razlik ne bi bilo, saj imamo že sedaj visoko stopnjo vključenosti otrok.

Privatizacija, ki je zajela področje družbenih dejavnosti vključuje tudi področje predšolske vzgoje in varstva. Gre za novejši proces v Sloveniji, in sicer možnost ustanavljanja zasebnih vrtcev je bila ponujena šele po spremembi družbenega sistema po letu 1990. Javnost vsako novost sprejme zadržano in s številnimi pomisleki. Strokovnjaki in politiki pa se soočijo s težavo urejanja in prilagajanja zakonodaje ter pravilnikov, da bi uredili obstoj in odgovornosti novih ustanov na področju predšolskega varstva in vzgoje. Tako v Sloveniji še vedno nimamo dokumenta, ki bi urejal izključno privatizacijo na predšolski ravni izobraževalnega sistema. Država oziroma občina še vedno v večini izvaja ustanoviteljsko, izvajalsko in finančno funkcijo ter le počasi podaja roko zasebnemu sektorju. Kot nosilci teh funkcij se v splošnem lahko pojavljajo še Cerkev, podjetje, zasebni zavodi, društvo (združenje), kooperativa ali fizična oseba. V primeru, da pogledamo trenutne zasebne vrtce (evidenca na Portalu Ministrstva za šolstvo) se v ustanoviteljski in izvajalski funkciji pojavljajo predvsem zasebne fizične osebe, poslovne pravne osebe (večinoma d. o. o.) in Cerkev – pretežno župnije. Po financiranju gre večinoma za koncesijske vrtce, kar pomeni, da so porabniki proračunskih finančnih sredstev in spadajo v javno mrežo vrtcev. Za zagon zasebnih vrtcev (tudi koncesijskih) so pri nas največja težava finančna sredstva, saj si le-ti morajo sami priskrbeti prostor in opremo, kar zahteva ogromen finančni vložek. Sicer pa v primeru koncesijskih lahko občina sama odloči, da prispeva delež tudi za to ali pa sploh ne, kar je v praksi tudi bolj

verjetno. Po drugi strani pa se iz občinskega proračuna, v primerjavi z javnimi oziroma koncesijskimi zasebnimi vrtci, zasebnim vrtcem krije le 85 % cene programa.

Večina zasebnih vrtcev pri nas je torej zasebnih koncesijskih in izvajajo javni Kurikulum. Glede na sam Kurikulum iz leta 1999, ki je precej fleksibilen in odprt, so možna številna vnašanja drugačnih vsebin, pristopov, načel, vrednost, kar prav tako bogati ponudbo na področju predšolske vzgoje in varstva, prinaša tisto različnost ter omogoča izbiro. Imamo pa še zasebne vrtce, ki izvajajo čisto svoj program (npr. krščanski), Montessori ali Waldorfski in z redkimi izjemami še drugi, ki pa bogatijo programsko in vsebinsko ponudbo že v svoji osnovi.

Zasebni vrtci so tako dobrodošla in pozitivna konkurenca. Prav je tudi, da obstajajo najrazličnejše možnosti izbire. Skoraj polovica vprašanih je že sama kdaj pomislila, da bi odprla zasebni vrtec, čeprav po drugi strani vseeno izražajo določeno stopnjo nezaupanja v njih, saj naj bi bili tudi bolj preverjeni. Zasebni vrtci se pojavljajo, vendar šele čas pokaže, koliko so pravzaprav kvalitetni. Kot najprimernejšo obliko izbire institucionalne oblike predšolske vzgoje in varstva tako vsi, razen ustanoviteljice zasebnega vrtca, še vedno navajajo javni vrtec, zasebni vrtec pa kot drugo najboljšo izbiro.

Na splošno je delitev na javno in zasebno na področju predšolske vzgoje in varstva precej zapletena, saj gre za prepletanje in soodvisnost številnih funkcij, kot so ustanavljanje, upravljanje, nadzor, financiranje. Prav javno financiranje običajno narekuje pogoje, ki sicer zasebne institucije delajo nesamostojne, odvisne. V praksi tako nekateri zasebniki ponujajo še druge storitve, kot so izobraževanja, tečaji, oddajanje prostorov in podobno, da pridobijo dodatna sredstva. Po drugi strani pa privatizacija na področje izobraževanja vnaša tržna načela pri zagotavljanju storitev (lažje prilagajanje na potrebe, večja fleksibilnost; tudi večja avtonomnost in odgovornost zaposlenih, zlasti ustanoviteljev). Starši imajo pravico do izbire programa, ki ga tudi plačajo, zato je povsem smiselno, da izberejo program, ki zadovoljuje njihove potrebe in želje. Oviro predstavljajo finance, saj so zasebni programi, ki jih ne sofinancira država, občutno dražji od javnih programov. To težavo bi lahko premostili z vpeljavo vavčerjev, ki bi predstavljali vstopnico za javni ali zasebni program. Številni strokovnjaki opozarjajo, da lahko na takšen način zasebni sektor izpodrine ustanove v javnem sektorju in v prihodnosti poruši mrežo javnih izobraževalnih ustanov. Dogodkov na tem področju ne moremo predvideti, zavedamo pa se, da se v našem izobraževalnem prostoru še

dolgo ne bo uresničila ta grožnja. Ustanovitev zasebnega vrtca je namreč vse prej kot lahko delo. Poleg zadostnega finančnega vložka, mora ustanovitelj upoštevati vse strogo predpisane prostorske in kadrovske pogoje ter pred začetkom izvajanja storitve pridobiti dovoljenje s strani Strokovnega sveta za splošno izobraževanje. Zasebni vrtci navsezadnje predstavljajo tudi priložnost za vse javne vrtce, da razmislijo o inovacijah, spremembah in povišajo nivo kakovosti opravljenega dela.

14 LITERATURA IN VIRI

1. Andoljšek, Žiga. 2007. Javno premoženje in JZP. *Javna uprava*, 43 (2): 269–277.
2. Arandelović, Dejan. 2016. *V vrtce vključenih 78 % otrok, mlajših od 6 let*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=5916&idp=9&headerbar=7> (25. maj 2016).
3. Banka Slovenije. *Letno poročilo 1991*. Dostopno prek: https://www.bsi.si/iskalniki/letna_porocila.asp?MapaId=709 (26. maj 2016).
4. Bennett, John in Yoshie Kaga. 2010. The Integration of Early Childhood Systems within Education. Dostopno prek: <http://link.springer.com/article/10.1007%2F2288-6729-4-1-35> (5. april 2016).
5. Bitenc, Mira. 1993. Uveljavljanje privatizacije v izobraževanju. V *Privatizacija na področju družbenih dejavnosti*, ur. Miha Kovač, 133–156. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
6. Bohinc, Rado. 2006. *Temelji prava in pravne ureditve: za nepravnike (1. nat.)*. Ljubljana: GV založba.
7. Bohinc, Rado in Bojan Tičar. 2012. *Pravo zavodov*. Koper: Univerza na Primorskem Fakulteta za management.
8. *Cenik plačila vrtca*. Lestvica od 1. 1. 2016. Dobljeno prek: <http://www.vrtec-sg.si/cenik-placila-vrtca/> (1. maj 2016).
9. Court of Human Rights. 1950. *European Convention on Human Rights*. Strasbourg: Council of Europa. Dostopno prek: <http://www.echr.coe.int/pages/home.aspx?p=basictexts> (7. maj 2016).
10. Čelebič, Tanja. 2012a. *Javno in zasebno v izobraževanju*. Statistični dnevi. Dostopno prek:

- http://www.stat.si/StatisticniDnevi/Docs/Radenci%202012/prispevki/%C4%8Celebi%C4%8D-Javno_zasebno_izobra%C5%BEevanje.pdf (8. februar 2016).
11. --- 2012b. *Predšolska raven izobraževanja v Sloveniji in mednarodna primerjava z državami EU*. Delovni zvezek, št. 4/2012, let. XXI. Zbirka Delovni zvezki UMAR (Urad za makroanalize in razvoj). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj. Dostopno prek: <http://www.umar.gov.si> (08. februar 2016).
 12. Drucker, Peter F. 1986. *Innovation and Entrepreneurship*. Practice and Principles. New York: Harper and Row. Dostopno prek: http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/ENTREPRENEURSHIP%20Innovation%20and%20entrepreneurship.PDF (4. junij 2016).
 13. Eduka, zavod za izobraževanje in svetovanje, Slovenj Gradec. Dostopno prek: www.eduka.si (2. maj 2016).
 14. Eurydice Slovenija. 2015. EUROPA > European Commission > EACEA > Eurydice. Dostopno prek: https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Slovenija:Pred%C5%A1olska_vzgoja_in_varstvo (16. marec 2016).
 15. Eurofound. 2014. *Quality of life in Europe: Families in the economic crisis*. Third European Quality of Life Survey. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
 16. --- 2015. *Families in the economic crisis: Changes in policy measures in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Dostopno prek: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2016/social-policies/families-in-the-economic-crisis-changes-in-policy-measures-in-the-eu> (20. maj 2016).
 17. European Commission. 2013. *Barcelona objectives*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130531_barcelona_en.pdf (26. februar 2016).
 18. --- 2014. European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat. *Pomembni podatki o vzgoji in varstvu predšolskih otrok v Evropi – 2014*. Izdaja 2014. Poročilo omrežja Eurydice in Eurostata Luksemburg: Publications Office of the European Union. Dostopno prek: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/166SL.pdf (14. februar 2016).
 19. --- 2015. European Commission/EACEA/Eurydice. *Structural Indicators for Monitoring*

- Education and Training Systems in Europe – 2015*. Dostopno prek: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/190EN.pdf (20. marec 2016).
20. Eurostat. 2012. *Participation in early childhood education*. Pridobljeno prek: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00179> (6. april 2016).
21. --- 2014. *Eurostat Statistics Explained Dec. 2014*. Europe 2020 indicators – education. Early childhood education and care in improving. Starting early. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_indicators_-_education#Starting_early (5. april 2016).
22. --- 2015. *Eurostat Statistics Explained March 2015*. Being young in Europe today – education. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Being_young_in_Europe_today_-_education#Childcare_attendance_and_participation_in_education (3. junij 2016).
23. Evropski parlament, Svet in Komisija. 2010. *Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (2010/C83/02)*. Ur. list EU, C 083, 30/03/2010 str. 0389 – 0403. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1465285652378&uri=CELEX:12010P/TXT> (7. maj 2016).
24. Evropska Komisija. 2015. *Poročilo o državi – Slovenija. 2015*. Delovni dokument služb Evropske Komisije, 18. 3. 2015. Bruselj: Evropska Komisija. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_slovenia_sl.pdf (13. marec 2016).
25. Filipovič Hrast, Maša in Tatjana Rakar. 2015. *The Future of the Slovenian Welfare State and Challenges to Solidarity*. Paper prepared for the Annual ESPAnet Conference: The Lost and the New Worlds of Welfare, 3-5 September, 2015, Odense, Denmark. Dostopno prek: <https://blogs.kent.ac.uk/welfsoc/> (20. maj 2016).
26. Fredrikkson, Ulf. 2007. Javno in zasebno izobraževanje v Evropi. V *Javna predstavitev mnenj o privatnem šolstvu v Republiki Sloveniji, 23. marca 2007: zbornik referatov in razprav*, ur. Zoltan Jan, Sonja Uršič in Nuša Zupanec, 15–30. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije. Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zbornik_jp_mnenj_o_privatnem_solstvu_v_rs.pdf (11. marec 2016).
27. Globokar, Roman. 2011. Katoliško šolstvo v Sloveniji od 1991 do 2011. V *Zasebno šolstvo v Sloveniji*, ur. Šimenc Marjan in Veronika Tašner, 35–62. Ljubljana: Pedagoški inštitut.

28. GreatKids.2016. *Preschool philosophies, A to Z*. Pridobljeno prek:
<http://www.greatschools.org/gk/articles/preschool-philosophies/> (10. april 2016).
29. Izobraževanje. 2016. *Vrste filozofije poučevanja za vrtec*. Dostopno prek:
<http://sl.educationcollege.info/k12/preschool/1014086034.html> (10. april 2016).
30. Jablanović, Branimir. 2013. *Statistične informacije. Izdatki za formalno izobraževanje, Slovenija, 2011 – končni podatki*. Statistični urad Republike Slovenije. Dostopno prek: <https://www.stat.si/doc/statinf/09-si-200-1301.pdf> (3. marec 2016).
31. Jeanhteau, Jean-Pierre in Fabrice Murat. 1998. Observation à l'entrée au CP du «panel 1997» *Note d'information no 98– 40,1998*. Dobljeno prek: <http://educ-eval.pleiade.education.fr/pdf/ni9840.pdf> (3. junij 2016).
32. Johnston, Van R. in Paul Seidenstat. 2007. Contracting Out Gorvenment Services: Privatization at the Millenium. *International Journal of Public Administration*, Special Issue: Changes and Challenges in Public Management Reforms 30 (3): 231–247. Dostopno prek: <http://www-tandfonline-com.nukweb.nuk.uni-lj.si/doi/full/10.1080/01900690601117713> (10. junij 2016).
33. Kodelja, Zdenko. 2016. Zakonodajalčeva dilema. V *Komu je napoti kakovostno javno šolstvo?* ur. Marjan Šimenc in Veronika Tašner, 21–46. Ljubljana: Sindikat vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije (SVIZ).
34. Korak za korakom. Dostopno prek: <http://www.korakzakorakom.si/> (12. april 2016).
35. Kovač, V. 2008. *V vrtcih dovolj prostora za vse otroke?* Biba leze, 08. december. Dostopno prek: <http://bibaleze.si> (15. december 2008).
36. Krek, Janez. 1996. Zasebno šolstvo v Sloveniji – koncepti in zakonodajne rešitve. V *Zasebno šolstvo: struktura, primerjava različnih šolskih sistemov in zakonodajne rešitve v Republiki Sloveniji*, str. 83-95. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
37. Lek d. d. 2008. *Otroci že v novem Lekovem vrtcu*. Dostopno prek: <http://www.lek.si/si/onas/mediji/sporocila-za-javnost/495/> (8. junij 2016).
38. Lorenčič, Aleksander. 2012. *Prelom s starim in začetek novega. Tranzicija slovenskega gospodarstva iz socializma v kapitalizem (1990-2004)*. (Zbirka Razpoznavanja = Recognitiones; 15.) Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino.
39. Ložar, Breda. 2008. *Predšolska vzgoja in izobraževanje v vrtcih, Slovenija, šolsko leto 2007/2008*. (Statistični urad Republike Slovenije, 18. april). Dostopno prek: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?ID=1579 (3. februar 2016).
40. Ložar, Breda in Andreja Kozmelj, Jadranka Tuš in Tatjana Škrbec. 2012.

- Izobraževanje v Sloveniji*. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
Dostopno prek: <https://www.stat.si/doc/pub/Izobrazevanje.pdf> (6. april 2016).
41. Ložar, Breda. 2013. *Predšolska vzgoja in izobraževanje v vrtcih, Slovenija, šolsko leto 2012/2013*. (Statistični urad Republike Slovenije, 26. marec). Dostopno prek: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=5386 (22. februar 2016).
42. --- 2015. *Čeprav je v vrtcih vse več otrok, strateški cilj EU 2020 za predšolsko izobraževanje še ni dosežen*. (Statistični urad Republike Slovenije, 8. maj). Dostopno prek: <http://www.stat.si/StatWeb/sl/prikazi-novico?id=5162&idp=9&headerbar=7> (3. marec 2016).
43. Marjanovič Umek, Ljubica, Urška Fekonja Peklaj. 2008. *Sodoben vrtec: možnosti za otrokov razvoj in zgodnje učenje*. Ljubljana: Znanstvenoraziskovalni inštitut Filozofske fakultete.
44. Mills, Melinda, Patrick Präg, Flavia Tsang, Katia Begall, James Derbyshire, Laura Kohle, Céline Miani and Stijn Hoorens. 2014. *Use of childcare in the EU Member States and progress towards the Barcelona targets*. European Commission. Short statistical report No.1 April 2014. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/140502_gender_equality_workforce_ssr1_en.pdf (7. marec 2016).
45. MF. 2009. Ministrstvo za finance. *Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji v letu 2009*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javno_zas_partnerstvo/porocilo_o_o_jzp.pdf (8. april 2016).
46. MIZS. 1995. *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji 1995*. Janez Krek, ur. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
47. --- 2016. *Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. Področje predšolska vzgoja. Kako ustanoviti zasebni vrtec?* Dostopno prek: http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_pedsolsko_vzgojo_in_osnovno_solstvo/pedsolska_vzgoja/ (8. marec 2016).
48. Ministrstvo RS za zunanje zadeve. *Slovenija in OECD*. Dostopno prek: <http://paris.representation.si/index.php?id=3622> (15. marec 2016).
49. Mužina, Aleksij. 2005. JAVNO – ZASEBNO: Ureditev javno-zasebnega partnerstva. *Pravna praksa, 2005, 17-18: 9–11*. Dostopno prek spletnega

- portala EDUS INFO:
<http://www.edusinfo.si/LITE/Besedilo.aspx?SOPI=L010Y2005V17P9N1> (25. marec 2016).
50. *Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta Vrtec Legen, Vrtec Podgorje s knjižnico in Vrtec Sele. 2015.* Uradni list RS, št. 79/2015. Stran 8739, z dne 23. 10. 2015. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=123545> (5. april 2016).
51. *Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta Vrtec Šoštanj. 2012.*
Dostopno prek:
http://www.sostanj.si/index.php?gid=1767&option=com_docman&task=doc_download (5. april 2016).
52. OECD. 2005. Glossary of Statistical Terms. Dostopno prek:
<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7020> (14. april. 2016).
53. --- 2006. *Starting strong II. Early childhood education and care.* Report. Pariz.
54. --- 2012. *Starting Strong III.* Dostopno prek:
http://www.forpedi.com.br/downloads/forpedi_anexo_0509121501208.pdf
(14. marec 2016).
55. --- 2013. (osnovna stran, tudi *Education at a Glance 2013 - Country Note and key fact tables*. Slovenia country note and key fact table, Interactive country profile. OECD Indicators. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/edu/educationataglance2013-countrynotesandkeyfacttables.htm>,
http://www.oecd.org/edu/Slovenia_EAG2013%20Country%20Note.pdf (26. marec 2016).
56. --- 2014. *Education at a Glance 2014: Slovenia.* Country Note – Education. OECD Indicators. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/edu/Slovenia-EAG2014-Country-Note.pdf> (26. marec 2016).
57. --- 2015. Slovenia. Overview of the education system (EAG 2015). Dostopno prek:
<http://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=SVN&treshold=10&topic=EO> (4. april 2016).
58. --- 2016. Members and Partners. Dostopno prek:
<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/> (4. april 2016).
59. Piciga, Darja. 1993. Svoboda izobraževanja in privatno šolstvo. V *Privatizacija na področju družbenih dejavnosti*, ur. Miha Kovač, 101–131. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
60. Pintar, Jernej. 2015. *Vpliv institucionalnega okolja na razširjenost javno-zasebnih*

- partnerstev*. Doktorska disertacija. Ljubljana: FDV.
61. POP TV. 2008. 24 ur. com. Ljubljana, 25. avgust 2008.
 62. *Podatkovni Portal SI-STAT (2015)*. Demografsko socialno področje. Dostopno prek: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp> (11. februar 2016).
 63. --- (2016). Demografsko socialno področje. Dostopno prek: http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0952506S&ti=&path=../Database/Dem_soc/09_izobrazevanje/03_predsol_vzgoja/01_09525_otroci_vrtci/&lang=2 (14. Junij 2016).
 64. Portal MIZS. 2016. *Evidenca vzgojno-izobraževalnih zavodov in vzgojno-izobraževalnih programov*. Dostopno prek: <http://eportal.mss.edus.si/portal/> (2. marec 2016).
 65. *Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca*. 1996. Uradni list RS, št. 12/1996, str. 3427.
 66. *Pravilnik o plačilih staršev za programe v vrtcih*. 2006. Uradni list RS, št. 129/2006, str. 14133.
 67. *Profesionalno usposabljanje strokovnih delavcev za izvajanje elementov posebnih pedagoških načel koncepta Reggio Emilia na področju predšolske vzgoje 2008-2013*. Dostopno prek: http://reggioemilia.pef.uni-lj.si/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=34&Itemid=27 (21. april 2016).
 68. Rakar, Tatjana. 2007. *Razvoj cerkvenih šol v postsocialističnih družbah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 69. Rakar, Tatjana in Ružica Boškić, Urban Boljka, Polona Dremelj, Mateja Nagode, Andreja Črnak-Meglič in Liljana Rihter. 2010. *Raziskava o potrebah družin po različnih oblikah storitev*. Ljubljana: Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo (IRSSV).
 70. Rodger, Liam in Joan Bakewell, ed. 2011. »Milton Friedman« V *Chambers Biographical Dictionary*. Dostopno prek: http://nukweb.nuk.uni-lj.si/login?qurl=http%3A%2F%2Fsearch.credoreference.com%2Fcontent%2Fentry%2Fchambbd%2Ffriedman_milton%2F0 (6. junij 2016).
 71. Rus, Veljko. 1993a. Privatizacija kot sredstvo revitalizacije družbenih dejavnosti. V *Teorija in praksa* 30 (1-2): 6-13.
 72. --- 1993b. Privatizacija kot most med socialno državo in družbo blaginje. V *Privatizacija na področju družbenih dejavnosti*, ur. Miha Kovač, 21-98. Ljubljana: Državna založba Slovenije.

73. --- 2001. *Podjetizacija in socializacija države*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
74. Socialna zbornica Slovenije. 2014. XX. Dnevi Socialne zbornice Slovenije. Rubrika aktualno. Dostopno prek: <http://www.szslo.si/4Aktualno.htm> (5. junij 2016).
75. Starr, Paul. 2014. The Meaning of Privatization. V *Privatization and the Welfare State*, ed. Kamerman, Sheila B. in Alfred J.Kahn, 15–48. Dostopno prek: <http://web.b.ebscohost.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/ehost/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzc5MTI1Ml9fQU41?sid=5b9a9777-fbe6-4d8a-b90c-6ed600fb1a93@sessionmgr120&vid=0&format=EB&rid=1> (5. junij 2016).
76. Stropnik, Nada. 1993. Privatizacija na področju predšolske vzgoje in varstva. V *Privatizacija na področju družbenih dejavnosti*, ur. Miha Kovač, 307–383. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
77. Šimenc, Marjan. 2007. Položaj zasebnega šolstva. *Javna predstavitev mnenj o privatnem šolstvu v Republiki Sloveniji, 23. marca 2007: zbornik referatov in razprav*, ur. Zoltan Jan, Sonja Uršič in Nuša Zupanec, 33–40. Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zbornik_jp_mnenj_o_privatnem_solstvu_v_rs.pdf (11. marec 2016).
78. --- 2008. Zasebno in javno na področju šolstva v Sloveniji v obdobju 2004–2007. V *Pet minut demokracije: podoba Slovenije po 2004*, ur. Drčar Murko, Mojca, Božidar Flajšman, Boris Vezjak in Darko Štrajn, 235–244. Ljubljana: Liberalna akademija.
79. Šverc, Magdalena. 2007. Usmeritve na področju privatnega šolstva v Republiki Sloveniji. V *Javna predstavitev mnenj o privatnem šolstvu v Republiki Sloveniji, 23. marca 2007: zbornik referatov in razprav*, ur. Zoltan Jan, Sonja Uršič in Nuša Zupanec, 30–32. Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zbornik_jp_mnenj_o_privatnem_solstvu_v_rs.pdf (11. marec 2016).
80. Tavčar, Mitja. 2005. *Strateški management nepridobitnih organizacij*. Koper: Fakulteta za management.
81. Tašner, Veronika. 2011. Ureditve zasebnega šolstva po izbranih državah Evropske unije. V *Zasebno šolstvo v Sloveniji*, ur. Marjan Šimenc in Veronika Tašner, 143–156. Ljubljana: Pedagoški inštitut.
82. *The Condition of Education 2015*. IES. National Center for Education Statistics. Institute of Education Science. May 2015. Dostopno prek:

- <http://nces.ed.gov/pubs2015/2015144.pdf> (12. marec 2016).
83. Turnšek, Nada in Marcela Batistič-Zorec. 2009. *Predšolska vzgoja in varstvo v Evropi: odpravljanje socialne in kulturne neenakosti (Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities)*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
 84. TV Slovenija, 1. program. 2008. TV Tednik. Ljubljana, 25. september.
 85. UMAR. 2005. *Strategija razvoja Slovenije 2005*, ur. Šušteršič, Janez, Matija Rojec in Klavdija Korenika. Dostopno prek:
http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2011/SRS/srs.pdf
(13. marec 2016).
 86. --- 2012. *Poročilo o razvoju 2012*. Kazalniki razvoja Slovenije. Javni izdatki za izobraževanje, str. 132. Dostopno prek:
http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2012/02/04_javniizdatki zaizobrazevanje.pdf
 87. --- 2014. *Poročilo o razvoju 2014*. Kazalniki razvoja Slovenije. Javni izdatki za izobraževanje, str. 134. Dostopno prek:
http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2014/POR_2014.pdf
 88. --- 2015. *Poročilo o razvoju 2015*. Kazalniki razvoja Slovenije. Javni izdatki za izobraževanje, str. 119. Dostopno prek:
http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2015/PoR_2015.pdf
 89. --- 2016. *Poročilo o razvoju 2016*. Kazalniki razvoja Slovenije. Javni izdatki za izobraževanje, str. 129. Dostopno prek:
http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2016/POR%202016_final%20za%20net.pdf
 90. United Nations. 1948. *The Universal Declaration of Human Rights*. Dostopno prek:
<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> (7. maj 2016).
 91. Urban, Mathias in Clara Inés Rubiano. 2014. *Privatisation in Early Childhood Education (PECE). An Explorative Study on Impacts and Implications*. Dostopno prek:
[http://www.ei-ie-al.org/mercantilizacion/Mercantilizaci%C3%B3n%20educativa-%20art%C3%ADculos,%20publicaciones/Ingl%C3%A9s/Urban%20M.%20Rubiano%20C.%20\(2014\)%20Privatisation%20in%20Early%20Childhood%20Education.pdf](http://www.ei-ie-al.org/mercantilizacion/Mercantilizaci%C3%B3n%20educativa-%20art%C3%ADculos,%20publicaciones/Ingl%C3%A9s/Urban%20M.%20Rubiano%20C.%20(2014)%20Privatisation%20in%20Early%20Childhood%20Education.pdf)
(12. maj 2016).
 92. Ustava Republike Slovenije. 1991. Ur. l. RS, št. 33/1991, str. 1373.
 93. Vidmar, Darja in Branimir Jablanovič 2014. Izdatki za formalno izobraževanje,

- Slovenija, 2012. *Javni izdatki za formalno izobraževanje v Sloveniji v 2012: 5,8 % BDP*. Dostopno prek:
<http://www.stat.si/StatWeb/glavnanavigacija/podatki/prikazistaronovico?IdNovice=6375>
 (12. maj 2016).
94. Vidmar, Darja. 2015. *Javni izdatki za formalno izobraževanje v Sloveniji v 2013: 5,5 % BDP*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=5267&idp=9&headerbar=7> (4. maj 2016).
95. Vidmar, Darja. 2016. *Javni izdatki za formalno izobraževanje v Sloveniji v 2014: 5,3 % BDP*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=5751&idp=9&headerbar=7> (23. marec 2016).
96. Vidmar, Maša in Tanja Taštanoska. 2014. *Umestitev predšolske vzgoje v Sloveniji v evropski prostor s pomočjo mednarodnih primerjalnih poročil. Eurodyce Slovenija*. Dostopno prek: <http://www.eurydice.si/index.php/fokus/9366-umestitev-predsolske-vzgoje-v-sloveniji-v-evropski-prostor-s-pomocjo-mednarodnih-primerjalnih-porocil> (14. april 2016).
97. Vonta, Tatjana. 2009. *Razvoj pedagoških idej v organizirani predšolski vzgoji*. Znanstveno poročilo/Pedagoški inštitut; 09/13. Ljubljana: Pedagoški inštitut. Dostopno prek:
http://www.pei.si/UserFilesUpload/file/zalozba/ZnanstvenaPorocila/13_09_razvoj_pedagoskih_idej_v_organizirani_predsolski_vzgoji.pdf (10. april 2016).
98. Vrtec Manka Gotarja Gornja Radgona. Projekti. Dostopno prek: [vrtec-radgona.si/portfolio/reggio-emilia/](http://www.vrtec-radgona.si/portfolio/reggio-emilia/) (20. april 2016).
99. Vrtec Najdihojca. 2016. Dostopno prek: http://www.najdihojca.si/Biba/?pass_forgot (8. junij 2016).
100. *Zakon o javnem naročanju (ZJN-3 2016)*. Ur. l. RS, št. 91/2015, str. 10201.
101. *Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI 2007 UPB5)*. Ur. l. RS, št. 16/2007, stran 1830.
102. *Zakon o vrtcih (ZVrt 1996)*. Ur. l. RS, št. 12/1996, str. 871.
103. *Zakon o vrtcih (ZVrt 2005 UPB2)*. Ur. l. RS, št. 100/2005, str. 10522.
104. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih (ZVrt-D 2008)*. Ur. l. RS, št. 25/2008, str. 2311.
105. *Zakon o spremembi in dopolnitvah Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev*. 2016. (ZUPJS-E). Ur. l. RS, št. 90/15.
106. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP 2006)*. Ur. l. RS 127/2006, str. 13901.

107. *Zakon o zavodih (ZZ 1991)*. Ur. l. RS, št. 12/1991, str. 442.
108. *Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih. 2014*. ZSDP-1. Ur. l. RS, št. 26/2014, str. 3055.
109. *Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. 2010*. ZUPJS 2010. Ur. l. RS, št. 62/2010, str. 9339.
110. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih. 2015*. ZSDP-1A. Ur. l. RS, št. 90/2015, str. 10114.
111. *Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF 2012)*. Ur. l. RS, št. 40/2012, str. 4227.
112. *Zasebni vrtec Vesela hiša*. Dostopno prek: <http://www.vrtecveselahisa.si/> (2. maj 2016).
113. *Zavod za razvoj waldorfskih šol in vrtcev*. Waldorfska pedagogika. Dobljeno prek: <http://www.waldorf.si/waldorfska-pedagogika/> (10. april 2016).
114. *Zavod RS za šolstvo. 2011. Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji 2011*. Znanstvena monografija. Krek, Janez in Mira Metljak, ur. Ljubljana: Zavod RS za šolstvo.
115. *Združenje montessori Slovenije*. Dostopno prek: http://www.zdruzenje-montessori.si/?page_id=30 (15. april 2016).

PRILOGA:

DELPHY ŠTUDIJA – VPRAŠALNIK

Delphy študija je bila na področju predšolske vzgoje in varstva izvedena leta 1991. Cilj je bil ugotavljanje stališč do organizacije in vsebine predšolske vzgoje ter pričakovanj v zvezi z delno privatizacijo te dejavnosti. Izvedenih je bilo 10 polstrukturiranih intervjujev. Vključeni sta bili dve ravnateljici javnih zavodov, vzgojiteljica (ki si je prizadevala pridobiti dovoljenje in državno subvencijo za odprtje zasebnega vrtca), dve materi predšolskih otrok (ena sicer po izobrazbi vzgojiteljica, druga učiteljica), dva referenta, ki sta v občinski upravi odgovorna za področje otroškega varstva, diplomirana sociologinja, svetovalka otroškega varstva na Ministrstvu za planiranje, dve strokovnjakinji na področju predšolske vzgoje (magistrica in raziskovalka, druga pa doktor psihologije in univerzitetna profesorica). Osnova intervjujev je bil vprašalnik, možnost pa so imeli tudi obširneje predstaviti svoja stališča, kritiko, dvome, pričakovanja. Po obdelavi odgovorov prve faze, je bila organizirana povratna skupinska analiza, med katero so bile zabeležene reakcije na preliminarno poročilo (študija je zajeta v knjigi Privatizacija na področju družbenih dejavnosti iz leta 1993, stran 340 – 368).

Na osnovi te študije so izluščena vprašanja in osnove za intervjuje z namenom, da jo v čim bolj podobni verziji ponovimo:

1. Ali menite, da sta predšolska vzgoja in varstvo individualna – potreba in korist staršev, otroka ali kolektivna storitev – potreba in korist družbe? Oziroma, komu so vrtci pravzaprav namenjeni?
 - 1.1 Kakšne so potrebe/koristi staršev in otrok ter kakšne so potrebe/koristi in družbe glede vključenosti otroka v predšolsko vzgojo in varstvo?
 - 1.2 Ali je pri tem razlika, ko gre za vzgojo in varstvo za mlajše predšolske otroke (do 3-eh let) in ko gre za vzgojo in varstvo za starejše predšolske otroke (3 leta do vstopa v šolo)?
 - 1.3 Ali naj se to razmerje potreb oziroma interesov prenese tudi na področje financiranja programov?
2. Prosimo, opredelite se glede lastnosti kot so količina, kakovost in učinkovitost predšolske vzgoje in varstva. Skratka, kako naj se meri kakovost, količina in učinkovitost vrtca?
 - 1.2 Ali je mogoče meriti količino izvajalca (vrtca) v predšolski vzgoji in varstvu

ter kako? Na individualni ravni (starši, posameznik)? Na ravni družbe (države, občine ali morda skupnosti)?

2.2 Ali lahko izmerimo kakovost predšolske vzgoje in varstva ter kako?

Na individualni ravni (starši, posameznik)? Na ravni družbe (države, občine ali morda skupnosti)?

3.2 Ali lahko merimo učinkovitost izvajalca ter kako?

Na individualni ravni (starši, posameznik)? Na ravni družbe (države, občine ali morda skupnosti)?

4.2 Ali sta kakovost in količina storitev povezani?

5.2 Kdo lahko odloči o izbiri količine storitev (starši, vrtec ali je delno že vnaprej določena s predpisi oziroma kdo to odloči)?

6.2 Kdo lahko odloči o kvaliteti storitev (starši, vrtec ali je delno že vnaprej določena s predpisi oziroma kdo to odloči)?

3. Kdo naj regulira mrežo izvajalcev (dostopnost storitev): tržni mehanizem, država oziroma občina, oba?

4. PRI PRIVATIZACIJ FUNKCIJ NAS ZANIMA, V KATERI MERI JE MOŽNO ALI PRIMERNO KRČITI PRISTOJNOSTI JAVNEGA SEKTORJA IN JIH PRENESTI NA NEJAVNI SEKTOR.

1.4 REGULACIJA. V katerih rokah naj bo regulacija predšolske vzgoje in varstva? Kaj naj regulira država oziroma občina in kaj bi lahko zasebniki?

2.4 Ali je dejavnost predšolske vzgoje in varstva hiperregulirana? Je to pozitivno ali negativno? V kolikšni meri je regulacija sploh potrebna in koristna za samo dejavnost?

- 3.4 FINANCIRANJE. Kdo naj bi po vašem mnenju bil pretežni financer na področju predšolske vzgoje in varstva javni ali zasebni sektor? oziroma ali bi naj več sredstev prišlo iz rok donatorjev, sponzorjev, podjetij in iz drugih zasebnih virov ali pa je prav, da financiranje pokriva država/občina?
- Pri javnih vrtcih?
 - Pri drugih izvajalcih s koncesijo – izvajanje javnega programa?
 - Pri zasebnih vrtcih po posebnih pedagoških načelih/vsebinah (Montessori, Waldorfski, religijske ali druge vsebine)?
- 4.4. Kakšno je optimalno razmerje financiranja med skupnostjo (občino) in starši pri programov predšolske vzgoje in varstva (za osnovo imejmo v mislih program dnevne vzgoje in varstva, ki je del nacionalnega programa)?
- 5.4 IZVAJANJE. Kdo naj bo izvajalec programov v predšolski vzgoji in varstvu (javni sektor, zasebni sektor ali oba)? Nekaj zasebnih izvajalcev že imamo
- ali je to dobro ali ne, gre rušenje javnega sistema, morda za zdravo konkurenco?
- 6.4 NADZOR. Ali menite, da sme družba oziroma država nadzirati tudi izvajanje programov, ki jih ne sofinancira?
- 7.4 Ali menite, da se bodo zaradi morebitnega manjšega zaupanja v nejavne vrtce – v primerjavi z javnimi – povečali stroški nadzora?
- 8.4 Ali menite, da lahko nejavni izvajalec zagotovi enak program predšolske vzgoje in varstva po nižji ceni kot javni izvajalec; zakaj in kako bi lahko to dosegel?
- 9.4 Kakšne so po vašem mnenju prednosti javnega in nejavnega sektorja glede na različne vidike predšolske vzgoje – kdo bi bil pri tem bolj učinkovit?

opazovani vidik	število odgovorov		
	prednosti ima javni sektor	prednost ima nejavni sektor	oba sektorja sta enaka
učinkovitost porabe sredstev			
višina investicijskih stroškov			
večja raznolikost ponujenih storitev			
kakovost storitev			
hitrost reagiranja na nove potrebe			
cena za starše			

5. Ali je realno verjetno, da bi se privatizacija izrodila v obliko krpanja lukenj v državni blagajni, t. j., da bi država formalno-pravno podpirala, mogoče tudi stimulirala zasebno pobudo na področje predšolske vzgoje, ne bi pa subvencionirala – tako bi se realno krčila sredstva za ta namen?

6. Ali se morda družba z delno privatizacijo predšolske vzgoje in varstva odpoveduje odgovornosti za razvoj mlade generacije, s katero je do sedaj utemeljevala izključnost vzgojno-varstvenih organizacij v družbeni lasti?

1.6 Ali bi bila privatizacija odveč, če bi javni sektor zagotovil zadostno različnost in dostopnost storitev?

7. Kaj po vašem mnenju motivira posameznika, da se odloči, da bo postal zasebni ponudnik storitev predšolske vzgoje in varstva? Ali je možna tudi ideološka motivacija?

1.7. Ali ste že sami kdaj pomislili, da bi odprli zasebni vrtec?

2.7 Menite, da ga je težko odpreti in ga nadalje upravljati?

- 3.7 Ali menite, da bi starši v večjem deležu vpisali svoje predšolske otroke v vrtec, če bi imeli večjo možnost izbire programov, vsebin, načinov dela? (Ali bi ga vi?)
- 4.7 Kako se lahko poveča in izboljša ponudba s privatizacijo... povečajo možnosti staršev za izbiro programa?
8. Ali je sprejemljivo ustvarjanje dobička z dejavnostjo predšolske vzgoje in varstva (v javnih/zasebnih)?
9. Čemu ste bolj naklonjeni – kot obliki javnega subvencioniranja programov predšolske vzgoje in varstva?:
- koncesiji (država subvencionira vrtec neposredno oziroma izbere vrtce, katerim bo podelila koncesijo – izbiro naredi država)
 - vavčerju (država da bon staršem, ki ga unovčijo z izbiro vrtca – vrtec tako posredno dobi denar od države – izbiro naredijo starši)
- 1.9 Ali bi lahko preference staršev postale ključne ali je bolj v ospredju stroka in mnenja staršev (ali pa je vprašljiva zmožnost presoje starše, premalo alternativnih programov za odločanje)?
- 2.9 Ali bi se z vavčerji res lahko povečala vloga staršev?
- 3.9 Ali je tudi pri nas (kot v tujini) možno, da bi javna uprava zavirala vavčerje (obdržati vpliv nad predšolsko vzgojo in varstvom) Bi morda šlo za rušenje javne mreže?
10. V svetu je več uveljavljenih oblik organiziranja predšolske vzgoje, ki se razlikujejo po izvajalcih. Razvrstite jih (od 1 do 5) glede na, po vašem mnenju, primernost za otroke. Število 1 predstavlja najprimernejšo obliko, število 5 pa najmanj.

oblika organiziranja	
javni vrtci	
zasebni vrtci	
vtci cerkva	
vtci delodajalcev	
kooperative	
prostovoljno neplačano delo	

11. Ali bi bilo treba v prihodnje vztrajati pri:

- organiziranem skupinskem varstvu in vzgoji, ki zadovoljujeta minimalne normative in standarde, in ki sta pod vsestranskim javnim nadzorom?
- spodbujanju druge, manj formalne oz. neformalne oblike?

12. Kakšna so po vašem mnenju tveganja oziroma negativne posledice, zaradi delne privatizacije predšolske vzgoje in varstva?

13. Ali menite, da bosta zaradi delne privatizacije predšolske vzgoje trpeli enakost in pravičnost?

1.13 Ali menite, da bo z delno privatizacijo predšolske vzgoje in varstva prišlo do možnosti:

- socialne diskriminacije (npr. za najrevnejše bo najmanj poskrbljeno)?
- slojevske segregacije (npr. v zasebne vrtce bodo hodili bolj višji sloji)?
- ali pa ideološko-verske segregacije (v določene programe bodo otroke vpisovali starši z določeno ideološko miselnostjo)?

Hvala za sodelovanje.