



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Dostopnost predšolske vzgoje

Poslanstvo

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.

Revizijsko poročilo

Dostopnost predšolske vzgoje



Računsko sodišče je revizijo o razvoju dostopnosti predšolske vzgoje izvedlo, da bi ocenilo uspešnost in učinkovitost Ministrstva za šolstvo in šport (v nadaljevanju: ministrstvo) pri izboljševanju dostopnosti predšolske vzgoje v obdobju po izdaji *Revizijskega poročila o zagotavljanju predšolske vzgoje v letih od 2003 do 2006* februarja 2007.

Računsko sodišče je ugotovilo, da sta se število in delež otrok, vključenih v predšolsko vzgojo, v obdobju, na katero se nanaša revizija, povečala, da v posameznih občinah ni dovolj prostih mest v vrtcih glede na potrebe in da starši iz različnih občin za enak program vrtca ne plačujejo enako, tisti s povprečnim osebnim dohodkom pa še vedno plačujejo za vrtec višje zneske kot starši v primerljivih evropskih državah.

Računsko sodišče je ocenilo, da *ministrstvo ciljev glede izboljšanja dostopnosti predšolske vzgoje ni ustrezno načrtovalo*, a je kljub temu doseglo izboljšanje na področju vključenosti otrok v predšolsko vzgojo. Pri tem pa *ni izboljšalo finančne dostopnosti predšolske vzgoje*, zato je računsko sodišče ocenilo, da bi bilo lahko ministrstvo pri izvajanju teh aktivnostih bolj učinkovito.

Ministrstvo načrtovanja ciljev glede izboljšanja dostopnosti predšolske vzgoje, v primerjavi z obdobjem od leta 2003 do leta 2006, ni izboljšalo. Cilja glede vključenosti otrok prvega starostnega obdobja ni natančno določilo, ampak je zgolj povzelo cilj Evropskega sveta. V obrazložitvah finančnih načrtov je ministrstvo "povečanje deleža vključenosti otrok v vrtece" opredelilo zgolj kot usmeritev in določilo nekaj dolgoročnih ciljev, ki naj bi bili usmerjeni tudi k povečanju deleža vključenosti otrok v vrtece, pri tem pa ni pojasnilo, kako naj bi posamezne aktivnosti vplivale na uresničevanje te usmeritve in v kolikšni meri naj bi vplivale.

Kljub temu, da bo cilj ministrstva glede 90-odstotne vključenosti otrok v drugem starostnem obdobju v šolskem letu 2010/2011 verjetno dosežen, zaradi neustreznega načrtovanja ciljev ni bilo mogoče oceniti, ali je k dosegu tega cilja prispevalo ministrstvo in v kolikšni meri je vplivalo. Računsko sodišče je še opozorilo, da je doseganje ciljev na področju predšolske vzgoje odvisno tudi od ravnanja posameznih občin, zato za morebitno nedoseganje posameznega cilja odgovornosti ni mogoče v celoti pripisati zgolj ministrstvu. To velja tudi za področje (so)financiranja investicij občin, kot ga ureja ZFO-1A, saj zakon natančno določa višino (so)financiranja, s tem pa zaradi omejenih proračunskih sredstev ministrstvu ne omogoča (so)financiranja investicij v vrtece vsem občinam, ki se prijavijo na razpis.

Delovanje *ministrstva glede izboljšanja dostopnosti predšolske vzgoje ni bilo dovolj učinkovito*. Ministrstvo sicer spremlja in analizira prosta mesta v vrtcih, cene programov vrtcev, plačila staršev, vrste in število izvajalcev predšolske vzgoje in varstva, vendar razen priprave osnutka pravilnika o oblikovanju cen ministrstvo priprave sprememb predpisov in uvajanja novih ukrepov ne izvaja na podlagi analiz predvidenih učinkov že izvajanih in šele načrtovanih sprememb predpisov. Po oceni računskega sodišča bi

na analizah temelječi predlogi sprememb predpisov zagotovili hitrejšo in trajnejšo izboljšanje dostopnosti vrtcev.

Ministrstvo v treh letih po izdaji Revizijskega poročila o zagotavljanju predšolske vzgoje v letih od 2003 do 2006 ni uspelo razviti ustrezne informatizirane oblike razvida izvajalcev javnoveljavnih programov na področju predšolske vzgoje, ki naj bi bila javno dostopna na spletni strani ministrstva. Po drugi strani pa je ministrstvo, po oceni računskega sodišča, svoje naloge na področju investicij, povezanih s predšolsko vzgojo, izvajalo zadovoljivo, saj je dosledno pripravljalo razpise za sofinanciranje investicij v vrtce in izvajalo program investicij v vrtce.

Po oceni računskega sodišča bi ministrstvo s spodbujanjem ustanavljanja in organiziranja različnih oblik predšolske vzgoje in varstva otrok, predvsem v okoljih, kjer prostih mest v vrtcih primanjkuje, lahko še učinkoviteje povečalo dostopnost predšolske vzgoje. Ministrstvo je z možnostjo vpisa varuhov predšolskih otrok v register sicer omogočilo legalno izvajanje te oblike varstva otrok in s tem vsaj v določenem obsegu prispevalo k zmanjšanju števila izvajalcev varstva predšolskih otrok na sivem trgu, vendar bi bil, po oceni računskega sodišča, navedeni ukrep lahko še bolj učinkovit, če bi ministrstvo to obliko varstva tudi finančno spodbudilo.

Delovanje ministrstva z vidika izboljšanja finančne dostopnosti predšolske vzgoje ni bilo učinkovito. Ministrstvo posebej ne preverja, ali občine pri oblikovanju cen programov vrtcev upoštevajo metodologijo, določeno v Pravilniku o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo, in tudi pri kršitvah pravilnika, s katerimi je seznanjeno, ne ukrepa. Ministrstvo s svojimi aktivnostmi ni prispevalo k znižanju razlik v cenah programov vrtcev med občinami, ki tako še vedno dosegajo 88,0 odstotka razlike med najcenejšim in najdražjim programom vrtca. Računsko sodišče je mnenja, da sta prav *neuspešnost ministrstva pri uveljavitvi sprememb v Pravilniku o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo*, ki se nanašajo na poenotenje cen programov vrtcev na ravni celotne države, ter *neuspešnost pri poenotenju postopkov upoštevanja premoženja družine pri uvrstitvi staršev v plačilne razrede* glavna razloga za ohranjanje neenakosti staršev z vidika zagotavljanja finančne dostopnosti predšolske vzgoje glede na občino, v kateri bivajo.

Ministrstvo ni bilo uspešno pri uveljavitvi sprememb na področju plačil staršev, s katerimi bi znižali progresivnost plačil staršev, in najvišja plačila staršev za vrtec znižali na raven primerljivih evropskih držav. Starši s povprečno ali višjo plačo za otroka v vrtcu tako še vedno plačujejo eno najvišjih cen v Evropi ter do osemkrat višjo ceno kot starši v prvem plačilnem razredu. Računsko sodišče ocenjuje, da je nespremenjeno stanje na tem področju predvsem posledica neučinkovitega sodelovanja ministrstva z občinami ter drugimi ministrstvi in vladnimi službami.

Računsko sodišče je ministrstvu podalo vrsto *priporočil*, med pomembnejšimi pa sta priporočili, naj ministrstvo v sodelovanju z drugimi pristojnimi akterji na področju zagotavljanja dostopnosti predšolske vzgoje:

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

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	7
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	7
1.2 UTEMELJITEV REVIZIJE	8
1.3 REVIDIRANEC IN DRUGI UDELEŽENCI	9
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	9
2. ZAGOTAVLJANJE DOSTOPNOSTI PREDŠOLSKE VZGOJE	11
2.1 NAČRTOVANJE IN DOSEGANJE CILJEV ZA IZBOLJŠANJE DOSTOPNOSTI PREDŠOLSKE VZGOJE	15
2.2 IZVAJANJE NALOG MINISTRSTVA	18
2.3 RAZMEJITEV PRISTOJNOSTI IN ODGOVORNOSTI NA PODROČJU PREDŠOLSKE VZGOJE	25
2.4 SPREMLJANJE DEJANSKEGA ŠTEVILA RAZPOLOŽLJIVIH MEST V VRTCIH IN DEJANSKIH POTREB PO VKLJUČITVI V VRTEC	29
2.5 SPREMLJANJA DELEŽA VKLJUČENOSTI OTROK ZNOTRAJ POSAMEZNIH OKOLIJ TER UKREPANJE ZA ZAGOTOVITEV POVEČANJA DELEŽA VKLJUČENOSTI OTROK V VRTCE	34
2.6 SPREMLJANJE VRSTE IN ŠTEVILA IZVAJALCEV PREDŠOLSKE VZGOJE IN VARSTVA PREDŠOLSKIH OTROK	36
2.7 SPODBUJANJE USTANAVLJANJA IN ORGANIZIRANJA RAZLIČNIH OBLIK PREDŠOLSKE VZGOJE IN VARSTVA OTROK	38
2.8 DOLOČITEV MERIL IN KRITERIJEV ZA VPIS OTROK V VRTCE	42
2.9 UPORABA FLEKSIBILNEGA NORMATIVA GLEDE ŠTEVILA OTROK V ODDELKIH	43
2.10 SOFINANCIRANJE GRADENJ OBJEKTOV ZA IZVAJANJE PREDŠOLSKE VZGOJE	45
2.11 OBLIKOVANJE CENE PROGRAMA VRTCA	50
2.12 FINANCIRANJE CENE PROGRAMA VRTCA	57
2.12.1 Delež cene programa vrtca, ki ga financira občina	58
2.12.2 Delež cene programa vrtca, ki ga financirajo starši in država	60
2.13 UGOTAVLJANJE SOCIALNEGA IN PREMOŽENJSKEGA STANJA DRUŽINE	70
3. MNENJE	73
4. PRIPOROČILA	75

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Pravno podlago za izvedbo revizije predstavljata Zakon o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil Ministrstvu za šolstvo in šport izdan 23. 12. 2009.

Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi INTOSAI in Napotilom za izvajanje revizij⁴.

1.1 Opredelitev revizije

Revidirali smo razvoj dostopnosti predšolske vzgoje⁵ po izdaji *Revizijskega poročila o zagotavljanju predšolske vzgoje v letih od 2003 do 2006*⁶ (v nadaljevanju: revizijsko poročilo o predšolski vzgoji 2007), to je od 14. 2. 2007 do izdaje osnutka revizijskega poročila dne 7. 9. 2010 (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija).

Cilj revizije je bil preveriti razvoj dostopnosti predšolske vzgoje po izdaji revizijskega poročila o predšolski vzgoji 2007 in odgovoriti na glavno revizijsko vprašanje, *ali ministrstvo s svojim delovanjem izboljšuje dostopnost predšolske vzgoje?*

V okviru glavnega revizijskega vprašanja smo oblikovali dve podvprašanji, na podlagi katerih smo ocenjevali uspešnost in učinkovitost delovanja ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in sicer:

- Ali ministrstvo ustrezno načrtuje ter dosega cilje glede izboljšanja dostopnosti predšolske vzgoje?
- Ali je delovanje ministrstva glede izboljšanja dostopnosti predšolske vzgoje učinkovito?

Pri oblikovanju odgovora na prvo podvprašanje smo presojali:

- natančnost, merljivost, dosegljivost, relevantnost in časovno določenost ciljev;
- obstoj analiz obstoječega stanja (ne)dostopnosti vrtcev ter analiz učinkov predvidenih sprememb sistema;

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-1/2009/2.

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

⁵ S pojmom razvoja dostopnosti predšolske vzgoje v okviru revizije poimenujemo vse spremembe v sistemu zagotavljanja krajevne in finančne dostopnosti predšolske vzgoje.

⁶ Št. 1211-8/2006-20 z dne 14. 2. 2007.

- določitev ukrepov in aktivnosti za uresničevanje zastavljenih ciljev;
- merjenje doseganja ciljev in doseganje ciljev glede izboljšanja dostopnosti predšolske vzgoje.

Pri oblikovanju odgovora na drugo podvprašanje smo presojali:

- izvajanje nalog ministrstva (priprava podzakonskih predpisov, priprava sprememb veljavnih predpisov v skladu z zastavljenimi cilji, analize učinkov načrtovanih sprememb predpisov, spremljanje učinkov dopolnitev in sprememb predpisov, predlaganje in izvajanje ukrepov za izboljšanje dostopnosti vrtcev);
- razmejitev nalog in odgovornosti pri zagotavljanju predšolske vzgoje med državo in občinami;
- obstoj natančnih in ažurnih evidenc (o številu vseh razpoložljivih mest v vrtcih, o dejanskih potrebah po vključitvi otrok v programe predšolske vzgoje, o številu odklonjenih otrok pri vpisu v vrtce, o deležu vključenosti otrok v programe predšolske vzgoje, o oblikah in izvajalcih programov predšolske vzgoje in varstva otrok, o uporabi povečanega normativa glede števila otrok v oddelkih vrtcev);
- ukrepanje ministrstva in izvajanje aktivnosti za izboljšanje dostopnosti predšolske vzgoje.

1.2 Utemeljitev revizije

V revizijskem poročilu o predšolski vzgoji 2007 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) ocenilo, da sistem predšolske vzgoje v obdobju od leta 2003 do leta 2006 ni bil učinkovit, zato je od ministrstva zahtevalo predložitev odzivnega poročila. Ukrepe ministrstva, izkazane v odzivnem poročilu⁷, je računsko sodišče ocenilo v *Porevizijskem poročilu o popravljalnih ukrepih Ministrstva za šolstvo in šport*⁸ (v nadaljevanju: porevizijsko poročilo) kot zadovoljive, pri tem pa je navedlo, da je pri oblikovanju ocene o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov ocenjevalo zgolj predvidene učinke navedenih načrtovanih aktivnosti na izboljšanje sistema predšolske vzgoje in pri tem ni presojalo ustreznosti izbire posameznih aktivnosti oziroma ukrepov.

Ker je računsko sodišče od ministrstva zahtevalo, naj v odzivnem poročilu izkaže le popravljalne ukrepe za aktivnosti, ki jih je bilo v tem obdobju mogoče izvesti ali pa jih je bilo vsaj mogoče pričeti izvajati, je za ostale aktivnosti, ki jih v tem roku ni bilo mogoče pričeti izvajati, podalo priporočila za izboljšanje sistema predšolske vzgoje.

V obdobju dveh let in pol po izdaji revizijskega poročila o predšolski vzgoji 2007 smo spremljali ukrepanje in izvajanje konkretnih aktivnosti ministrstva prek medijev in drugih javno dostopnih informacij. Revizijo smo uvedli zaradi ocene, da obstaja verjetnost, da bi lahko ministrstvo s svojim delovanjem v tem obdobju v večji meri prispevalo k izboljšanju dostopnosti predšolske vzgoje.

⁷ Dopis ministrstva št. 060-54/2006 z dne 17. 5. 2007.

⁸ Št. 1211-8/2006-24 z dne 9. 7. 2007.

1.3 Revidiranec in drugi udeleženci

Revidiranec je ministrstvo, ki je v skladu z 39. členom Zakona o državni upravi⁹ pristojno za opravljanje nalog na področjih vzgoje, osnovnega, srednjega in višjega šolstva ter športa. Ministrstvo je tako odgovorna institucija za zagotavljanje predšolske vzgoje, saj mora v skladu z določbami Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja¹⁰ (v nadaljevanju: ZOFVI) in Zakona o vrtcih¹¹ (v nadaljevanju: ZVrt) skrbeti tudi za pripravo podzakonskih predpisov s področja predšolske vzgoje.

Znotraj ministrstva sta za izvajanje predšolske vzgoje organizirana Direktorat za vrtce in osnovno šolstvo (v nadaljevanju: Direktorat) in Sektor za vrtce.

Odgovorni osebi ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, sta:

- dr. Milan Zver, minister do 21. 11. 2008 in
- dr. Igor Lukšič, minister od 21. 11. 2008.

Področje predšolske vzgoje je v Republiki Sloveniji organizirano tako, da ministrstvo pripravlja predloge zakonov in izdaja podzakonske akte, pri oblikovanju sistema zagotavljanja predšolske vzgoje pa sodelujejo tudi drugi udeleženci, predvsem posamezne občine, Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije, Skupnost vrtcev Slovenije, Združenje ravnateljic in ravnateljev vrtcev Slovenije, Združenje ravnateljev osnovnih šol, Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: SVLSRP) ter Ministrstvo za finance.

1.4 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo proučevali pravne podlage s področja revizije in uporabili naslednje načine pridobivanja revizijskih dokazov:

- pridobivanje podatkov in informacij o zagotavljanju dostopnosti predšolske vzgoje iz javno dostopnih virov;
- pridobivanje podatkov o dostopnosti predšolske vzgoje na ministrstvu (podatki o stanju potreb po vključitvi otrok v programe predšolske vzgoje, stanju dejanskih razpoložljivih kapacitet v programih predšolske vzgoje, številu vključenih otrok v programe predšolske vzgoje, številu vseh izvajalcev predšolske vzgoje in varstva otrok, višini porabljenih sredstev občinskih in državnega proračuna za predšolsko vzgojo);
- analiza stanja dostopnosti predšolske vzgoje ob izdaji revizijskega poročila o predšolski vzgoji 2007 in v obdobju, na katero se nanaša revizija (metoda analize prej in potem);

⁹ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09.

¹⁰ Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09, 64/09-popr., 65/09-popr.

¹¹ Uradni list RS, št. 100/05-UPB2, 25/08, 36/10.

- metoda sekundarne analize – nadgradnja znanstvenih raziskav in analiz o predšolski vzgoji in varstvu v evropskih državah Eurydice¹² in publikacije "Predšolska vzgoja in varstvo v Evropi: odpravljanje socialne in kulturne neenakosti"¹³;
- zbiranje dokumentacije o vsebini in poteku ukrepov in aktivnosti ministrstva za izboljšanje dostopnosti predšolske vzgoje;
- metoda vprašanj s področja ukrepov in aktivnosti za izboljšanje dostopnosti predšolske vzgoje, izvedena pri ministrstvu;
- metoda intervjuja s predstavniki ministrstva in drugih udeležencev s področja predšolske vzgoje.

¹² Eurydice – Network on education systems and policies in Europe je evropsko informacijsko omrežje 31 evropskih držav za izmenjavo podatkov o izobraževanju,
[URL: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php], oktober 2010.

¹³ Eurydice, maj 2009,
[URL: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/098SL.pdf], oktober 2010.

2. ZAGOTAVLJANJE DOSTOPNOSTI PREDŠOLSKE VZGOJE

Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS) je bilo v šolskem letu 2009/2010 v Republiki Sloveniji v programe predšolske vzgoje vključenih 71.124 otrok, oziroma 73,9 odstotka vseh predšolskih otrok¹⁴. Kot prikazuje slika 1, je bilo 97,4 odstotka otrok vključenih v 833 javnih vrtcev, 0,1 odstotka otrok v 12 vzgojno-varstvenih družin, medtem ko je ostalih 2,5 odstotka otrok obiskovalo katerega izmed 30 zasebnih vrtcev¹⁵.

Slika 1: Razmerje števila otrok, vključenih v različne oblike predšolske vzgoje v šolskem letu 2009/2010



Vir: SURS.

¹⁴ [URL: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=3139], oktober 2010, [URL: http://www.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0952501S&ti=Otroci%2C+vklju%28eni+v+vrtce%2C+po+izvajalcu+pred%28Aolske+vzgoje+ter+trajanju+in+dnevne%28asu+izvedbe+programa%2C+ob%28ine%2C+Slovenija%2C+letno&path=../Database/Dem_soc/09_izobrazevanje/03_predsol_vzgoja/01_09525_otroci_vrtci/&lang=2], oktober 2010.

¹⁵ [URL: http://www.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0952501S&ti=Otroci%2C+vklju%28eni+v+vrtce%2C+po+izvajalcu+pred%28Aolske+vzgoje+ter+trajanju+in+dnevne%28asu+izvedbe+programa%2C+ob%28ine%2C+Slovenija%2C+letno&path=../Database/Dem_soc/09_izobrazevanje/03_predsol_vzgoja/01_09525_otroci_vrtci/&lang=2], [URL: http://www.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0952503S&ti=Otroci%2C+vklju%28eni+v+vrtce+in+vzgojno%28varstvene+dru%28ine%2C+po+vrstah+oddelkov+in+starostnih+obdobjih%2C+ob%28ine%2C+Slovenija%2C+letno&path=../Database/Dem_soc/09_izobrazevanje/03_predsol_vzgoja/01_09525_otroci_vrtci/&lang=2], oktober 2010.

Iz podatkov SURS je mogoče ugotoviti tudi, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, število predšolskih otrok, število otrok, vključenih v programe predšolske vzgoje, število zaposlenih vzgojiteljev in pomočnikov vzgojiteljev ter število vrtcev vseskozi naraščalo (tabela 1).

Tabela 1: Število vseh predšolskih otrok, število in delež otrok, vključenih v programe predšolske vzgoje, število zaposlenih vzgojiteljev in pomočnikov vzgojiteljev ter število vrtcev

Šolsko leto	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Število vseh predšolskih otrok ¹⁶	89.841	91.308	93.969	96.244
Število vključenih otrok ¹⁷	58.127	61.359	65.966	71.124
Delež vključenih otrok v odstotkih ¹⁸	64,7	67,2	70,2	73,9
Število zaposlenih vzgojiteljev in pomočnikov vzgojiteljev ¹⁹	7.346	7.708	8.223	8.906
Število vrtcev (javnih in zasebnih) ²⁰	793	811	845	863

Vir. SURS.

Iz podatkov SURS je mogoče tudi ugotoviti, da se je število otrok v oddelkih prvega starostnega obdobja na posameznega vzgojitelja ter pomočnika vzgojitelja povečalo s 5,8 v šolskem letu 2006/2007 na 6,3 v šolskem letu 2009/2010, medtem ko je število otrok v oddelkih drugega starostnega obdobja na posameznega vzgojitelja ter pomočnika vzgojitelja ostalo v šolskem letu 2009/2010 v primerjavi s šolskim letom 2006/2007 enako, to je 9,4²¹.

¹⁶ Število vseh predšolskih otrok je podatek, pridobljen z izračunom, upošteva število in delež otrok, vključenih v predšolsko vzgojo.

¹⁷ [URL: http://www.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0952501S&ti=Otroci%2C+vklju%EBeni+v+vrtce%2C+po+izvajalcu+pred%9Aolske+vzgoje+ter+trajanju+in+dnevem+%E8asu+izvedbe+programa%2C+ob%E8ine%2C+Slovenija%2C+letno&path=../Database/Dem_soc/09_izobrazevanje/03_predsol_vzgoja/01_09525_otroci_vrtci/&lang=2], oktober 2010.

¹⁸ Podatek za šolsko leto 2006/2007 na [URL: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=2327], za ostala leta na [URL: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=3139], oktober 2010.

¹⁹ Vir podatkov za šolsko leto 2006/2007: [URL: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=833], oktober 2010, za šolsko leto 2007/2008: [URL: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=1579], oktober 2010, za šolsko leto 2008/2009: [URL: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=2327], oktober 2010, za šolsko leto 2009/2010: [URL: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=3139], oktober 2010.

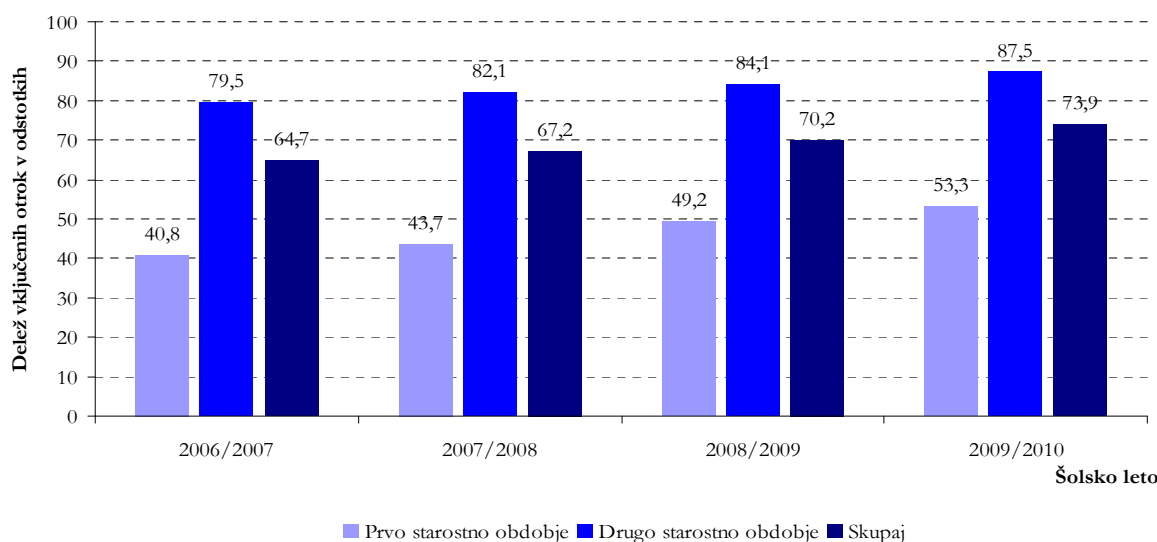
²⁰ [URL: http://www.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0952501S&ti=Otroci%2C+vklju%EBeni+v+vrtce%2C+po+izvajalcu+pred%9Aolske+vzgoje+ter+trajanju+in+dnevem+%E8asu+izvedbe+programa%2C+ob%E8ine%2C+Slovenija%2C+letno&path=../Database/Dem_soc/09_izobrazevanje/03_predsol_vzgoja/01_09525_otroci_vrtci/&lang=2], oktober 2010.

²¹ [URL: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=3139], oktober 2010. V izračunu je SURS upošteval pedagoško osebo, preračunano v ekvivalent polnega delovnega časa.

Na podlagi predstavljenih podatkov ugotavljamo, da se je, predvsem zaradi povečevanja zmogljivosti in s tem števila prostih mest v vrtcih, število zaposlenih v vrtcih v obdobju po izdaji revizijskega poročila o predšolski vzgoji 2007 samo zaradi dodatnih zaposlitev vzgojiteljev in njihovih pomočnikov povečalo za 1.560.

V šolskem letu 2009/2010 je bilo v programe predšolske vzgoje vključenih 53,3 odstotka otrok, starih od enega leta oziroma najmanj enajst mesecev²² do treh let (otroci prvega starostnega obdobja), ter 87,5 odstotka otrok, starih najmanj tri leta²³ (otroci drugega starostnega obdobja). Na sliki 2 prikazujemo delež vključenosti vseh otrok v programe predšolske vzgoje ter delež vključenosti v oddelke prvega in drugega starostnega obdobja v obdobju, na katero se nanaša revizija.

Slika 2: Delež vseh otrok, vključenih v programe predšolske vzgoje, ter delež otrok, vključenih v oddelke prvega in drugega starostnega obdobja v obdobju, na katero se nanaša revizija



Vir: SURS²⁴.

Kljub povečanemu deležu vključenih otrok v programe predšolske vzgoje, povečanju števila zaposlenih pedagoških delavcev ter števila vrtcev pa iz podatkov SURS izhaja²⁵, da narašča tudi število odklonjenih otrok, torej tistih, ki jih starši v vsem šolskem letu niso uspeli vključiti v katerega izmed obstoječih programov predšolske vzgoje (tabela 2).

²² Od 29. 3. 2008 so lahko v oddelke prvega starostnega obdobja vključeni tudi otroci v starosti najmanj 11 mesecev (20. člen ZVrt).

²³ [URL: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=3139], oktober 2010.

²⁴ Podatek za šolsko leto 2006/2007 na [URL: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=2327], za ostala leta na [URL: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=3139], oktober 2010.

²⁵ [URL: http://www.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0952506S&ti=Vrtci+po+izvajalcu+pred%9Aolske+vzgoje%2C+pravno%2Dorganizacijskem+statusu%2C+otrocih+po+starostnih+obdobjih+in+%9Atevilu+otrok%2C+ki+v+preteklem+letu+niso+bili+sprejeti+v+vrtce%2C+ob%EBine%2C+Slovenija%2C+letno&path=../Database/Dem_soc/09_izobrazevanje/03_predsol_vzgoja/01_09525_otroci_vrtci/&lang=2], oktober 2010.

Tabela 2: Število in delež odklonjenih v številu vseh vključenih otrok v vrtce, v obdobju, na katero se nanaša revizija

Šolsko leto	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Število odklonjenih otrok	1.761	1.943	3.278	5.173
Delež odklonjenih otrok	3,0	3,2	5,0	7,3

Vir: SURS.

Ob večjem številu otrok, vključenih v vrtce, in povečanem številu zaposlenih v sistemu predšolske vzgoje je v obdobju, na katero se nanaša revizija, naraščal tudi obseg javnih sredstev, ki so jih država in občine namenile za izvajanje predšolske vzgoje (tabeli 3 in 4). Ker med izvajanjem revizije še ni bilo mogoče pridobiti podatkov o porabi občinskih sredstev za predšolsko vzgojo v letu 2009, smo znesek vseh javnih sredstev, namenjenih izvajanju predšolske vzgoje, lahko izračunali le za leto 2008 (podatki iz tabel 3 in 4). Tako je skupni obseg državnih in občinskih sredstev, namenjenih izvajanju predšolske vzgoje v letu 2008, znašal 267.942 tisoč evrov.

Tabela 3: Sredstva občin, namenjena izvajanju predšolske vzgoje v letih 2007 in 2008, v evrih

Leto	Sredstva občin za izvajanje programov vrtcev	Sredstva občin za investicije v vrtce	Celotna sredstva občin za zagotavljanje predšolske vzgoje
2007	204.880.193	19.777.349	224.657.542
2008	228.523.521	32.042.372	260.565.893

Vir: ministrstvo.

Tabela 4: Državna sredstva, namenjena izvajanju predšolske vzgoje v letih 2007, 2008 in 2009, v evrih

Leto	Državna sredstva za sofinanciranje plačil staršev ²⁶	Državna sredstva za investicije v vrtce ²⁷	Celotna državna sredstva za zagotavljanje predšolske vzgoje
2007	/	3.415.988	3.415.988
2008	4.445.646	2.930.419	7.376.065
2009	16.729.305	4.349.317	21.078.622

Vir: ministrstvo.

²⁶ Državna sredstva za sofinanciranje plačil staršev, ki imajo v vrtec hkrati vključenega več kakor enega otroka.

²⁷ Državna sredstva za financiranje gradenj in adaptacij samostojnih vrtcev in oddelkov vrtcev pri osnovnih šolah (podrobneje predstavljeno v točki 2.10).

2.1 Načrtovanje in doseganje ciljev za izboljšanje dostopnosti predšolske vzgoje

Cilji na področju predšolske vzgoje, ki jih je ministrstvo določilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, so se nanašali predvsem na zagotavljanje dostopnosti in kakovosti predšolske vzgoje. Ker je predmet revizije razvoj dostopnosti predšolske vzgoje, poleg tega pa smo predšolsko vzgojo v revizijskem poročilu o predšolski vzgoji 2007 ocenili kot visoko kakovostno, v tem poročilu obravnavamo le cilje za izboljšanje dostopnosti predšolske vzgoje, ki jih je ministrstvo načrtovalo v predlogih sprememb ZVrt in v obrazložitvah finančnih načrtov.

V obrazložitvi Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vrtcih²⁸ (v nadaljevanju: predlog ZVrt-D) je ministrstvo na prvem mestu med "poglavitnimi cilji" navedlo cilj "doseči 90-odstotni delež vključenosti otrok drugega starostnega obdobja". Ta cilj naj bi ministrstvo doseglo s sprostitev oblik predšolske vzgoje, ki do sedaj v praksi niso zaživele oziroma jih zakon ni predvidel, in s poudarjenim sofinancerskim vložkom v zagotavljanje prostorskih kapacitet. Ob povečevanju vključenosti otrok v vrtce na 3 odstotke letno naj bi bilo navedeni cilj mogoče doseči v šolskem letu 2010/2011.

V obrazložitvi predloga ZVrt-D je ministrstvo povzelo cilj Evropskega sveta iz leta 2002, da naj bi države članice Evropske unije do leta 2010 dosegle 33-odstotno vključenost otrok, mlajših od treh let, ni pa navedlo morebitnega novega cilja vključenosti te skupine otrok v Republiki Sloveniji.

V obrazložitvi Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vrtcih²⁹ (v nadaljevanju: predlog ZVrt-E) ministrstvo cilja "povečanje dostopnosti predšolske vzgoje" ni ovrednotilo in časovno opredelilo, navedlo pa je poglavitne rešitve predlaganega zakona (učinkovitejše zagotavljanje prostorov za potrebe vrtca, obveznost prostorskega načrtovanja vrtcev).

Da bi načrtovanje ciljev glede zagotavljanja dostopnosti in kakovosti predšolske vzgoje prikazali čimbolj nazorno, v tabeli 5 prikazujemo vse cilje, ki se nanašajo na predšolsko vzgojo in jih je ministrstvo navedlo v obrazložitvah finančnih načrtov³⁰.

²⁸ EVA: 2007-3311-0002 – skrajšani postopek – predlog za obravnavo, št. 0070-19/2007 z dne 10. 12. 2007, [URL: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&unid=PZ4|C12565D400354E68C12573C60027271D&showdoc=1>], september 2010.

²⁹ EVA: 2009-3311-0021 – redni postopek – predlog za obravnavo, št. 0070-45/2009 z dne 19. 1. 2010.

³⁰ Obrazložitve finančnih načrtov ministrstva za leta 2007, 2008 in 2009 na ravni podprograma "19023301 – Vrtci".

Tabela 5: Dolgoročni in letni izvedbeni cilji na področju predšolske vzgoje, določeni v obrazložitvah finančnih načrtov ministrstva za leta 2007, 2008 in 2009

Leto	Dolgoročni cilji	Letni izvedbeni cilji
2007	- Kakovostno izvajanje programov za predšolske otroke z zagotavljanjem ustreznega opravljanja pripravništva strokovnih delavcev; - nadaljnje razvijanje in zagotavljanje kakovostne izvedbe kurikula za vrtce; - zagotavljanje pravic, ki jih določajo mednarodni dokumenti, ustava in zakoni za pripadnike italijanske in madžarske narodne skupnosti, otroke Romov in predšolske otroke, ki so na zdravljenju v bolnišnicah.	- Kakovostna priprava strokovnih delavcev za samostojno delo; - zagotavljanje sredstev za polovico plače v bolnišničnih oddelkih v regijskih bolnicah; - sofinanciranje projektov, vezanih na kakovostno izvedbo kurikula za vrtce ter sodelovanja s projekti na mednarodnih posvetih ali kongresih; - zagotavljanje ocenjevanja igrač; - zagotavljanje sredstev za plačilo višjih stroškov izvajanja kurikula za vrtce na narodno mešanih območjih; - kritje višjih stroškov za izvedbo programa v romskih oddelkih; - povečevanje vključevanja otrok Romov v redne oddelke vrtca.
2008	- Kakovostno izvajanje programov za predšolske otroke z zagotavljanjem ustreznega opravljanja pripravništva strokovnih delavcev; - nadaljnje razvijanje in zagotavljanje kakovostne izvedbe kurikula za vrtce; - zagotavljanje pravic, ki jih določajo mednarodni dokumenti, ustava in zakoni za pripadnike italijanske in madžarske narodne skupnosti, otroke Romov in predšolske otroke, ki so na zdravljenju v bolnišnicah.	- Kakovostna priprava strokovnih delavcev za samostojno delo; - zagotoviti izvajanje programa vrtcev v bolnišničnih oddelkih; - analiza kazalcev razvoja predšolske vzgoje pri nas in v tujini, kot podlaga za pripravo ustrezne zakonodaje; - zagotavljanje ocenjevanja igrač; - zagotavljanje izvajanja programa za predšolske otroke v vrtcih na narodno mešanih območjih; - povečanje vključenosti otrok Romov v redne oddelke vrtca.
2009	- Kakovostno izvajanje programov za predšolske otroke z zagotavljanjem ustreznega opravljanja pripravništva strokovnih delavcev; - nadaljnje razvijanje in zagotavljanje kakovostne izvedbe kurikula za vrtce; - zagotavljanje pravic, ki jih določajo mednarodni dokumenti, ustava in zakoni za pripadnike italijanske in madžarske narodne skupnosti, otroke Romov in predšolske otroke, ki so na zdravljenju v bolnišnicah.	- Kakovostna priprava strokovnih delavcev za samostojno delo; - zagotoviti izvajanje programa vrtcev v bolnišničnih oddelkih; - analiza kazalcev razvoja predšolske vzgoje pri nas in v tujini, kot podlaga za pripravo ustrezne zakonodaje; - zagotavljanje ocenjevanja igrač; - zagotavljanje izvajanja programa za predšolske otroke v vrtcih na narodno mešanih območjih; - povečanje vključenosti otrok Romov v redne oddelke vrtca.

Vir: podatki iz obrazložitev finančnih načrtov ministrstva za leta 2007, 2008 in 2009.

Kot je mogoče razbrati iz tabele 5, je ministrstvo v obrazložitvah finančnih načrtov za leta 2007, 2008 in 2009 določilo tri dolgoročne cilje. V obrazložitvi finančnega načrta za leto 2007 je ministrstvo navedlo, da so navedeni trije dolgoročni cilji usmerjeni zgolj k "zagotavljanju kakovosti izvajanja programov za predšolske otroke", medtem ko je v obrazložitvah finančnih načrtov za leti 2008 in 2009 navedlo, da so navedeni trije dolgoročni cilji usmerjeni tudi k "povečanju deleža vključenosti otrok v vrtce".

Ministrstvo je v obrazložitvah finančnih načrtov oblikovalo štiri proračunske postavke, v okviru katerih izvaja aktivnosti za doseg navedenih dolgoročnih ciljev, in sicer: "8736 – Plače pripravnikov v vrtcih in zaposlenih v bolnišničnih vrtcih", "8872 – Predšolska vzgoja otrok italijanske in madžarske narodnosti", "8878 – Razvojno in strokovno delo za vrtce" in "4455 – Vrtci, računalniško opismenjevanje in informatika".

Poleg tega je ministrstvo v obrazložitvah finančnih načrtov oblikovalo še tri proračunske postavke, iz katerih je mogoče razbrati načrtovane aktivnosti ministrstva za uresničevanje usmeritve "povečanje deleža vključenosti otrok v vrtce", in sicer:

- proračunski postavki "4378 – Sofinanciranje investicij v vrtcih" in "8508 – Brezplačni vrtec za družine, ki imajo v vrtcu hkrati več otrok" (prvič oblikovana v obrazložitvi finančnega načrta ministrstva za leto 2008) v okviru podprograma "19023301 – Vrtci", in
- proračunska postavka "4377 – Sofinanciranje investicij v osnovnem šolstvu"³¹ v okviru podprograma "19033301 – Osnovno šolstvo".

Preverili smo, ali je ministrstvo, v obdobju, na katero se nanaša revizija, ustrezno načrtovalo ter dosegalo cilje glede izboljšanja dostopnosti predšolske vzgoje. Tako smo iskali odgovore na vprašanja:

- ali je ministrstvo ustrezno načrtovalo cilje za izboljšanje dostopnosti predšolske vzgoje, torej, ali so zastavljeni cilji natančni, merljivi, dosegljivi, relevantni ter časovno določeni, ali so določeni ukrepi in aktivnosti za uresničevanje zastavljenih ciljev in ali cilji temeljijo na analizah obstoječega stanja dostopnosti vrtcev ter analizah učinkov predvidenih sprememb sistema;
- ali je bilo ministrstvo uspešno pri doseganju ciljev glede izboljšanja dostopnosti predšolske vzgoje.

Ugotovili smo, da je cilj "doseči 90-odstotni delež vključenosti otrok drugega starostnega obdobja", zastavljen v obrazložitvi predloga ZVrt-D, natančen, merljiv, dosegljiv, relevanten in časovno določen, s tem pa je tudi omogočeno spremljanje njegovega uresničevanja, medtem ko cilj "povečati dostopnost predšolske vzgoje", zastavljen v obrazložitvi predloga ZVrt-E, ni ustrezen, saj ni natančen in ni časovno določen, kar ne omogoča spremljanja njegovega uresničevanja. Glede na to, da je bil cilj "do leta 2010 doseči 33-odstotno vključenost otrok prvega starostnega obdobja", zastavljen v obrazložitvi predloga ZVrt-D, v celotnem obdobju, na katero se nanaša revizija, zelo presežen (slika 2), ministrstvo ni pojasnilo, ali si bo še naprej prizadevalo povečevati vključenost otrok v starosti do treh let. Novega cilja glede vključenosti otrok prvega starostnega obdobja namreč ni določilo niti v obrazložitvi predloga ZVrt-D niti v kakem drugem dokumentu.

Ministrstvo je v obrazložitvah finančnih načrtov sicer določilo dolgoročne ter kratkoročne cilje, ki izhajajo iz dolgoročnih ciljev (tabela 5), vendar pri tem ni navedlo, na kakšen način naj bi z uresničevanjem teh

³¹ Ministrstvo črpa sredstva s te proračunske postavke tudi za gradnjo in sanacijo objektov za potrebe predšolske vzgoje (vrtce).

ciljev doseglo usmeritev "povečanje deleža vključenosti otrok v vrtce". Pri tem sploh ni določilo dolgoročnih in kratkoročnih ciljev, ki naj bi jih uresničevalo z izvajanjem aktivnosti v okviru proračunskih postavk "4378 – Sofinanciranje investicij v vrtcih", "4377 – Sofinanciranje investicij v osnovnem šolstvu" in "8508 – Brezplačni vrtec za družine, ki imajo v vrtcu hkrati več otrok". Tako ministrstvo v obrazložitvah finančnih načrtov oziroma v kakem drugem dokumentu ni pojasnilo, kako in v kolikšni meri naj bi aktivnosti, načrtovane v okviru navedenih proračunskih postavk, vplivale na uresničevanje usmeritve "povečanje deleža vključenosti otrok v vrtce".

Iz obrazložitve finančnih načrtov ministrstva za leta 2007, 2008 in 2009 tudi ni mogoče ugotoviti, ali in kako je ministrstvo prilagodilo cilj glede deleža vključenih otrok v oblike predšolske vzgoje cilju, določenem v obrazložitvi predloga ZVrt-D, in s tem cilju, sprejetem na zasedanju Evropskega sveta v Barceloni leta 2002 (90-odstotna vključenost otrok od treh let do začetka šolanja).

Ministrstvo pri načrtovanju aktivnosti za uresničitev usmeritve "povečanje deleža vključenosti otrok v vrtce" ni izkazalo, da je izvedlo analize predvidenih učinkov sprememb predpisov in učinkov že izvajanih ukrepov za doseg ciljev, povezanih s to usmeritvijo. Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, sicer pripravljalo letne analize dostopnosti predšolske vzgoje (več o tem v točki 2.2), vendar ni izkazalo, da je rezultate teh analiz uporabilo pri uresničevanju usmeritve "povečanje deleža vključenosti otrok v vrtce". Ministrstvo namreč ni določilo takih dolgoročnih ciljev, pri katerih bi določilo izhodiščno in želeno končno stanje glede dostopnosti predšolske vzgoje, zato ni bilo mogoče ugotoviti, ali je ministrstvo usmeritev, povezano z izboljšanjem dostopnosti vrtcev, v obdobju, na katero se nanaša revizija, dosegalo in kako jo je dosegalo.

Ministrstvo je "povečanje deleža vključenosti otrok v vrtce" v finančnih načrtih opredelilo zgolj kot usmeritev, pri tem pa ni določilo dolgoročnih in kratkoročnih ciljev, ki bi bili neposredno povezani s to usmeritvijo. Kljub temu, ob upoštevanju podatka, da je bila v šolskem letu 2009/2010 vključenost otrok v oddelke drugega starostnega obdobja 87,5-odstotna, ocenjujemo, da bo cilj "doseči 90-odstotni delež vključenosti otrok drugega starostnega obdobja" v šolskem letu 2010/2011 verjetno dosežen. Ker pa aktivnosti in ukrepi ministrstva za doseg tega cilja niso bili natančno določeni, tudi ni mogoče oceniti, ali je razvoj dostopnosti predšolske vzgoje posledica delovanja ministrstva in v kolikšni meri. Tako kot v revizijskem poročilu o predšolski vzgoji 2007 ponovno ocenjujemo, da bi lahko ministrstvo z ustrežnejšim načrtovanjem ciljev in aktivnosti v večji meri pripomoglo k izboljšanju dostopnosti vrtcev.

2.2 Izvajanje nalog ministrstva

Naloge, s katerimi se zagotavlja izvajanje dejavnosti na področju vrtcev, v skladu s Pravilnikom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na Ministrstvu za šolstvo in šport³² (v nadaljevanju: pravilnik o notranji organizaciji) opravlja Direktorat. V okviru Direktorata je organiziran Sektor za vrtce, ki v skladu s pravilnikom o notranji organizaciji uresničuje izhodišča in cilje nacionalne politike na področju predšolske vzgoje, spremlja in analizira stanje na področju dejavnosti predšolske vzgoje, pripravlja predloge zakonov in podzakonskih predpisov, daje pojasnila zavodom, lokalnim skupnostim in drugim subjektom, izvaja nadzor nad zakonitostjo dela občinskih organov v zvezi z izvajanjem dejavnosti predšolske vzgoje ter pripravlja analize in druga gradiva.

³² Št. 0070-85/2007 z dne 23. 10. 2007 (čistopis), št. 0070-1/2008 z dne 1. 1. 2008, št. 0070-73/2008 z dne 18. 7. 2008, št. 0070-4/2009 z dne 28. 1. 2009 in št. 0070-85/2009/4 z dne 16. 11. 2009.

Določene naloge, povezane s predšolsko vzgojo, pa v skladu s pravilnikom o notranji organizaciji izvajata tudi Služba za investicije, ki pripravlja predlog programa ter vodi in nadzira izvedbo programa investicij v vrtce, in Služba za razvoj kadrov v šolstvu, ki vodi javno knjigo razvida izvajalcev javnoveljavnih programov vzgoje in izobraževanja.

Pravilnik o notranji organizaciji določa, da navedene organizacijske enote ministrstva določajo cilje in aktivnosti na svojem delovnem področju, ki so sestavni del obrazložitve finančnega načrta ministrstva, pripravljajo poslovna poročila o načrtovanih in doseženih ciljih in ugotavljajo uspešnost doseženega.

Preverili smo, ali so bile naloge Sektorja za vrtce (priprava podzakonskih predpisov in sprememb veljavnih predpisov v skladu z zastavljenimi cilji ter priprava analiz učinkov načrtovanih sprememb predpisov, spremljanje učinkov dopolnitev in sprememb predpisov ter predlaganje in izvajanje ukrepov za izboljšanje dostopnosti vrtcev) dosledno izvedene. Pri tem nas je zanimalo tudi, ali ministrstvo pripravlja take predloge sprememb predpisov, na podlagi katerih je mogoče pričakovati izboljšanje dostopnosti vrtcev oziroma povečanje vključenosti otrok v vrtce.

Preverili smo tudi, ali Služba za investicije in Služba za razvoj kadrov v šolstvu zadovoljivo izvajata svoj del nalog, povezanih s predšolsko vzgojo.

Ministrstvo je pripravilo predlog, na podlagi katerega je bil 14. 3. 2008 izdan Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih³³ (v nadaljevanju: ZVrt-D), katerega bistvene spremembe, ki se nanašajo na cilj glede izboljšanja dostopnosti predšolske vzgoje, so:

- možnost organiziranja vzgojno-varstvene družine tudi na domu zasebnega vzgojitelja;
- dejavnost varstva predšolskih otrok (ne vključuje izvajanja javnoveljavnega programa) lahko opravlja fizična oseba kot varuh predšolskih otrok in lahko varuje največ šest otrok v stanovanju, za katerega je izdano uporabno dovoljenje;
- kriterije za sprejem otrok v vrtec določi občina ustanoviteljica na predlog sveta vrtca;
- vodenje in izpeljavo postopka vpisa otrok v vrtec lahko občina ustanoviteljica podrobneje uredi s svojim aktom;
- možnost centralnega vpisa otrok v vrtec na območju občine ali države;
- vrtec lahko sprejme otroka, ko je dopolnil starost najmanj 11 mesecev;
- komisija za sprejem otrok uvrsti otroke, ki niso sprejeti v vrtec, na čakalno listo po prednostnem vrstnem redu;
- vrtec mora na svojih spletnih straneh objaviti informacije o:
 - številu mest, ki jih zagotavlja za predšolske otroke,
 - številu prostih mest, ki so staršem na voljo,
 - podatek o predvideni čakalni dobi, ki predstavlja čas od vpisa otroka v vrtec do možnosti njegove vključitve v program vrtca;
- vrtec podatke iz zgornje alineje redno oziroma najmanj enkrat mesečno posreduje tudi ministrstvu, ki je dolžno oblikovati informacijsko točko, namenjeno uporabnikom, o stanju kapacitet v vrtcih na celotnem območju države na enem mestu;

³³ Uradni list RS, št. 25/08.

- iz državnega proračuna se vrtcem zagotavljajo sredstva za sofinanciranje plačil staršev, ki imajo v vrtec hkrati vključenega več kakor enega otroka, in sicer v višini celotnega plačila staršev za program vrtca za mlajšega otroka, ter sredstva za sofinanciranje plačil staršev za otroka, ki je dopolnil starost treh let, v višini 50 odstotkov plačila staršev;
- obveznost vodenja evidence upravičencev do sofinanciranja plačil staršev za vrtec iz državnega proračuna.

Ministrstvo je pripravilo tudi predlog, na podlagi katerega je bil 4. 5. 2010 izdan Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih³⁴ (v nadaljevanju: ZVrt-E), katerega bistvene spremembe, povezane z izboljšanjem dostopnosti predšolske vzgoje, so naslednje:

- največ dva oddelka otrok lahko delujeta v stavbi, ki ni grajena za namene vrtcev, za katero je že izdano uporabno dovoljenje in ni potrebna sprememba namembnosti za dejavnost predšolske vzgoje;
- občina je dolžna pri načrtovanju dejavnosti v prostoru načrtovati tudi ustrezne površine za dejavnost predšolske vzgoje v skladu z zakonom, ki ureja prostorsko načrtovanje v strateškem delu občinskega prostorskega načrta;
- komisija za sprejem otrok v vrtec obravnava vloge v skladu z določbami ZVrt in odloča po določbah skrajšanega ugotovitvenega postopka, določenega v Zakonu o splošnem upravnem postopku;
- vrtec javno objavi seznam sprejetih otrok in čakalni seznam, ki vsebujeta tudi šifro otroka in število točk po posameznih kriterijih za vsakega otroka;
- občina lahko določi, da se za vpis otrok v vse vrtce na njenem območju uvede enoten vpis otrok, pri tem občina določi za vse vrtce enake kriterije, staršem pa lahko omeji pravico do vpisa le v določeno število vrtcev in določi, da občina po končanih postopkih sprejema otrok v vrtce za tiste vrtce, ki imajo oblikovane čakalne sezname otrok, te sezname združi v centralni čakalni seznam, tako da se prednostni vrstni red oblikuje po doseženem številu točk, ki ga je določila komisija za sprejem v posameznem vrtcu.

Kot analize učinkov predlaganih sprememb ZVrt v obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo predložilo le obrazložitev predloga ZVrt-D in obrazložitev predloga ZVrt-E, iz katerih pa ni bilo mogoče razbrati vrednostno in številčno izraženih predvidenih učinkov predlaganih sprememb, ki naj bi se odražali v izboljšani dostopnosti vrtcev. V obrazložitvi predloga ZVrt-E je navedena le ocena, da se bo število otrok v vrtcih v naslednjih petih letih zaradi povečanega števila rojstev in povečanega deleža vključevanja otrok na letni ravni povečevalo za 4,2 odstotka. Vsako leto bo zato treba zagotoviti približno 150 novih oddelkov v vrtcih, od katerih se bo po oceni ministrstva dobra tretjina organizirala v že obstoječih nenamenskih objektih. S tem naj bi občine prihranile najmanj 500.000 evrov, ker jim ne bi bilo treba spremeniti namembnosti prostorov. Ker ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedlo drugih analiz predvidenih učinkov predlaganih sprememb ZVrt za izboljšanje dostopnosti vrtcev, ocenjujemo, da gre pri navedenem prihranku zaradi organiziranja vrtcev v že obstoječih nenamenskih objektih, ob pričakovanem povečanju deleža vključenih otrok in potrebnega števila novih oddelkov, zgolj za predvidevanje ministrstva, ne pa za oceno, dobljeno na podlagi rezultatov konkretnih analiz.

³⁴ Uradni list RS, št. 36/10.

Ugotovili smo, da je ministrstvo nekatera določila, ki jih je samo predlagalo v predlogu ZVrt-D in jih je Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor) tudi sprejel, z izdanim ZVrt-E črtalo iz ZVrt, in sicer:

- 6. člen ZVrt-D določa, da "vrtec o vpisu in vključitvi otroka obvesti občino ustanoviteljico in občino zavezanko za plačilo"; ZVrt-E to določilo v 3. členu ukinja, v 10. členu pa določa, da vrtec pošlje občini le podatke o vpisu otrok in to le, če občina ustanoviteljica izvaja enoten vpis v vrtec;
- 6. člen ZVrt-D določa, da "lahko ministrstvo, pristojno za predšolsko vzgojo, uvede centralni vpis otrok na enem mestu in zagotovi vrtcem potrebno informacijsko podporo"; to določilo 3. člen ZVrt-E ukinja;
- 7. člen ZVrt-D določa, da "komisija za sprejem vlog obravnava vse vloge v skladu z določili zakona, ki ureja splošni upravni postopek, z uporabo skrajšanega ugotovitvenega postopka"; ZVrt-E v 4. členu to določilo ukinja oziroma spreminja tako, da "komisija obravnava vloge v skladu z določbami ZVrt ter odloča po določbah skrajšanega ugotovitvenega postopka, določenem v Zakonu o splošnem upravnem postopku";
- 22. člen ZVrt-D določa, da "evidenca vpisanih in vključenih otrok vsebuje davčno številko staršev"; to določilo 10. člen ZVrt-E ukinja;
- 22. člen ZVrt-D določa, da "vrtec podatke o otroku posreduje ministrstvu, pristojnemu za predšolsko vzgojo, če je to potrebno za vodenje in izpeljavo centralnega vpisa otrok na območju države"; to določbo 10. člen ZVrt-E ukinja.

Ugotovili smo, da je ministrstvo v nekaj primerih določbe ZVrt, ki so bile uvedene z ZVrt-D, dopolnilo v ZVrt-E, in sicer:

- 7. člen ZVrt-D je določil, da "komisija otroke, ki niso sprejeti v vrtec, uvrsti na čakalno listo po prednostnem vrstnem redu", ni pa določil, ali je ta prednostni vrstni red javen in kako vpliva na sprejem otrok. Ta del sedaj ureja 5. člen ZVrt-E, v katerem je določeno, da "komisija na podlagi kriterijev določi prednostni vrstni red otrok tako, da razvrsti vse vpisane otroke po doseženem številu točk, od najvišjega do najnižjega, otroci se vključujejo v vrtec s prednostnega vrstnega reda glede na starost, prosto mesto v posameznem oddelku in glede na program vrtca, ki se izvaja v oddelku, vrtec pa izda prednostni vrstni red, iz katerega izhaja seznam sprejetih otrok, in čakalni seznam, ki se objavi na oglasni deski in na spletnih straneh vrtca. Podatki o otrocih se objavijo pod šifro".
- 6. člen ZVrt-D določa, da "vrtec lahko sprejme otroka, ko je dopolnil starost enega leta, oziroma ko je dopolnil starost najmanj enajst mesecev". To določilo je 3. člen ZVrt-E nadomestil z besedilom "vrtec lahko sprejme otroka, ko je dopolnil starost najmanj 11 mesecev, če starši ne uveljavljajo več pravice do starševskega dopusta v obliki polne odsotnosti z dela".
- 7. člen ZVrt-D tudi določa, da "komisija staršem izda odločbo o sprejemu ali zavrnitvi sprejema otroka v vrtec", 5. člen ZVrt-E pa 20.b člen ZVrt spreminja tako, da "vrtec pošlje staršem v osmih dneh po seji komisije obvestilo z izpisom vseh podatkov iz seznama sprejetih otrok ali čakalnega seznama za njihovega otroka z navadno pošiljko in po elektronski pošti".
- 22. člen ZVrt-D je predvidel le možnost centralnega vpisa otrok v vrtec na območju občine, 6. člen ZVrt-E pa v ZVrt uvede 20.f člen, ki določa, da "občina, ki je ustanoviteljica več vrtcev, lahko določi, da se za vpis v vse vrtce na njenem območju uvede enoten vpis otrok v vrtce in vzpostavi centralna evidenca vpisanih otrok za vse njene vrtce. Enoten vpis v vrtce poteka na način, pod pogoji in po postopku, ki ga določi občina s svojim aktom".

Ocenjujemo, da so določbe iz ZVrt-D, ki jih ZVrt-E črta, spreminja ali dopolnjuje, eden izmed pokazateljev, da se ZVrt spreminja in dopolnjuje parcialno in ne dovolj premišljeno. Po našem mnenju bi ministrstvo z analizo učinkov vsake predlagane spremembe lahko zagotovilo ustreznejše predpise in s tem dejanske in trajnejše izboljšave sistema predšolske vzgoje. Ker ni analiz učinkov predlaganih sprememb ZVrt, se tako potreba po ponovnem spreminjanju in dopolnjevanju istih členov ZVrt izkaže šele pri uporabi ZVrt v praksi, zato ocenjujemo, da izvajanje nalog ministrstva, povezanih s pripravo predlogov sprememb ZVrt, ni bilo dovolj učinkovito.

Preverili smo, katere podzakonske akte je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, spreminjalo ali dopolnjevalo, ter ali so spremembe predpisov prispevale k izboljšanju dostopnosti predšolske vzgoje.

Minister je po 14. 2. 2007 izdal več sprememb in dopolnitev različnih podzakonskih aktov ter enega novega³⁵. Pri pregledu navedenih podzakonskih aktov smo ugotovili, da se dve spremenjeni določili neposredno nanašata na krajevno dostopnost predšolske vzgoje, eno pa na finančno, in sicer:

- dvakratno podaljšanje prehodne določbe o minimalni notranji igralni površini na otroka, in sicer:
 - v Pravilniku o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca³⁶ z določilom o zagotovitvi najmanj treh kvadratnih metrov notranje igralne površine na otroka najkasneje do 1. 9. 2010 v tistih vrtcih, ki ne bi mogli sprejeti vseh vpisanih otrok, oziroma občina ustanoviteljica vrtca nima zagotovljenih sredstev za ureditev prostorskih pogojev, ki jih določa ta pravilnik, in
 - v Pravilniku o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca³⁷ z določilom o zagotovitvi najmanj treh kvadratnih metrov notranje igralne površine na otroka za otroke do drugega leta starosti, 2,6 kvadratnega metra na otroka za otroke od drugega do tretjega leta starosti in 1,75 kvadratnega metra na otroka za otroke od tretjega leta starosti do vstopa v šolo najkasneje do 1. 9. 2013, a le, če je vrtec zaradi pomanjkanja prostora odklonil otroke in če občina ustanoviteljica izvaja aktivnosti za zagotovitev dodatnih prostih mest v vrtcu;
- uvedba prehodne določbe v Pravilniku o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o normativih in kadrovske pogoje za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje³⁸ (v nadaljevanju: Sprememba pravilnika o normativih 2009), ki določa, da lahko občina do 1. 9. 2010 za zagotovitev dodatnih prostih mest v vrtcu sprejme sklep, s katerim določi, da se v heterogenih oddelkih prvega starostnega obdobja uporablja normativ za homogene oddelke prvega starostnega obdobja, a le, če vrtec na območju občine zaradi pomanjkanja prostih mest ne more vključiti otrok prvega starostnega obdobja, ter če občina izvaja aktivnosti za zagotovitev dodatnih prostih mest v vrtcu v naslednjem šolskem letu;
- uvedba določbe v Pravilniku o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih³⁹, ki določa oprostitev plačila za drugega in nadaljnje otroke iz iste družine, ki so hkrati vključeni v vrtec (v nadaljevanju: ukrep "brezplačni vrtec za drugega in nadaljnje otroke").

³⁵ Pravilnik o zagotavljanju sredstev iz državnega proračuna vrtcem za namen sofinanciranja plačil staršev (Uradni list RS, št. 76/08).

³⁶ Uradni list RS, št. 33/08.

³⁷ Uradni list RS, št. 47/10.

³⁸ Uradni list RS, št. 77/09.

³⁹ Uradni list RS, št. 79/08.

Ministrstvo ni pripravilo analize, kolikšno število otrok bi lahko bilo odklonjenih, če ne bi bila uvedena prehodna določba o izpolnjevanju prostorskega pogoja, zato ni bilo mogoče oceniti, koliko otrok je bilo zgolj zaradi navedenega ukrepa sprejetih v vrtce v konkretnih okoljih. Ocenjujemo, da začasen odlog uveljavitve strožjega prostorskega pogoja začasno rešuje problem premajhnega števila prostih mest v vrtcih, zato ukrep ministrstva ocenjujemo kot ustrezen.

Ministrstvo je pred uveljavitvijo ukrepa "brezplačni vrtec za drugega in nadaljnje otroke" na podlagi podatkov in analiz Inštituta za ekonomska raziskovanja (v nadaljevanju: IER) pripravilo oceno, da bi se, če bi lahko vse otroke vključili v vrtce, 13.157 otrokom zagotavljal brezplačen vrtec. Ministrstvo je ob upoštevanju 64,7-odstotnega deleža vključitve otrok v vrtce v letu 2006/2007 in ob predpostavki povečanja deleža vključenosti otrok v naslednjem letu na 66 odstotkov, izračunalo, da naj bi bilo v šolskem letu 2007/2008 do brezplačnega vrtca upravičenih 8.684 otrok. Ob upoštevanju rezultatov anket, da starši otrok niso vpisali v vrtce tudi zaradi previsoke cene vrtca, naj bi se po izračunih ministrstva zaradi uveljavitve ukrepa "brezplačni vrtec za drugega in nadaljnje otroke" število otrok, vključenih v vrtce, povečalo za 924. Ocena ministrstva ni bila realna, saj ni temeljila na dejanskih podatkih v konkretnih okoljih. Podatke, ki bi jih ministrstvo lahko uporabilo za ustreznejše načrtovanje ukrepa, bi moralo po naši oceni pridobiti na podlagi analize, v katerih okoljih primanjkuje prostih mest v vrtcih. Hkrati bi ministrstvo, po naši oceni, pri izračunu povečanja števila otrok, vključenih v vrtce zgolj zaradi uveljavitve ukrepa "brezplačni vrtec za drugega in nadaljnje otroke" moralo upoštevati kriterije za vpis otrok v vrtce, uporabljene v posameznih okoljih.

Ministrstvo pri nobeni od navedenih sprememb podzakonskih aktov ni opravilo analize izhodiščnega in želenega stanja glede povečanja dostopnosti predšolske vzgoje po posameznih okoljih in še pred sprejemom predpisov ni izvedlo analize učinka predlagane spremembe. Ministrstvo tudi ni izvedlo analize učinkov že izvajanih sprememb in dopolnitev podzakonskih aktov, zato ni bilo mogoče oceniti, v kolikšni meri se je dostopnost vrtcev v obdobju, na katero se nanaša revizija, izboljšala zgolj zaradi navedenih ukrepov ministrstva (spremenjeni podzakonski akti).

Minister v zakonsko predvidenem roku⁴⁰ ni izdal podzakonskega akta o natančnejših pogojih za opravljanje predšolske vzgoje na domu za otroke, ki zaradi bolezni ne morejo biti vključeni v vrtec. Na to neupoštevanje ZVrt in s tem na neizvajanje nalog ministrstva je računsko sodišče opozorilo že v revizijskem poročilu o predšolski vzgoji 2007. Ministrstvo je že takrat pojasnilo, da proučuje možnost ukinitve 9. člena ZVrt in je v osnutku spremembe ZVrt⁴¹ dejansko pripravilo predlog izločitve navedenega člena (predlog je bil usklajen s predstavniki občin in predstavniki vrtcev), vendar po pojasnilu ministrstva na koncu takšna rešitev ni bila sprejeta. Ministrstvo je pojasnilo, da bo navedeno tematiko urejal Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami⁴².

Minister bi tudi moral⁴³ v štirih mesecih po izdaji ZVrt-D⁴⁴ predpisati način in obliko posredovanja podatkov o številu mest, ki jih vrtec zagotavlja za predšolske otroke, o številu prostih mest, ki so staršem na voljo, in podatek o predvideni čakalni dobi.

⁴⁰ 65. člen ZVrt določa, da minister izda izvršilne predpise najkasneje v letu dni po uveljavitvi zakona.

⁴¹ Osutek Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vrtcih z dne 1. 2. 2007.

⁴² Uradni list RS, št. 3/07-UPB1.

⁴³ V skladu z drugim odstavkom 20.d člena ZVrt.

⁴⁴ 29. člen ZVrt-D.

Pojasnilo ministrstva

Navedenega podzakonskega akta ministrstvo ni pripravilo in izdalo, ker navedene določbe ZVrt ministrstvo ni razumelo kot obveznost izdaje izvršilnega predpisa. Vrtcem je zato zgolj zagotovilo uporabniška navodila, in sicer Uporabniška navodila za vnos podatkov v spletno aplikacijo Prosta mesta ter Uporabniška navodila MŠŠ – Navodila za uporabo sporočilnega sistema.

Na podlagi opozorila računskega sodišča je minister 3. 9. 2010 izdal Pravilnik o posredovanju podatkov o stanju kapacitet v vrtcih na spletno stran Ministrstva za šolstvo in šport⁴⁵ (v nadaljevanju: Pravilnik o posredovanju podatkov vrtcev).

ZVrt-D je določil⁴⁶, da minister, pristojen za predšolsko vzgojo, določi metodologijo določanja stroškov, ki so elementi za oblikovanje cen programov in stroške, ki se ne vštevajo v ceno programa, ter da podzakonski predpis izda oziroma uskladi s tem zakonom do 29. 7. 2008⁴⁷. Čeprav je Sektor za vrtce v začetku junija 2008 pripravil osnutek novega Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo (v nadaljevanju: osnutek pravilnika o oblikovanju cen), minister ni izdal novega pravilnika in tudi obstoječega Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo⁴⁸ (v nadaljevanju: pravilnik o oblikovanju cen) ni uskladal z ZVrt-D. Po naši oceni bi bila dopolnitev potrebna predvsem v zvezi z določbo šestega odstavka 28. člena ZVrt (12. člen ZVrt-D), ki določa, da občina ustanoviteljica javnemu vrtcu zagotavlja tudi sredstva za pokrivanje stroškov iz dejavnosti in nalog, potrebnih za izvajanje programa za predšolsko vzgojo, ki jih ni mogoče všteti v ceno programa. Navedeno določilo ZVrt-D si občine namreč lahko različno tolmačijo, to pa je lahko tudi eden izmed razlogov, da se cene programov med občinami še vedno precej razlikujejo (več o tem v točkah 2.11 in 2.12).

Zaposleni v Sektorju za vrtce so v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajali analize, povezane z uresničevanjem usmeritve "povečanje deleža vključenosti otrok v vrtce", in sicer:

- analize dostopnosti vrtcev⁴⁹;
- analize uporabe povečanega normativa glede števila otrok v oddelku⁵⁰;
- letne analize cen programov v vrtcih na dan 1. februar tekočega leta⁵¹;
- letne analize izvajanja pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih po občinah⁵².

⁴⁵ Uradni list RS, št. 70/10.

⁴⁶ 12. člen ZVrt-D (28. člen ZVrt).

⁴⁷ 29. člen ZVrt-D.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 97/03, 77/05, 120/05.

⁴⁹ Zagotavljanje prostora v vrtcih v Republiki Sloveniji – pregled za šolsko leto 2007/2008 do 2008/2009 (brez datuma in številke) in Analiza o zagotavljanju dostopnosti vrtcev v Republiki Sloveniji – pregled za obdobje od šolskega leta 1999/2000 do 2006/2007, maj 2007 (brez številke).

⁵⁰ Excelove tabele "Fleksibilni normativ za leto 2007", "Fleksibilni normativ za leto 2008" in "Fleksibilni normativ za leto 2009".

⁵¹ Cene programov v vrtcih v Sloveniji na dan 1. 2. 2007 (Ljubljana, julij 2007), Cene programov v vrtcih v Sloveniji na dan 1. 2. 2008 (Ljubljana, julij 2008), Cene programov v vrtcih v Sloveniji na dan 1. 2. 2009 (Ljubljana, avgust 2009).

⁵² Analiza izvajanja pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih 2007, Analiza izvajanja pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih 2008 in Analiza izvajanja pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih 2009.

Ugotovili smo, da zaposleni v Sektorju za vrtce redno in dosledno izvajajo vse naloge, ki so določene v popisih ključnih nalog in zadolžitev za posamezna delovna mesta konkretnih javnih uslužbencev, vendar pa ni mogoče potrditi, da ministrstvo na podlagi rezultatov izvedenih analiz ustrezno in ažurno ukrepa (predlaga ustrezne spremembe predpisov, ki izhajajo iz rezultatov izvedenih analiz obstoječega stanja na področju predšolske vzgoje).

Po naši oceni ministrstvo sicer spremlja in analizira stanje glede prostih mest v vrtcih, cen programov vrtcev, plačil staršev, vrste in števila izvajalcev predšolske vzgoje in varstva, vendar razen priprave osnutka pravilnika o oblikovanju cen ni mogoče potrditi, da izvaja aktivnosti (priprava sprememb predpisov) na podlagi rezultatov opravljenih analiz. Ocenjujemo tudi, da bi bile aktivnosti, povezane s pripravo sprememb predpisov, učinkovitejše, če bi jih ministrstvo pripravljalo na podlagi rezultatov analiz učinkov izvajanih predpisov. Po naši oceni bi tako utemeljeni predlogi sprememb predpisov zagotovili hitrejšo in trajnejšo izboljšanje dostopnosti vrtcev.

Zaposleni v Službi za investicije so v obdobju, na katero se nanaša revizija, dosledno pripravljali razpise za sofinanciranje investicij v vrtce, izbirali občine oziroma objekte za sofinanciranje in na podlagi izbora izvajali program investicij v vrtce (več o tem v točki 2.10). Izvajanje nalog zaposlenih v Službi za investicije, povezane s predšolsko vzgojo, zato ocenjujemo kot zadovoljivo. Ugotovili pa smo, da Služba za razvoj kadrov v šolstvu v treh letih ni uspela razviti ustrezne informatizirane oblike razvida izvajalcev javnoveljavnih programov na področju predšolske vzgoje (več o tem v točki 2.6).

2.3 Razmejitev pristojnosti in odgovornosti na področju predšolske vzgoje

Že v revizijskem poročilu o predšolski vzgoji 2007 smo ugotovili, da občine pri skrbi za predšolsko vzgojo niso popolnoma samostojne, saj politiko na tem področju s pripravo predpisov (so)oblikuje ministrstvo. Tako je država z ZVrt občinam določila odgovornost za financiranje programov in investicij v vrtce ter za zagotavljanje zadostnega števila prostih mest v vrtcih, ni pa dolžna zagotavljati sredstev za ta namen. Potrebna dodatna sredstva je morala država, v skladu s takrat veljavnim Zakonom o financiranju občin⁵³ (v nadaljevanju: ZFO-1), prek mehanizma primerne porabe zagotoviti le občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti z lastnimi prihodki niso mogle zagotoviti svoje primerne porabe, v okviru katere pa so bile dolžne izvajati tudi predšolsko vzgojo.

Računsko sodišče je v revizijskem poročilu o predšolski vzgoji 2007 ocenilo, da je odgovornost za zagotavljanje predšolske vzgoje po vsebini pravzaprav naloga, ki jo morajo izvajati tako država kot občine. Potrebo po natančni razmejitvi odgovornosti pri zagotavljanju predšolske vzgoje med državo in občinami je računsko sodišče utemeljilo predvsem v tistih primerih, ko država določi cilje glede vključenosti otrok v vrtce, enotne standarde in normative, za njihovo uresničitev pa so odgovorne občine. Te pa pri predšolski vzgoji ne skrbijo le za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev, saj v praksi zagotavljajo prosta mesta v vrtcih tudi za otroke, katerih starši imajo stalno prebivališče v drugih občinah.

Računsko sodišče je ocenilo, da ob izdaji revizijskega poročila o predšolski vzgoji 2007 predpisi s področja predšolske vzgoje niso ustrezno urejali razmerja oziroma povezave med državo in občinami pri določanju,

⁵³ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08.

uresničevanju in dejanskem doseganju ciljev na področju zagotavljanja dostopnosti predšolske vzgoje. Naloge države, predvsem v delu, ki se nanaša na odgovornost pri doseganju ciljev v zvezi z zagotavljanjem dostopnosti vrtcev, niso bile dovolj jasno in ustrezno opredeljene.

Računsko sodišče je ministrstvu že v revizijskem poročilu o predšolski vzgoji 2007 priporočilo, naj se opredeli do vprašanj, katera področja v okviru predšolske vzgoje presegajo pristojnosti občin, ter kakšna naj bo vloga države pri zagotavljanju predšolske vzgoje.

V reviziji smo zato preverili, ali je ministrstvo zavzelo stališče glede razmejitve nalog in odgovornosti pri zagotavljanju predšolske vzgoje med državo in občinami, in ali je na podlagi tega stališča v obdobju, na katero se nanaša revizija, ustrezno ukrepalo.

Ministrstvo po treh letih od izdaje revizijskega poročila o predšolski vzgoji 2007 ocenjuje, da veljavna zakonodaja jasno določa razmejitve pristojnosti med občino in državo. Zagotavljanje zadostnega števila prostih mest v vrtcih je naloga občin, ki so v skladu z zakonodajo dolžne poskrbeti za vse zadeve lokalnega pomena. Vendar pa je ministrstvo računskemu sodišču med revizijo predstavilo tudi predlog spremembe financiranja predšolske vzgoje, in sicer model prenosa stroška plač zaposlenih v predšolski vzgoji iz občinskih na državni proračun⁵⁴ (v nadaljevanju: model prenosa plač). Pripravljeni model smo podrobno proučili in ocenjujemo, bi država s tem ukrepom zagotovila:

- poenotenje oziroma primerljivost cen vrtcev (več o tem v točki 2.11) in plačil staršev ne glede na občino, v kateri njihov otrok obiskuje vrtec (več o tem v točki 2.12),
- primerljivost najvišjega plačila staršev za vrtce v Republiki Sloveniji z najvišjimi plačili staršev v drugih evropskih državah,
- razbremenitev staršev pri plačilih vrtca,
- razbremenitev občinskih proračunov (odvisno od zmanjšanja sredstev primerne porabe).

Ministrstvo je v modelu prenosa plač izračunalo, da bi bilo treba za izvedbo tega ukrepa ob upoštevanju sedanjega stanja vključenosti otrok v vrtce in višine cen programov v letu 2009 v proračunu ministrstva za leto 2014 zagotoviti 217 milijonov evrov. V modelu prenosa plač je ministrstvo predvidelo zagotovitev 45 milijonov evrov z ukinitvijo ukrepa brezplačnega vrtca za drugega otroka in 50-odstotnega financiranja plačil programa vrtca za prvega otroka leta 2014 ter 172 milijonov evrov iz sredstev primerne porabe.

Model prenosa plač je ministrstvo že med izvajanjem revizije maja 2010 predstavilo predstavnikom SVLSRP, ni pa ga še predstavilo Ministrstvu za finance, ki je tudi pomemben akter pri določanju sistema financiranja občin. Ministrstvo med izvajanjem revizije še ni začelo pripravljati predloga sprememb ZFO-1 glede izračuna zneskov primerne porabe in s tem solidarnostne izravnave, iz česar naj bi zagotovilo del potrebnih sredstev za kritje stroška plač zaposlenih v predšolski vzgoji. Ministrstvo opozarjamo, da je treba za uspešno izvedbo modela prenosa plač že v začetni fazi predloga vzpostaviti aktivno sodelovanje z Ministrstvom za finance, SVLSRP in predstavniki občin, ter čim prej pričeti pripravo predloga spremembe ZFO-1. Po naši oceni brez spremembe ZFO-1 v delu, ki določa način financiranja občin, ne bo mogoče učinkovito spremeniti celotnega sistema financiranja vrtcev.

⁵⁴ Prenos plač na državo, Prikaz izvedbenega modela, ministrstvo, Ljubljana, 12. 3. 2010.

Ocenjujemo, da bi se z uspešno izvedbo modela prenosa plač bistveno spremenila razmerja med financiranjem vrtcev (zmanjšanje obremenitev proračunov občin in plačil staršev ter povečanje obremenitev državnega proračuna), s tem pa bi se po naši oceni morala spremeniti tudi razmejitve pristojnosti in odgovornosti na področju predšolske vzgoje med državo in občinami. Zato opozarjamo, da je hkrati treba pripraviti predlog sprememb vseh predpisov, ki posegajo na področje predšolske vzgoje (ZVrt, ZFO-1, Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev⁵⁵). Pri tem bo treba proučiti, ali naj bi večinsko breme financiranja predšolske vzgoje iz državnega proračuna vplivalo tudi na druge pristojnosti v okviru predšolske vzgoje (na primer centralni vpis otrok v vrtce na ravni države, enotna merila za vpis otrok, določitev vrstnega reda oziroma kombinacij ukrepov za zagotovitev zadostnega števila mest v vrtcih) in kako bi vplivalo.

Preverili smo tudi, ali so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, drugi zakoni (poleg ZVrt), ki se kakor koli nanašajo na predšolsko vzgojo, spremenjeni, ter ali so morebitne spremembe zakonodaje vplivale na razmejitve pristojnosti in odgovornosti med državo in občinami na področju predšolske vzgoje in kako so vplivale. Ugotovili smo, da je bil po izdaji revizijskega poročila o predšolski vzgoji 2007 spremenjen Zakon o lokalni samoupravi⁵⁶ (v nadaljevanju: ZLS) in sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin⁵⁷ (v nadaljevanju: ZFO-1A). Pri tem smo tudi ugotovili, da ZLS v ničemer ni spremenil pristojnosti občin glede zagotavljanja predšolske vzgoje in je v skladu z 21. členom pospeševanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti še vedno izvirna naloga občine, medtem ko sta ZFO-1 in ZFO-1A spremenila sistem sofinanciranja investicij v vrtce.

Tako je lahko država pred 1. 1. 2007 v skladu s 26.a členom Zakona o financiranju občin⁵⁸ (v nadaljevanju: ZFO) občinam zagotovila sredstva za sofinanciranje investicij v višini 3 odstotkov skupne primerne porabe vseh občin, v skladu z 21. členom ZFO-1 pa država občinam lahko zagotovi dodatna sredstva za sofinanciranje investicij v višini 6 odstotkov skupne primerne porabe občin.

Poleg tega je ZFO, ki je veljal do 1. 1. 2007, v 26. členu določal, da se občini iz državnega proračuna lahko zagotovijo dodatna sredstva za sofinanciranje posameznih nalog in investicij, vendar največ do višine 70 odstotkov sredstev od predvidenega obsega naloge ali investicije. Razpon deležev sofinanciranja je bil glede na merila za določitev investicijske sposobnosti občine⁵⁹ določen v obliki sedemstopenjske lestvice, in sicer v višini od 10 do 70 odstotkov predvidenega obsega investicije. Z uveljavitvijo ZFO-1 je bila lestvica za določitev deleža državnega sofinanciranja investicij ukinjena, 24. člen ZFO-1 je le določal, da lahko pristojno ministrstvo za posamezno investicijo določi sofinanciranje do 100 odstotkov upravičenih stroškov investicije. ZFO-1A, ki je začel veljati 25. 6. 2008, je dodal 24.a člen, ki je v okviru šeststopenjske lestvice natančno določil obseg sofinanciranja investicije, in sicer od 50 do 100 odstotkov upravičenih stroškov investicije, brez davka na dodano vrednost, odvisno od stopnje razvitosti občine⁶⁰, kot jo določi Ministrstvo za finance.

Najnižji odstotek državnega sofinanciranja investicije (50 odstotkov), določen v skladu z ZFO-1A, je torej bistveno višji v primerjavi z odstotkom sofinanciranja, ki ga je ministrstvo lahko določilo v skladu z ZFO

⁵⁵ Uradni list RS, št. 62/10 (v nadaljevanju: ZUPJS).

⁵⁶ Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 57/08.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 32/06-UPB1.

⁵⁹ Izračun deleža dohodka na prebivalca v konkretni občini v primerjavi s povprečjem teh deležev občin v državi.

⁶⁰ Izračun razmerja med povprečno razvitostjo občin v državi in razvitostjo konkretne občine.

(10 odstotkov). Tudi obseg investicije, ki jo sofinancira ministrstvo, doseže 100 odstotkov upravičenih stroškov investicije (brez davka na dodano vrednost) že, če je razmerje med povprečno razvitostjo občin v državi in razvitostjo občine manjše od 0,9. Na podlagi tega določila⁶¹ je imelo v skladu s Sklepom o določitvi stopnje razvitosti občin za leto 2008⁶² (v nadaljevanju: sklep o razvitosti občin 2008) in Sklepom o spremembi sklepa o določitvi obsega sofinanciranja investicij na področju predšolske vzgoje in osnovnega šolstva št. 4110-36/2008/2 z dne 15. 5. 2008 (v nadaljevanju: sklep o obsegu sofinanciranja 2008) v letu 2008 kar 56 od 210 občin tako nizko stopnjo razvitosti, da bi, če bi na razpis prijavile investicije v vrtce in bi bile te v skladu še z drugimi kriteriji izbrane na razpisu, država morala v celoti financirati in ne zgolj sofinancirati prijavljene investicije.

Ministrstvo je zato 14. 7. 2009 predložilo SVLSRP Predlog spremembe Zakona o financiranju občin (v nadaljevanju: predlog spremembe ZFO-1), v katerem je predlagalo, da bi pri obstoječih merilih glede stopnje razvitosti občine lestvico spremenili v delu, ki določa višino državnega sofinanciranja investicije, in sicer v razponu od 10 do 70 odstotkov upravičenih stroškov investicije. Na podlagi predlagane lestvice bi bilo, ob sicer manjšem deležu sofinanciranja, omogočeno sofinanciranje večjega števila občinskih investicij v vrtce in šole. Ministrstvo je predlog spremembe ZFO-1 utemeljilo s pojasnilom, da je pred uveljavitvijo ZFO-1A občina v skladu z razpisnimi kriteriji sama odločala, za kolikšen delež sofinanciranja bo kandidirala na razpisu⁶³ (več o tem v točki 2.10). To je pomenilo, da je občina lahko prijavila manjši delež sofinanciranja, kot je bil določen po ZFO-1, s tem pa je bil projekt višje ovrednoten. Obligatornost meril po ZFO-1A po mnenju ministrstva pomeni, da pri razpisu ne bo mogoče določiti kriterija, po katerem bi se lahko občina sama odločila, za kolikšen delež bo kandidirala. Ministrstvo je v predlogu spremembe ZFO-1 pojasnilo, da je bilo mogoče do uveljavitve ZFO-1A letno v program sofinanciranja vključiti od 20 do 30 novih projektov, kar je zagotavljalo razmeroma enakomerno razpršenost državne podpore občinam, v skladu z določili ZFO-1A pa bo po oceni ministrstva v program sofinanciranja mogoče vključiti le od pet do deset novih projektov na ravni države. Po mnenju ministrstva pa sta prav razpršenost državne podpore in s tem pomoč večjemu številu občin namen programa državnega sofinanciranja investicij glede na to, da je investicije v izgradnjo vrtcev dolžna financirati občina. Po mnenju ministrstva je z uveljavitvijo ZFO-1A razmerje investitorja (občine) in sofinancerja (ministrstvo) kontradiktorno, saj bi tako ministrstvo prevzelo večji, oziroma kar celoten finančni zalogaj investicije.

SVLSRP je ministrstvu pojasnila, da v skladu z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije⁶⁴ ureditev po ZFO-1, ko je lahko posamezno ministrstvo določilo merila in kriterije, namene porabe sredstev, upravičene stroške in pogoje za dodelitev sredstev, ni zagotavljala jasnega pravnega položaja občin v razmerju do države in je bila v nasprotju z Ustavo Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustava). Pri tem je pojasnila, da ZFO-1A omogoča hiter prehod na k rezultatom usmerjen proračun, ter da v prihodnje načrtuje izdelavo natančne analize učinkov novega zakona o financiranju občin, ki bo proučila tudi utemeljenost predlogov, ki jih je posredovalo ministrstvo.

⁶¹ 16. člen ZFO-1A.

⁶² Uradni list RS, št. 43/08.

⁶³ Vrednotenje kriterija "finančna konstrukcija" je bilo v letu 2007 največ 12-odstotno, v letu 2008 pa največ 16-odstotno.

⁶⁴ Odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-24/07-66 z dne 4. 10. 2007.

Opisana ureditev po naši oceni za področje predšolske vzgoje ni ustrezna, saj država z uvedbo *de facto* financiranja investicij v gradnjo vrtcev iz državnega proračuna⁶⁵, ob tem, da je zagotavljanje potrebnih prostih mest v vrtcih izvirna pristojnost občin, poskuša umetno ohraniti plačilno sposobnost tistih občin, ki z lastnimi prihodki, kljub instrumentu primerne porabe, niso sposobne izvajati svojih izvirnih nalog. Kljub temu pa po naši oceni ni mogoče zaključiti s tem, da, ko ministrstvo prevzema večinski delež sofinanciranja investicij v gradnjo vrtcev, država prevzema tudi vodilno vlogo pri zagotavljanju potrebnih prostih mest v vrtcih. Odločitev o tem, ali bo projekt sploh prijavljen na razpis ministrstva, namreč sprejme občina sama. Taka ureditev po naši oceni predstavlja zgolj obvod in ne odpravo vzrokov za nesposobnost občin pri financiranju izvajanja njihovih izvirnih nalog. Rešitve za odpravo širših vzrokov za vse večjo zadolženost slovenskih občin in naraščajoče število majhnih občin, ki so in bodo tudi ostale neposredno odvisne od državnega proračuna, bi država, po naši oceni, morala urediti v ZLS.

Po drugi strani pa ocenjujemo, da s (so)financiranjem investicij v gradnjo vrtcev dejansko država, in ne občine, državljanom zagotavlja enakopravnejši dostop oziroma enake možnosti za zadovoljevanje potreb na področju predšolske vzgoje, čeprav je zagotavljanje prostih mest v vrtcih izvirna pristojnost občin.

2.4 Spremljanje dejanskega števila razpoložljivih mest v vrtcih in dejanskih potreb po vključitvi v vrtec

Proučili smo, ali ministrstvo vodi natančne in ažurne evidence o številu vseh razpoložljivih mest v vrtcih in o dejanskih potrebah po vključitvi otrok v programe predšolske vzgoje po posameznih okoljih, ter ali te podatke upošteva pri izvajanju letnih analiz o zagotavljanju dostopnosti vrtcev in na podlagi njihovih rezultatov ustrezno ukrepa.

Ministrstvo smo zaprosili za podatke o številu vseh razpoložljivih in zasedenih mest v vrtcih, številu odklonjenih otrok pri vpisu v vrte ter podatke o dejanskih potrebah po vključitvi otrok v vrte (število vpisov) za leta 2007, 2008 in 2009. Ministrstvo je posredovalo podatke o številu vseh razpoložljivih in prostih mest v vrtcih po stanju na dan 31. 3. 2010, podatke o številu odklonjenih otrok pa po stanju 1. 9. 2009 (tabela 6). Podatkov o dejanskih potrebah po vključitvi otrok v vrte ministrstvo ni posredovalo.

⁶⁵ V občinah, ki so zaradi nizke stopnje razvitosti upravičene do financiranja v višini 100-odstotnih upravičenih stroškov investicije.

Tabela 6: Podatki o številu vseh razpoložljivih in prostih mest v vrtcih na dan 31. 3. 2010 ter številu odklonjenih otrok na dan 1. 9. 2009.

Razpoložljiva in prosta mesta v vrtcih	Prva starostna skupina	Druga starostna skupina	Kombinirani oddelki	Skupaj
Število vseh razpoložljivih mest v vrtcih	23.070	48.585	10.217	81.872
Število prostih mest v vrtcih	177	1.236	26	1.439
Število odklonjenih otrok	3.059	271	/	3.330

Vir: ministrstvo⁶⁶.

Ministrstvo je podatke o številu vseh razpoložljivih mest ter številu prostih mest v vrtcih pridobilo iz aplikacije Prosta mesta v vrtcih (v nadaljevanju: aplikacija PŠV), ki deluje v okviru Evidence vzgojno-izobraževalnih zavodov in vzgojno-izobraževalnih programov (verzija 3.22), dostopne na spletni strani ministrstva⁶⁷. Pri tem je pojasnilo, da "so kljub obvestilu vrtcem, da posodobijo in popravijo podatke, pri nekaterih vrtcih podatki vpisani tako, da se podvojijo".

Pri preveritvi delovanja aplikacije PŠV smo ugotovili:

- uporabnik lahko na spletno stran, ki zagotavlja podatke iz aplikacije PŠV, vstopi le prek vhodne spletne strani, ki pa za vzpostavitev varne spletne povezave uporablja lastno izdano strežniško potrdilo, temu pa spletni pregledovalniki običajno ne zaupajo. Uporabnik zato ob prvem obisku spletišča prejme opozorilo, da spletna stran uporablja varnostno potrdilo, ki mu morda ni za zaupati in mu svetuje, naj zaradi morebitnih nevarnosti, povezanih z morebitno zlorabo strežniškega potrdila in/ali nevarnosti prestrezanja neustrezno zaščitene informacij med prenosom, stran zapre in ne nadaljuje z brskanjem po tem spletnem mestu⁶⁸;
- spletna stran⁶⁹:
 - omogoča vpogled v podatke o številu oddelkov in otrok, o številu prostih mest v oddelkih prvega in drugega starostnega obdobja, kombiniranih oddelkih, razvojnih oddelkih in vzgojno-varstvenih družinah na ravni države, ne nudi pa podatkov o stanju potreb po prostih mestih (podatki o številu vseh vpisov in številu odklonjenih otrok), ki bi staršem lahko olajšali odločitev, v kateri vrtce vpisati otroka;
 - prikazuje zasedenost in prosta mesta v vrtcih v celotni državi, ni pa razvidno, na kateri datum se stanje prikazanih podatkov nanaša, oziroma kdaj so bile vnesene zadnje spremembe (to velja tudi za spletno stran o zasedenosti in prostih mestih v vrtcih na ravni občine⁷⁰);

⁶⁶ Tabela ministrstva o številu predšolskih otrok, kapacitet v vrtcih, potrebe in odklonitve (prejeta po elektronski pošti 8. 4. 2010).

⁶⁷ [URL: <https://krka1.mss.edus.si/registriweb/Default.aspx>], oktober 2010.

⁶⁸ Podrobnosti izpisanega opozorila se razlikujejo glede uporabljen spletni pregledovalnik, operacijski sistem, jezikovne in varnostne nastavitve uporabnikovega računalnika.

⁶⁹ [URL: <https://krka1.mss.edus.si/registriweb/VrtciZemljevid.aspx>], oktober 2010.

⁷⁰ [URL: <https://krka1.mss.edus.si/registriweb/Vrtci.aspx>], oktober 2010.

- ne vsebuje točnih podatkov o številu vključenih otrok v vrtce v državi (po podatkih SURS je v šolskem letu 2009/2010 v vrtce vključenih 71.124 otrok, po podatkih iz aplikacije PŠV pa je bilo na dan 28. 5. 2010 v vrtce vključenih 78.225 otrok);
- obstaja tveganje, da podatki o številu prostih mest v posameznih vrtcih niso točni⁷¹;
- podatki o številu vključenih otrok in številu prostih mest niso ažurni⁷², v nekaterih primerih⁷³ pa sploh niso vpisani;
- na spletni strani⁷⁴ je dostopen izpis programov predšolske vzgoje, vendar ta nikjer ne vsebuje opisa vsebine posameznega programa (na primer program Montessori⁷⁵), kar bi bilo staršem v pomoč pri izbiri programa.

Poleg navedenih slabosti, ki ne vplivajo pozitivno na izkušnjo potencialnih uporabnikov pri uporabi aplikacije PŠV, ugotavljamo, da vsi vrtci, kljub okrožnici, v kateri jih je ministrstvo zaprosilo, da do 30. 3. 2010 zagotovijo točne podatke, podatkov v aplikaciji PŠV niso posodobili. Opozarjamo, da v skladu z ZVrt⁷⁶ neredno pošiljanje podatkov o stanju kapacitet v vrtcu pomeni prekršek, za kar je predvidena globa v znesku 1.000 do 2.000 evrov tako za pravno osebo, ki opravlja dejavnost predšolske vzgoje, kot tudi za njeno odgovorno osebo. Po naši oceni bi bilo ministrstvo lahko učinkovitejše pri zagotavljanju evidenc o kapacitetah vrtcev, če bi vrtce opozorilo na predvideno kazen oziroma vsaj podalo pobudo za pregled inšpektorju za šolstvo.

Ocenjujemo, da aplikacija PŠV ne izkazuje podatkov na način, kot določata 20.č in 20.d člena ZVrt (podatki o številu vseh mest, ki jih vrtec zagotavlja). Aplikacija PŠV namreč izkazuje podatke o številu prostih mest in o številu otrok, pri tem pa ni pojasnjeno, ali število otrok pomeni število vseh razpoložljivih mest v vrtcu ali število vključenih otrok. Ocenjujemo, da so razlog za navedeno stanje slabo oziroma pomanjkljivo definirane poslovne zahteve ministrstva za razvoj aplikacije PŠV.

Ocenjujemo, da vsi podatki iz aplikacije PŠV niso ažurni. Nekateri vrtci namreč podatkov ministrstvu ne posredujejo redno, to je najmanj enkrat mesečno, kot je določeno v ZVrt. Pri tem ocenjujemo, da določilo ZVrt⁷⁷ o posredovanju podatkov ministrstvu najmanj enkrat mesečno ni bilo dovolj domišljeno, saj v

⁷¹ Kot primer navajamo Vrtec Pingvin, za katerega je mogoče iz aplikacije PŠV razbrati podatek, da je v en starostno homogeni oddelek tri- do štiriletnih otrok vključenih 13 otrok. ter hkrati podatek, da ni na voljo nobenega prostega mesta v okviru tega in drugih oddelkov drugega starostnega obdobja. V skladu z ZVrt in Pravilnikom o normativih in kadrovskih pogojih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje, Uradni list RS, št. 75/05, 82/05, 76/08, 77/09, 102/09 je mogoče v tak oddelek vključiti največ 17 otrok.

⁷² Pri vrtcu VIZ Vrtec Mladi rod Ljubljana, enota Mavrica 8. 5. 2009
[URL: <https://krka1.mss.edus.si/registriweb/ProstaMesta.aspx?ZavodID=10733>], september 2010; pri vrtcu Kolezija, enota Murgle 3. 9. 2009
[URL: <https://krka1.mss.edus.si/registriweb/ProstaMesta.aspx?ZavodID=14430>], september 2010.

⁷³ Na primer vrtec International Kindergarten pri osnovni šoli Danile Kumar,
[URL: <https://krka1.mss.edus.si/registriweb/ProstaMesta.aspx?ZavodID=12789>], september 2010.

⁷⁴ [URL: <https://krka1.mss.edus.si/registriweb/ProgramiRezultati.aspx?VrstaIzobrazevanja=1000&Jezik=vsi&PosebnePotrebe=vsi&OrganizacijaIzvedbe=&Aktivnost=1>], september 2010.

⁷⁵ [URL: <https://krka1.mss.edus.si/registriweb/ProgramPodatki.aspx?ProgramID=3795>], september 2010.

⁷⁶ Četrta alinea prvega odstavka 53. člena ZVrt.

⁷⁷ Drugi odstavek 20.d člena ZVrt, ki je bil uveljavljen s 7. členom ZVrt-D.

praksi lahko pomeni, da vrtci posredujejo podatke s skoraj dvomesečnim razmikom (posredovanje na začetku prvega in na koncu drugega meseca). Ocenjujemo, da zato obstaja tveganje, da informacije, ki so dostopne na informacijski točki ministrstva, namenjeni uporabnikom, niso primerljive in zato zgolj deloma uporabne. Ne glede na okrožnico in na pojasnilo ministrstva, da so za točnost in ažurnost podatkov, objavljenih na informacijski točki, odgovorni ravnatelji vrtcev, ocenjujemo, da bi lahko bile informacije bolj točne, če bi minister pravočasno (najkasneje do 29. 7. 2008) izdal predpis o načinu in obliki posredovanja podatkov ministrstvu (več o tem v točki 2.2).

Ministrstvo je med izvajanjem revizije na priporočilo računskega sodišča pripravilo osnutek, minister pa je izdal Pravilnik o posredovanju podatkov vrtcev, ki določa, da vrtec vnaša podatke v aplikacijo PŠV ob vsaki spremembi oziroma najpozneje v treh dneh po nastanku spremembe, če pa v tekočem mesecu ni sprememb, vrtec pravilnost podatkov potrdi na zadnji delovni dan v mesecu. Navedeno določilo v Pravilniku o posredovanju podatkov vrtcev ocenjujemo kot vzpostavitev podlage za dodatne kontrole in dober ukrep za zagotavljanje uporabnih informacij o stanju prostih mest v vrtcu.

Ker aplikacija PŠV ministrstvu v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni omogočala spremljanja stanja o dejanskih potrebah po vključitvi otrok v vrtece, je ministrstvo podatke o potrebah po vključitvi otrok v vrtece na območju posameznih občin zbiralo na podlagi vprašalnikov občinam o zagotavljanju prostih mest v vrtcih⁷⁸. Tak način pridobivanja podatkov je bil, ob dejstvu, da je aplikacija PŠV že delovala, po naši oceni neustrezen in neučinkovit, ker je povzročil dodatne administrativne stroške tako ministrstvu kot občinam in vrtcem. Iz vprašalnika je namreč razvidno, da ministrstvo naproša občine, naj del zaprošenih podatkov pridobijo od vrtcev in tako potrjene vprašalnike še same dopolnijo. Na podlagi prejetih izpolnjenih vprašalnikov je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedlo:

- analizo o zagotavljanju dostopnosti vrtcev v Republiki Sloveniji – pregled za obdobje od šolskega leta 1999/2000 do 2006/2007⁷⁹ (v nadaljevanju: analiza dostopnosti 2007);
- analizo Zagotavljanje prostora v vrtcih v Republiki Sloveniji – pregled za šolsko leto 2007/2008 do 2008/2009⁸⁰ (v nadaljevanju: analiza dostopnosti 2009) in analizo Zagotavljanje prostora v vrtcih za šolsko leto 2009/2010⁸¹ (v nadaljevanju: analiza dostopnosti 2010).

Pri analizi dostopnosti 2007 so sodelovale vse občine, pri analizi dostopnosti 2009 je sodelovalo 125 od 133 povabljenih občin (ministrstvo je k sodelovanju povabilo le občine, na območju katerih so vrtci v aplikaciji PŠV izkazovali stalne ali občasne odklonitve otrok pri vpisu v vrtec), pri analizi dostopnosti 2010 pa 90 od 134 povabljenih občin. Ministrstvo torej podatkov o potrebah po vključitvi otrok v vrtece pri analizah dostopnosti 2009 in 2010 ni pridobilo od vseh občin, poleg tega pa je podatke v tem obdobju posredovalo vse manj občin. Ocenjujemo, da bi lahko bilo analiziranje dostopnosti vrtcev v državi bolj učinkovito, če bi ministrstvo poskrbelo, da bi lahko pridobivalo potrebne podatke neposredno iz aplikacije PŠV. Ocenjujemo tudi, da bi bilo smiselno obstoječo aplikacijo PŠV nadgraditi tako, da bi zagotavljala ažurne podatke o številu vseh razpoložljivih mest v vrtcih, številu vseh vpisanih otrok, številu vključenih otrok, številu odklonjenih otrok in številu prostih mest na ravni države, občine in na ravni posameznega

⁷⁸ Na primer Vprašalnik, v katerem je ministrstvo povpraševalo po prostih mestih v vrtcih na dan 1. 4. 2009.

⁷⁹ Ministrstvo za šolstvo in šport, maj 2007.

⁸⁰ Ministrstvo za šolstvo in šport, dokument brez datuma in številke, iz katerega je razvidno, da so bili vprašalniki občinam poslani marca 2009.

⁸¹ Ministrstvo za šolstvo in šport (preglednica brez datuma in številke).

vrta ter omogočala tudi različne izpise podatkov za potrebe analiz ministrstva. S tem bi bile informacije, ki jih potrebujejo tako starši kot tudi ministrstvo, bolj uporabne. V primerjavi s sedanjim načinom zbiranja podatkov (s pomočjo kroženja vprašalnikov od vrtcev prek občin do ministrstva) bi neposredno vnašanje podatkov v aplikacijo PŠV predstavljalo učinkovitejši način zagotavljanja kvalitetnih informacij za vse udeležence.

Minister je med izvajanjem revizije na priporočilo računskega sodišča izdal Pravilnik o posredovanju podatkov vrtcev, ki določa, da aplikacija PŠV vsebuje tudi podatke o številu otrok na čakalnem seznamu. Ocenjujemo, da je navedeno določilo pomembno pri zagotavljanju uporabnih informacij staršem o dejanskem povpraševanju po vključitvi otrok v konkreten vrtec.

Ocenili smo tudi, da podatki o potrebah po vključitvi otrok v vrte v posameznih okoljih, pridobljeni na podlagi vprašalnikov, niso realni. Podatki o številu odklonjenih otrok, ki jih je ministrstvo pridobilo z vprašalniki, tudi niso ustrezni, saj se na primer vpis enega otroka v več vrtcev (v občini stalnega bivališča in drugih občinah) upošteva večkrat. Tako so kot odklonjeni otroci upoštevani tudi tisti, ki so bili odklonjeni v enem vrtcu in sprejeti v drugega, oziroma je otrok, ki je na primer zavržen v treh vrtcih, upoštevan kot trije odklonjeni otroci. Nekateri, zlasti večje občine so namreč po ugotovitvah ministrstva⁸² posredovale podatke o številu vpisanih otrok, ki je bilo večje od dejanskega števila, ki bi ga občine zagotovile, če bi otroka, ki ga starši vpišejo v več vrtcev hkrati, evidentirale le kot en vpis. Čeprav je računsko sodišče že v porevizijskem poročilu ministrstvo opozorilo, da bo moralo izboljšati sistem zaznavanja odklonitev tako, da bo mogoče prepoznati dejanske potrebe po prostih mestih, ugotavljamo, da se sistem zaznavanja odklonitev otrok pri sprejemu otrok v vrte v obdobju, na katero se nanaša revizija, še ni izboljšal.

Po naši oceni bi bilo smiselno, da bi aplikacija PŠV namesto okvirnega (nenatančnega) podatka o dolžini čakalne dobe zagotavljala konkreten (šifriran⁸³) seznam odklonjenih otrok v posameznih vrtcih. Ocenimo utemeljujemo zlasti z že obstoječim določilom v ZVrt-E⁸⁴, da mora vrtec objaviti (na oglasni deski in na spletni strani vrta) seznam sprejetih otrok in čakalni seznam, ki vsebujeta tudi šifro otroka in število točk po posameznih kriterijih za posameznega otroka. Navedeno določilo v ZVrt-E ocenjujemo kot učinkovit ukrep, na podlagi katerega bo mogoče evidentirati dejanske potrebe po vključitvi otrok v vrte, hkrati pa bi bili starši seznanjeni s podatkom o tem, koliko otrok je na čakalni listi pred njihovim otrokom. Ta podatek je po naši oceni za starše bolj kvaliteten od trenutno objavljenega podatka o okvirni čakalni dobi, saj čakalna doba ni bistveno pogojena z zaporednim mestom otroka v čakalnem seznamu. Opozarjamo, da bi bilo pri tem smiselno šifre otrok na seznamu ločiti na tiste, ki pomenijo rezervni vpis, od tistih, ki pomenijo prvi vpis. Brez te izboljšave ocenjujemo, da obstaja tveganje, da bo seznam potrebe po vpisu otrok še vedno izkazoval nerealno.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo bo problem zaznavanja dejanskih potreb po vključitvi otrok v vrte oziroma zaznavanje dejanskih odklonitev otrok rešilo tako, da bodo večje občine izvajale centralni vpis otrok v vrte. V skladu z določilom ZVrt-E⁸⁵ lahko občina ustanoviteljica več vrtcev določi, da se za vpis v vse vrte na njenem območju uvede enoten vpis otrok v vrte in vzpostavi

⁸² Ugotovitev v analizi dostopnosti 2007 in analizi dostopnosti 2010.

⁸³ Šifriran na način, da iz seznama ni možno določiti osebnih podatkov otrok oziroma njihovih staršev.

⁸⁴ 5. člen ZVrt-E (20.b člen ZVrt).

⁸⁵ 7. člen ZVrt-E (20.f člen ZVrt).

centralna evidenca vpisanih otrok za vse njene vrtce. V skladu z ZVrt-E enoten vpis v vrtce poteka na način, ki ga določi občina s svojim aktom. Pri tem občina staršem lahko omeji pravico do vpisa le v določeno število vrtcev.

Ocenjujemo, da tako določilo, zgolj zaradi enostavnejšega vodenja centralne evidence na ravni občine o dejanskih potrebah in o dejanskih odklonitvah otrok, ni smiselno, saj tako problem nerealnega izkazovanja glede vpisanih otrok ne bo rešen. Še vedno bo namreč obstajalo tveganje, da so nekateri otroci hkrati vpisani v več vrtcev na območju ene ali več občin. Po naši oceni bi dopolnitev ZVrt z določilom o ločitvi prvega in rezervnega vpisa bolje rešila problem zaznavanja dejanskih potreb po vpisu otrok v vrtce.

Na podlagi posredovanih podatkov lahko zaključimo, da ministrstvo spremlja podatke o številu vseh razpoložljivih in prostih mest v vrtcih ter številu odklonjenih otrok in da na njihovi podlagi izvaja analize dostopnosti vrtcev. Pri tem ocenjujemo, da bi ministrstvo lahko povečalo učinkovitost pridobivanja podatkov o potrebah po vpisu otrok v vrtce tako, da bi podatke pridobivalo neposredno iz aplikacije PŠV, a le, če bi bili podatki iz aplikacije PŠV točni in ažurni. S tem bi se izognilo zamudnemu načinu zbiranja podatkov z vprašalniki, nepopolnim in netočnim podatkom.

2.5 Spremljanja deleža vključenosti otrok znotraj posameznih okolij ter ukrepanje za zagotovitev povečanja deleža vključenosti otrok v vrtce

Ugotoviti smo želeli, ali ministrstvo spremlja delež vključenosti otrok v vrtce, prepozna razloge za ne vključevanje otrok v uradne oblike predšolske vzgoje in na podlagi zaznanih tveganj ustrezno ukrepa. Pri tem smo želeli oceniti, ali je ministrstvo učinkovito pri izvajanju ukrepov za povečanje deleža vključenosti otrok v vrtce.

Ugotovili smo, da je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, na podlagi svojih in podatkov SURS spremljalo delež vključenosti otrok v vrtce in da se delež vključenosti otrok v vrtce povečuje tako v oddelkih prvega kot tudi drugega starostnega obdobja.

Ministrstvo je marca 2007 izvedlo raziskavo javnega mnenja, na podlagi katere je ocenilo, da so razlogi za ne vključevanje otrok v vrtce različni (previsoka cena vrtca, pomanjkanje prostih mest, anketirancu se vrtce ne zdi primeren za njegovega otroka in drugo). Ugotavljamo, da ministrstvo kljub napovedi v odzivnem poročilu, da naj bi za prepoznavanje razlogov za ne vključevanje otrok v vrtce izvedlo vsaj dve taki anketi na leto, drugih anket ni izvedlo, saj je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, to edina izvedena raziskava. Ugotavljamo torej, da ministrstvo po letu 2007 ni ugotavljalo razlogov za ne vključevanje otrok v uradne oblike predšolske vzgoje (tudi in predvsem v okoljih, kjer ostajajo vrtci nezaopolnjeni), kar bi po naši oceni lahko bila ena izmed možnih aktivnosti za povečanje vključenosti otrok v vrtce v konkretnih okoljih. Ocenjujemo, da bi si moralo ministrstvo, še posebej v okoljih, kjer vrtci niso polno zasedeni, prizadevati, da bi starši svoje otroke vpisali v javnoveljavne programe predšolske vzgoje. Predpogoj za izvajanje takega ukrepa pa je prav gotovo poznavanje razlogov za ne vključevanje otrok v vrtce.

Pojasnilo ministrstva

Glede na pomanjkanje prostih mest v vrtcih je sicer neracionalno opravljati analize o razlogih za ne vključevanje otrok v vrtce, vendar pa se ta vsebina obravnava v okviru raziskav s področja družine, ki sodi v pristojnost Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.

Po naši oceni to ne bi smel biti razlog, da ministrstvo vsebine teh raziskav ne pozna.

Ker ministrstvo v obrazložitvah finančnih načrtov za leti 2008 in 2009 ali v kakem drugem dokumentu ni izkazalo, s katerimi aktivnostmi in ukrepi naj bi si prizadevalo povečevati vključenost otrok v vrtce, smo ga zaprosili, naj navede aktivnosti, ki jih je v ta namen izvedlo v obdobju, na katero se nanaša revizija. Ministrstvo je navedlo naslednje aktivnosti za povečanje vključenosti otrok:

- sprejem proračuna za leto 2010, s katerim je povečalo obseg načrtovanih sredstev na proračunski postavki "4378 – Sofinanciranje investicij v vrtce" iz 1.645.807 evrov v letu 2009 na 2.886.171 evrov v letu 2010;
- oblikovanje nove proračunske postavke "8508 – Brezplačni vrtec za družine, ki imajo v vrtcu hkrati več otrok" v proračunu za leto 2008;
- izdaja Spmembe pravilnika o normativih 2009, s katerim se dovoljuje izenačitev homogenega in heterogenega normativa za otroke prvega starostnega obdobja.

Ministrstvo je pri načrtovanju ukrepa "brezplačni vrtec za drugega in nadaljnje otroke" ocenilo, da naj bi starši z izvajanjem tega ukrepa, za kar je bilo v letu 2008 porabljenih 4.446 tisoč evrov in 16.729 tisoč evrov v letu 2009, lahko v vrtce dodatno vključili 1.165 otrok. Ker ministrstvo ni predložilo nobene analize, na podlagi katere bi bilo mogoče ugotoviti, kateri ukrep bi bil učinkovitejši pri izboljšanju dostopnosti vrtcev, smo od ministrstva želeli izvedeti, ali bi z enakim obsegom sredstev, če bi jih namenili na primer za sofinanciranje gradenj vrtcev ali za ustanavljanje novih izvajalcev predšolske vzgoje, lahko dosegli večji učinek pri povečanju vključenosti otrok v programe predšolske vzgoje. Ministrstvo je pojasnilo, da bi bilo z enakim obsegom sredstev, ki bi jih namenili v investicije v vrtce, sicer mogoče zagotoviti 39 novih oddelkov, v katere bi lahko vključili 749 otrok, vendar pa primerjava med vlaganji v prostor in plačilom za vključenost otrok ni primerna.

Ocenjujemo, da je z ukrepom "brezplačni vrtec za drugega in nadaljnje otroke" mogoče povečati delež vključenih otrok v vrtce le v okoljih, kjer je na voljo zadostno število prostih mest. Ta ukrep torej v okoljih, kjer primanjkuje prostih mest v vrtcih, izboljša zgolj finančno dostopnost vrtcev, ne pa tudi dejanske dostopnosti. Dejansko dostopnost vrtcev je mogoče izboljšati zgolj z zagotavljanjem novih mest. Poleg tega lahko zato ostane v okoljih, kjer prostih mest v vrtcih primanjkuje in imajo pri vpisu prednost otroci iz družin, ki imajo v vrtec že vključenega starejšega otroka, otrok edinec iz druge družine brez mesta v vrtcu. S tem pa je tudi finančna dostopnost izboljšana le za tiste družine, ki imajo več otrok in starejšega otroka že vključenega v vrtec.

Ukrep "brezplačni vrtec za drugega in nadaljnje otroke" spodbuja k vključitvi otroka v vrtec predvsem tiste starše z več kot enim predšolskim otrokom, za katere je bil pred uvedbo navedenega ukrepa vrtec predrag. Opisani ukrep ne zajema vseh staršev predšolskih otrok, saj v ničemer ne vpliva na izboljšanje finančne dostopnosti vrtcev za starše, ki imajo le enega predšolskega otroka.

Ministrstvo tudi ni analiziralo učinka uvedenih ukrepov "brezplačni vrtec za drugega in nadaljnje otroke" in "izenačitev homogenega in heterogenega normativa za otroke v oddelkih prvega starostnega obdobja" na povečanje vključenosti otrok v vrtce.

Ugotovili smo, da je ministrstvo poleg ukrepov za povečanje vključenosti otrok v vrtce, ki jih je samo navedlo, izvajalo tudi druge ukrepe in aktivnosti za povečanje vključenosti otrok v vrtce. Tako je z ZVrt-D omogočilo organiziranje vzgojno-varstvene družine na domu zasebnega vzgojitelja, v ZVrt-E pa določilo,

da lahko največ dva oddelka otrok delujeta tudi v stavbi, za katero je že izdano uporabno dovoljenje, in da je občina dolžna pri načrtovanju dejavnosti v prostoru načrtovati tudi ustrezne površine za dejavnost predšolske vzgoje.

Ocenjujemo, da so navedeni ukrepi in aktivnosti ministrstva za povečanje vključenosti otrok v vrtce ustrezni, čeprav predvidenega učinka predlaganih sprememb in dejanskih učinkov že izvajanih predpisov ministrstvo ni analiziralo. Tako ni mogoče ugotoviti, v kolikšni meri je ali še bo k povečanju vključenosti otrok v vrtce prispevalo ministrstvo z izvedenimi aktivnostmi in ukrepi. Ne glede na to pa je ob sedanjem visokem deležu vključenosti otrok v oddelke drugega starostnega obdobja (87,5-odstotni) mogoče napovedati, da bo v šolskem letu 2010/2011 cilj 90-odstotne vključenosti otrok v vrtce v oddelkih drugega starostnega obdobja verjetno dosežen.

2.6 Spremljanje vrste in števila izvajalcev predšolske vzgoje in varstva predšolskih otrok

Ministrstvo je za obdobje, na katero se nanaša revizija, posredovalo podatke o številu in organizacijski obliki izvajalcev vzgoje in varstva predšolskih otrok ter številu otrok, vključenih v posamezno organizacijsko obliko (tabela 7).

Tabela 7: Podatki o številu in obliki izvajalcev vzgoje in varstva predšolskih otrok ter številu otrok, vključenih v posamezno organizacijsko obliko, v obdobju na katero se nanaša revizija (stanje na dan 31. 12. posameznega leta)

Izvajalec predšolske vzgoje in varstva otrok	Leto 2007		Leto 2008		Leto 2009	
	Število izvajalcev	Število vključenih otrok	Število izvajalcev	Število vključenih otrok	Število izvajalcev	Število vključenih otrok
Samostojni javni vrtec	106	44.786	106	47.009	105	50.181
Javni vrtec pri osnovni šoli	207	15.362	207	17.488	206	19.176
Zasebni vrtec	24	1.211	24	1.469	30	1.767
Zasebni vzgojitelj	0	0	0	0	0	0
Vzgojno-varstvena družina na domu vzgojitelja	14	89	13	123	12	70
Predšolska vzgoja na domu otroka, ki zaradi bolezni ne more biti vključen v vrtec	0	0	0	0	0	0
Varuh predšolskih otrok	0	0	19	ni podatka	59	ni podatka

Vir: ministrstvo in SURS⁸⁶.

V reviziji smo želeli odgovoriti na vprašanje, ali ministrstvo vodi natančne in ažurne evidence o vrsti in številu vseh izvajalcev programov predšolske vzgoje in varstva otrok po posameznih okoljih ter ali ministrstvo podatke iz evidenc uporablja pri načrtovanju ukrepov za izboljšanje dostopnosti predšolske vzgoje.

Ugotovili smo, da ministrstvo spremlja vrsto in število izvajalcev predšolske vzgoje ter varstva predšolskih otrok, pri tem pa podatke pridobiva predvsem od SURS.

Minister je februarja 2009 izdal nov Pravilnik o vodenju razvida izvajalcev javnoveljavnih programov vzgoje in izobraževanja⁸⁷ (v nadaljevanju: pravilnik o razvidu 2009), v skladu s katerim mora ministrstvo za področje predšolske vzgoje voditi glavno knjigo razvida vrtcev in glavno knjigo razvida zasebnih vzgojiteljev. Pravilnik o razvidu 2009 določa, da se glavni knjigi vodita kot centralna informatizirana zbirka ministrstva, ki je sestavljena iz centralne zbirke izvajalcev ter centralne zbirke vzgojnih in izobraževalnih

⁸⁶ [URL:

⁸⁷ Uradni list RS, št. 10/09.

programov, tako da se vanju vpisujejo in v njej vzdržujejo vsi podatki, ki se vpisujejo v razvid (podatki o ustanovitelju in izvajalcu ter podatki o programu, ki ga subjekt izvaja).

Ker je ministrstvo že leta 2007 v odzivnem poročilu napovedalo, da namerava razviti informatizirano javno knjigo razvida izvajalcev javnoveljavnih programov na področju predšolske vzgoje, v kateri bodo pregledno zajeti podatki javnih in zasebnih izvajalcev na področju predšolske vzgoje, in jo objavilo na spletu, smo preverili, ali je ministrstvo svojo napoved uresničilo.

Ugotovili⁸⁸ smo, da ministrstvo še ni razvilo informatizirane javne knjige razvida izvajalcev javnoveljavnih programov na področju predšolske vzgoje. Ministrstvo je sicer vzpostavilo informatizirano zbirko podatkov o izvajalcih predšolske vzgoje (v nadaljevanju: zbirka podatkov o izvajalcih), ki uporabniku omogoča izpis ali vpogled v podatke konkretnega izvajalca predšolske vzgoje, ne pa tudi izpisa po vrsti izvajalcev (na primer izpisa vseh zasebnih vzgojiteljev) ali izpisa po vrsti javnoveljavnega programa, ki ga posamezni vrtec izvaja.

Pojasnilo ministrstva

Zbirka podatkov o izvajalcih ni samostojna aplikacija, temveč modul Razvid v aplikaciji "CB Registri", katerega namen je izključno polnjenje in ažuriranje podatkov podatkovne zbirke, zato tudi nima implementiranih dinamičnih in uporabniku prijaznih izpisov in analiz. Ko bo stanje v zbirki podatkov o izvajalcih ažurno, ministrstvo načrtuje izgradnjo spletne aplikacije Elektronska knjiga Razvida, ki bo javno dostopna na portalu ministrstva in bo namenjena pregledu in analiziranju podatkov, ki jih ministrstvo vnaša in ažurira z obstoječim modulom Razvid. Glede delovanja in uporabe zbirke podatkov o izvajalcih je ministrstvo pojasnilo, da modul Razvid deluje normalno, vendar v nekaterih pogledih ni "zgrajen dovolj robustno". To pomeni, da uporabnik zaradi pomanjkljivih kontrol in ob nepravilni uporabi lahko aplikacijo "blokira ali zruši".

2.7 Spodbujanje ustanavljanja in organiziranja različnih oblik predšolske vzgoje in varstva otrok

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so predšolski otroci v Republiki Sloveniji lahko obiskovali različne oblike predšolske vzgoje in varstva otrok, in sicer vrtec (javni, zasebni), vzgojno-varstveno družino (v okviru javnega in zasebnega vrtca ali zasebnega vzgojitelja) in varuha predšolskih otrok. Zanimalo nas je, ali ministrstvo vodi natančne in ažurne evidence o oblikah predšolske vzgoje po posameznih okoljih, ali analizira razloge, zakaj nekatere uradne oblike predšolske vzgoje in varstva otrok ne delujejo, in ali ustrezno ukrepa (ali ministrstvo učinkovito spodbuja oblikovanje novih, že predvidenih oblik predšolske vzgoje, ter ustanavljanje novih izvajalcev varstva otrok).

Ministrstvo je v obrazložitvi predloga ZVrt-D med cilji zakona tudi navedlo cilj "sprostiti oblike predšolske vzgoje, ki do sedaj niso zaživele v praksi in s tem povečati dostopnost predšolske vzgoje". V obrazložitvi je ministrstvo tudi navedlo, da naj bi skušalo pestrost in polno realizacijo oblik predšolske vzgoje zagotoviti z normativnimi spremembami. Tako kot je napovedalo v odzivnem poročilu, je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, realiziralo vse napovedane spremembe in dopolnitve predpisov glede oblik predšolske vzgoje (tabela 8).

⁸⁸ Predstavitev delovanja informatizirane javne knjige razvida izvajalcev javnoveljavnih programov predšolske vzgoje na dan 15. 4. 2010.

Tabela 8: Uspešnost izvedbe v odzivnem poročilu napovedanih sprememb predpisov glede oblik predšolske vzgoje

Ukrepi, napovedani v odzivnem poročilu	Izvedba ukrepov
Priprava sprememb, s katerimi naj bi bili olajšani pogoji za organiziranje vzgojno-varstvene družine, tako da bi to obliko poleg vrtca lahko organiziral tudi zasebni vrtec ali zasebni vzgojitelj.	18. člen ZVrt (5. člen ZVrt-D).
Oprelitev in vključitev nove oblike varstva na domu, ki naj bi jo izvajal "varuh otrok na domu".	24. a člen ZVrt (9. člen ZVrt-D).
Vključitev novega člena v ZVrt, na podlagi katerega naj bi se na ministrstvu registrirali vsi izvajalci varstvenih in razvedrilnih dejavnosti, ki niso sestavni del javnoveljavnega programa predšolske vzgoje.	prvi odstavek 24.a člena ZVrt (9. člen ZVrt-D).
Določitev pogojev, ki bi omogočili registracijo statusa zasebnega vzgojitelja tudi, ko je oseba v delovnem razmerju za krajši delovni čas od polnega.	37. člen ZOFVI (12. člen ZOFVI-G ⁸⁹).

Vir: veljavni predpisi.

Učinek dopolnitve ZVrt z določbo⁹⁰, da lahko program predšolske vzgoje organizira vrtec ali zasebni vzgojitelj tudi v vzgojno-varstveni družini, ki se izvaja na domu vzgojitelja ali pomočnika vzgojitelja, zaposlenega v vrtcu ali na domu zasebnega vzgojitelja, je bilo mogoče zaznati v letu 2009, ko sta bili organizirani prvi dve vzgojno-varstveni družini na domu zasebnega vzgojitelja.

ZVrt-D⁹¹ je uvedel novo obliko varstva predšolskih otrok varuh predšolskih otrok in določil pogoje⁹² za vpis v register pri ministrstvu. Tako v skladu z ZVrt varuh predšolskih otrok ne izvaja javnoveljavnega programa in lahko sočasno varuje največ šest otrok v stanovanju eno- ali večstanovanjske stavbe, za katero ima uporabno dovoljenje. Ministrstvo je na spletni strani objavilo postopek ustanovitve varuha predšolskih otrok⁹³ in seznam varuhov predšolskih otrok⁹⁴, iz katerega so razvidni le podatki o imenu in priimku ter naslovu varuha, ne pa tudi drugi podatki, ki bi bili staršem lahko v pomoč pri odločitvi o morebitnem varstvu njihovega otroka pri varuhu predšolskih otrok (na primer predvidena velikost skupine, starost skupine, prostorski pogoji, vrsta programa, možnost obroka, poslovni čas ...).

⁸⁹ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Uradni list RS, št. 36/08.

⁹⁰ 5. člen ZVrt-D.

⁹¹ 9. člen ZVrt-D je dodal 24.a člen ZVrt.

⁹² Varuh predšolskih otrok se vpiše v register, če ima končan najmanj program srednjega strokovnega ali splošnega izobraževanja z dodatno poklicno kvalifikacijo, oziroma če izpolnjuje pogoje za strokovnega delavca na področju vzgoje in izobraževanja in ni bil pravnomočno obsojen zaradi kaznivega dejanja zoper spolno nedotakljivost oziroma zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, za katero je predpisana kazen zapor v trajanju več kot šest mesecev.

⁹³ [URL: http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/podrocje/vrtci/doc/Varuh_predsolskih_otrok_na_domu.doc], oktober 2010.

⁹⁴ [URL: http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/podrocje/vrtci/doc/Seznam_varuhov_predsolskih_otrok_na_domu.doc], oktober 2010.

Po podatkih ministrstva je bilo na dan 31. 12. 2008 registriranih 19 varuhov predšolskih otrok, na dan 31. 12. 2009 59, na dan 1. 7. 2010 pa 68, podatkov o tem, kolikšno število otrok je vključenih v takšno obliko varstva, ministrstvo nima. Ocenjujemo, da je rast števila registriranih varuhov predšolskih otrok v enem letu posledica prehodne določbe ZVrt⁹⁵, da do leta 2013 izpolnjuje pogoje za varuha predšolskih otrok tudi oseba, ki ima končano najmanj srednje poklicno oziroma strokovno izobraževanje ali ima najmanj 10 let delovnih izkušenj kot strokovni delavec na področju vzgoje in izobraževanja. Ministrstvo sicer nima podatkov o tem, koliko registriranih varuhov varstvo dejansko že izvaja, ocenjujemo pa, da obstaja tveganje, da so ugodnejši pogoji, določeni v prehodni določbi ZVrt, spodbudili določeno število varuhov k registraciji, v praksi pa ti registrirani varuhi dejansko še niso pričeli izvajati varstva otrok.

Ministrstvo je z uvedbo nove oblike varstva predšolskih otrok uresničilo napoved v odzivnem poročilu. Tudi komisija Državnega zbora za nadzor proračuna in drugih javnih financ je izrecno poudarila, naj ministrstvo v okviru odpravljanja varstva otrok "na črno" skuša čim več ljudi, ki opravljajo dejavnosti predšolskega varstva na nelegalen način, vključiti v legalni sistem⁹⁶. Ocenjujemo, da se je z možnostjo vpisa varuhov predšolskih otrok v register vsaj v določenem obsegu zmanjšalo število izvajalcev varstva predšolskih otrok na sivem trgu. Ocenjujemo pa, da bi bil navedeni ukrep lahko še bolj učinkovit, če bi ministrstvo to obliko varstva tudi finančno spodbudilo. Po naši oceni namreč izvajalci varstva otrok, ki delujejo na sivem trgu, z dopolnitvijo ZVrt niso dobili zadostne spodbude za legalizacijo dejavnosti. Ministrstvo bi lahko s finančno spodbudo zagotovilo tudi boljši pregled nad kvaliteto varstva z vidika zdravja in varovanja otrok.

Ocenjujemo, da bi bilo smiselno proučiti pozitivne učinke finančnih spodbud za izvajanje varstva v obliki varuha predšolskih otrok, ki so po naši oceni naslednji:

- zagotovitev varstva predšolskih otrok v najkrajšem možnem času in s tem zadovoljstva tako otrok, kot njihovih staršev;
- legaliziranje dejavnosti izvajalcev, ki varstvo otrok že sedaj izvajajo na sivem trgu;
- zagotovitev priliva dodatnih dajatev iz dejavnosti varstva otrok v državni in občinske proračune;
- uveljavitev nadzora nad izvajanjem varstva otrok;
- izboljšanje finančne dostopnosti varstva otrok za starše, katerih otrok je bil pri vpisu v vrtec odklonjen.

⁹⁵ 27. člen ZVrt-D.

⁹⁶ Obrazložitev predloga ZVrt-D – skrajšani postopek – EVA - 2007-3311-0002 (točka 2. Cilji, načela in poglobitve rešitve zakona), [URL: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&unid=PZ4|C12565D400354E68C12573C60027271D&showdoc=1>], september 2010.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je pristojno le za sistem institucionalnega varstva in vzgoje predšolskih otrok. Ker varuh predšolskih otrok opravlja dejavnost varstva predšolskih otrok, ki ne vključuje izvajanja javnoveljnega programa na področju vzgoje in izobraževanja, ministrstvo v ZVrt ni predvidelo možnosti, da se za izvajanje take dejavnosti zagotavljajo tudi javna sredstva.

Ugotovili pa smo, da je ena od slovenskih občin z izdajo pravilnika o merilih in postopku za dodeljevanje mesečnih subvencij za otroke, ki ne obiskujejo organizirane predšolske vzgoje in varstva, pričela spodbujati oblike varstva otrok, ki niso legalizirane. V skladu s tem pravilnikom lahko občina dodeli subvencijo v višini 20 odstotkov ekonomske cene za otroka prve starostne skupine, ki ni vključen v eno izmed oblik organizirane predšolske vzgoje in varstva, tudi če so starši zavrnilo odobreno mesto v vrtcu. Starši tako lahko prejmejo subvencijo ne glede na to, ali otroka vključijo v vrtec ali ne, pri tem pa za dodelitev subvencije ni določen pogoj, da mora biti otrok vključen v uradno obliko varstva otrok (varuh predšolskih otrok, ki je registriran pri ministrstvu). Obstaja tveganje, da bodo temu zgledu sledile tudi druge občine, zato opozarjamo, da bi se brez določila v ustreznem aktu, ki bi subvencije staršem za plačilo varstva otrok dovoljevalo le tedaj, ko starši otroka vključijo v eno od uradnih oblik predšolskega varstva, takšna dejavnost lahko nadaljevala ali da bi se obseg varstva otrok na sivem trgu povečal. Subvencije tudi ni smiselno podeljevati, ko bi bilo otroka mogoče vključiti v vrtec na območju občine otrokovega prebivališča, saj bi ob prostih mestih v vrtcu subvencija predstavljala dodatno finančno breme za javna sredstva.

Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, posredno spodbujalo zainteresirano javnost k organiziranju in ustanavljanju različnih oblik izvajalcev predšolske vzgoje tudi tako, da je na spletnih straneh objavilo navodila o načinu ustanovitve zasebnega vrtca⁹⁷ in načinu pridobitve statusa zasebnega vzgojitelja ter varuha predšolskih otrok⁹⁸. Ministrstvo je tudi uresničilo napoved v odzivnem poročilu⁹⁹ in opravilo sestanke s posameznimi župani oziroma vodstvi občin (v letu 2008 z občinami, ki so imele največje število odklonjenih otrok, to je z občinami Vrhnika, Medvode, Grosuplje, Škofljica in Ljubljana). Pri tem je ministrstvo predvsem seznanjalo občine z možnimi načini reševanja nezadostnega števila prostih mest v vrtcih. Ministrstvo je ugotovilo, da se je stanje kapacitet v treh od sedmih občin, ki so imele ob izdaji poročila računskega sodišča o predšolski vzgoji 2007 največje pomanjkanje prostih mest v vrtcih glede na povpraševanje, izboljšalo, saj so v občinah Kranjska gora, Oplotnica in Maribor zagotovili dovolj mest za vključitev otrok v vrtce.

Ocenjujemo, da so aktivnosti ministrstva glede informiranja potencialnih izvajalcev predšolske vzgoje in varstva otrok o postopkih za pričetek izvajanja dejavnosti ustrezni ukrepi, hkrati pa ocenjujemo, da bi bilo ministrstvo pri spodbujanju organiziranja varstva predšolskih otrok lahko še učinkovitejše. Ocenjujemo namreč, da bi z ustreznim finančnim spodbujanjem varstva predšolskih otrok vzpostavili take cene varstva

⁹⁷ [URL: http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/podrocje/vrtci/doc/Ustanovitev_zasebnega_vrtca.doc], oktober 2010.

⁹⁸ [URL: http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/podrocje/vrtci/doc/Varuh_pedsolskih_otrok_na_domu.doc], oktober 2010.

⁹⁹ Ministrstvo je v odzivnem poročilu napovedalo, da namerava z občinami opraviti operativne razgovore z namenom proučitve možnosti za zagotovitev zadostnega števila mest v vrtcih ter predvsem v občinah Brezovica, Kočevje, Kranjska gora, Ljubljana, Maribor, Novo mesto in Oplotnica proučilo možnost zagotovitve dodatnih mest v vrtcih pri osnovnih šolah.

otrok, ki bi bile konkurenčnejše v primerjavi s cenami varstva na sivem trgu. To bi po naši oceni lahko povzročilo povečanje zanimanja za legalizirane oblike predšolskega varstva.

2.8 Določitev meril in kriterijev za vpis otrok v vrtec

V skladu z določili ZVrt, lahko občina ustanoviteljica vodenje in izpeljavo postopka vpisa otrok v vrtec podrobneje uredi s svojim aktom. Zakon določa, da če je v vrtec vpisanih več otrok, kakor je v vrtcu prostih mest, o sprejemu odloča komisija za sprejem otrok. V skladu z odločbo pristojnega organa imajo pri sprejemu v vrtec prednost otroci s posebnimi potrebami in otroci, za katere starši predložijo mnenje centra za socialno delo o ogroženosti socialnega položaja družine. Otroke, ki niso sprejeti v vrtec, komisija uvrsti na čakalno listo po prednostnem vrstnem redu.

Preverili smo, ali se je ministrstvo opredelilo do vprašanja, ali bo zagotovljeno enakopravno obravnavanje otrok pri sprejemu v vrtec na državni ravni in na kakšen način ter kako je v zvezi s tem ukrepalo.

Ministrstvo je še pred sprejemom ZVrt-D občinam posredovalo okrožnico, v kateri je vrtcem predlagalo sestavo¹⁰⁰ tričlanske komisije in kriterije za sprejem otrok v vrtec. Ministrstvo je tako upoštevalo priporočilo računskega sodišča v revizijskem poročilu o predšolski vzgoji 2007 in predlagalo okvirne kriterije za vpis otrok v vrtec, ki pa so nezavezujoči in jih občine in vrtci niso dolžni upoštevati.

Ministrstvo je mnenja, da so vsi otroci na podlagi ZVrt deležni enakopravnega obravnavanja pri vpisu v vrtec, kriteriji pa so v skladu z ZVrt v pristojnosti občin. Po pojasnilu ministrstva je predšolska vzgoja v skladu z ustavo in ZLS opredeljena kot lokalna zadeva javnega pomena, zato bi predpisovanje enotnih kriterijev pomenilo poseg v avtonomijo občin.

Ugotovili smo, da je bilo z uveljavitvijo določila ZVrt-D¹⁰¹, da "vodenje in izpeljavo postopka vpisa otrok v vrtec lahko občina ustanoviteljica podrobneje uredi s svojim aktom", občini prepuščena odločitev, ali bo določila postopek vpisa otrok, ki bo veljal za vse vrtce v občini, ali pa bo o postopku vpisa samostojno in neodvisno odločil vsak posamezni vrtec.

ZVrt-E pa po novem določa¹⁰², da občina lahko določi, da se za vpis v vse vrtce na njenem območju uvede enoten vpis otrok v vrtce in pri tem za vse vrtce določi enake kriterije. Tako bo ob enotnem vpisu zagotovljeno enako obravnavanje otrok pri vpisu v posamezen vrtec znotraj občine.

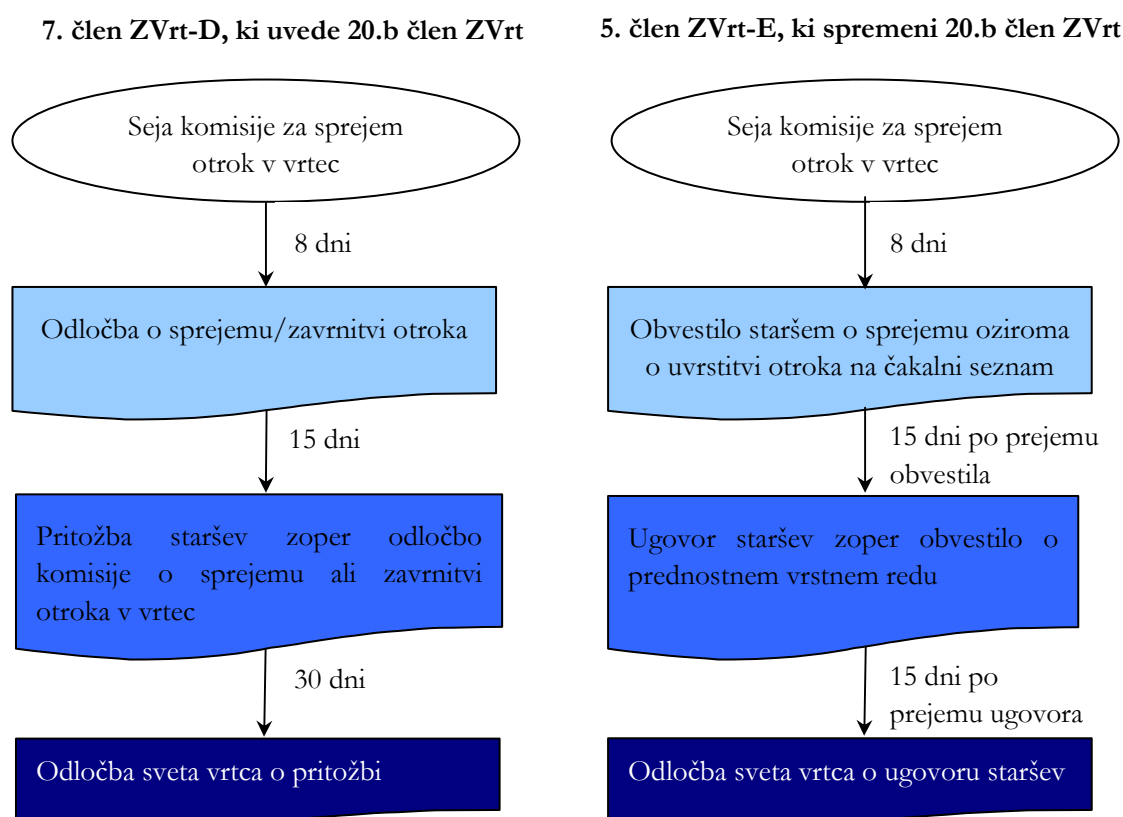
Pri primerjavi določb ZVrt-D in ZVrt-E o postopku sprejema ali zavrnitve sprejema otroka v vrtec smo ugotovili, da ZVrt-E uvaja postopek, ki ne sme biti daljši od 38 dni, medtem ko postopek po ZVrt-D traja do 53 dni (slika 3).

¹⁰⁰ V skladu s predlogom ministrstva naj bi bili v komisijo vključeni en predstavnik občine ustanoviteljice, ki je zaposlen na občini za področje predšolske vzgoje, en predstavnik vrtca, ki ga imenuje ravnatelj, in en predstavnik staršev, ki ga imenuje svet staršev.

¹⁰¹ 6. člen ZVrt-D (20. člen ZVrt).

¹⁰² 7. člen ZVrt-E (20.f člen ZVrt).

Slika 3: Primerjava dolžine postopka obveščanja staršev o prednostnem vrstnem redu



Ocenjujemo, da določila ZVrt-D in ZVrt-E, ki podrobno urejajo postopek obveščanja staršev o vpisu in sprejemu otrok v vrtec, uvajajo pregledne postopke vpisa otrok v vrtece. Ocenjujemo tudi, da bi morale ministrstvo pri uveljavitvi modela prenosa plač na državni proračun in povečanega obsega državnega sofinanciranja investicij v vrtece proučiti možnost določitve enotnih meril za vpis otrok v vrtec na ravni države.

2.9 Uporaba fleksibilnega normativa glede števila otrok v oddelkih

V ZVrt je določen fleksibilni normativ glede števila otrok v oddelku tako, da z vključitvijo dodatnih dveh otrok v vsak oddelok število otrok v oddelku ne sme presegati 14 otrok v oddelkih prvega starostnega obdobja, 24 otrok v oddelkih drugega starostnega obdobja ter 19 otrok v kombiniranih oddelkih. Uporaba povečanega normativa pri oblikovanju oddelkov neposredno vpliva na večje število vključenih otrok v vrtece, bolj izrabljene kapacitete vrtcev, nižje cene programov in manjše razlike v ceni programa, ki jo kot subvencijo staršem krije ustanovitelj.

V tabeli 9 prikazujemo število oddelkov prvega in drugega starostnega obdobja ter kombiniranih oddelkov, ki so v obdobju, na katero se nanaša revizija, uporabljali povečan normativ glede števila otrok v oddelku.

Tabela 9: Število oddelkov, v katerih se uporablja povečan normativ glede števila otrok v oddelku

Šolsko leto	Oddelki prvega starostnega obdobja			Oddelki drugega starostnega obdobja		
	Število vseh oddelkov skupaj	Število oddelkov, ki uporablja povečan normativ	Delež oddelkov, ki uporablja povečan normativ	Število vseh oddelkov skupaj	Število oddelkov, ki uporablja povečan normativ	Delež oddelkov, ki uporablja povečan normativ
2006/2007	1.088,5	768,0	70,6	1.943,5	1.106,5	56,9
2007/2008	1.201,5	1.058,0	88,1	1.957,0	1.291,0	66,0
2008/2009	1.373,0	1.140,0	83,0	2.060,0	1.425,0	69,2

Vir: ministrstvo.

Preverili smo, ali ministrstvo vodi natančne in ažurne evidence o uporabi povečanega normativa glede števila otrok v oddelkih ter ali podatke uporablja pri analizah in morebitni pripravi predlogov za spremembe predpisov na tem področju.

Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, redno spremljalo uporabo povečanega normativa glede števila otrok v vrtcih in izvajalo analize o uporabi povečanega normativa glede na vrsto oddelka, starostno obdobje ter višino povečanega normativa.

Iz podatkov ministrstva, prikazanih v tabeli 9, je mogoče ugotoviti, da se je delež uporabe povečanega normativa v obdobju, na katero se nanaša revizija, povečal v vseh vrstah oddelkov vrtcev, pogostejše pa se je uporabljal v oddelkih prvega starostnega obdobja. Uporaba povečanega normativa torej ni izjema, temveč uveljavljena praksa.

Ker smo želeli proučiti tveganje, ali uporaba povečanega normativa povzroča slabšo kvaliteto izvajanja programov vrtcev oziroma večjo obremenitev zaposlenega kadra v vrtcih, smo ministrstvo zaprosili za podatke o prisotnosti otrok v vrtcih. Ocenjujemo, da uporaba povečanega normativa na splošno ne vpliva na slabšo kvaliteto storitev predšolske vzgoje. Izračun za šolsko leto 2008/2009 namreč kaže, da v oddelkih prvega starostnega obdobja, upoštevajoč dejansko povprečno prisotnost otrok (10,6 otrok v oddelku) in število oddelkov, ki uporabljajo povečan normativ¹⁰³, ni bil dosežen niti osnovni normativ (12 otrok v oddelku).

Čeprav je Združenje občin Slovenije ministrstvu predlagalo¹⁰⁴, naj se pri spremembi ZVrt ukine institut "fleksibilni normativ", tega predloga ministrstvo ni upoštevalo niti pri pripravi ZVrt-D niti pri pripravi ZVrt-E. Tako kot že v revizijskem poročilu o predšolski vzgoji 2007 ministrstvu priporočamo, naj prouči, ali je možnost izbire glede uporabe fleksibilnega normativa za število otrok v oddelku vrtca ustrezna, saj podatki kažejo, da je raba povečanega normativa glede števila otrok v oddelkih postala praksa.

¹⁰³ Ob predpostavki, da je vseh 1.140 oddelkov prvega starostnega obdobja, ki so v šolskem letu 2008/2009 uporabljali povečan normativ, tega uporabljalo v največjem dovoljenem obsegu 14 otrok na oddelek.

¹⁰⁴ Mnenje k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vrtcih št. 902-03-448 z dne 19. 11. 2007.

2.10 Sofinanciranje gradenj objektov za izvajanje predšolske vzgoje

V skladu z ZVrt¹⁰⁵ so občine v občinskem proračunu dolžne zagotavljati sredstva za investicijsko vzdrževanje in sredstva za investicije v nepremičnine in opremo javnih vrtcev, lahko pa tudi zasebnih vrtcev s koncesijo. Tako je gradnja objektov za izvajanje predšolske vzgoje v skladu z ZVrt izvirna pristojnost občin. Državno sofinanciranje gradenj objektov za izvajanje predšolske vzgoje, katerih investitorji so posamezne občine, pa je urejeno z ZFO-1 ter ZFO-1A. ZFO-1 v 21. členu (ki se tudi z uveljavitvijo ZFO-1A ni spremenil) določa, da se v državnem proračunu zagotavljajo dodatna sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov. Del teh sredstev se zagotovi posameznim občinam za sofinanciranje investicij, ki jih predlagajo ministrstva, vsako na svojem področju dela na podlagi programov sofinanciranja investicij.

Po podatkih ministrstva so občine kot investitorji v letu 2007 za gradnjo in sanacijo objektov za izvajanje predšolske vzgoje porabile 19.777.349 evrov, v letu 2008 pa 32.042.372 evrov (tabeli 3 in 10), pri tem 43 občin v letu 2007 ni izkazalo investicijskih odhodkov na tem področju, v letu 2008 pa je bilo takih občin 42.

Tabela 10: Delež investicijskih odhodkov občin za gradnjo in sanacijo objektov za izvajanje predšolske vzgoje v odhodkih vseh občin

Leto	Celotni odhodki vseh občin	Odhodki vseh občin za predšolsko vzgojo	Investicijski odhodki vseh občin za gradnjo in sanacijo objektov za izvajanje predšolske vzgoje	Delež investicijskih odhodkov vseh občin za gradnjo vrtcev v odhodkih za predšolsko vzgojo vseh občin	Delež investicijskih odhodkov vseh občin za gradnjo vrtcev v celotnih odhodkih vseh občin
	v evrih	v evrih	v evrih	v odstotkih	v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(3)*100	(6)=(4)/(2)*100
2007	1.722.593.084	224.657.542	19.777.349	8,8	1,1
2008	2.047.946.974	260.565.893	32.042.372	12,3	1,6

Vir: ministrstvo.

Dodatna sredstva iz državnega proračuna za sofinanciranje investicij v vrtce (za gradnjo in sanacijo objektov za izvajanje predšolske vzgoje) je ministrstvo zagotovilo na proračunskih postavkah "4378 – Sofinanciranje investicij v vrtcih" in "4377 – Sofinanciranje investicij v osnovnem šolstvu". Tako je v obdobju, na katero se nanaša revizija, za sofinanciranje gradnje 17 novih samostojnih vrtcev porabilo 4.390.444 evrov, za gradnjo in adaptacijo 15 vrtcev pri osnovnih šolah pa 6.305.280 evrov (tabela 11).

¹⁰⁵ Tretji odstavek 28. člen ZVrt.

Tabela 11: Realizirana sredstva ministrstva za sofinanciranje gradenj in adaptacij vrtcev

Leto	"4378 – Sofinanciranje investicij v vrtcih"	"4377 – Sofinanciranje investicij v osnovnem šolstvu"*	Sredstva iz proračuna ministrstva skupaj
2007	1.128.639	2.287.349	3.415.988
2008	1.615.998	1.314.421	2.930.419
2009	1.645.807	2.703.510	4.349.317
Skupaj	4.390.444	6.305.280	10.695.724

* Podatki se nanašajo le na zneske sofinanciranja investicij v oddelkih vrtcev pri osnovnih šolah.

Vir: ministrstvo.

Ministrstvo je torej v letu 2007 porabilo za zagotavljanje dodatnih mest v vrtcih z gradnjo ali sanacijo objektov za izvajanje predšolske vzgoje 17,3 odstotka vseh sredstev, ki so jih za ta namen porabile vse občine, v letu 2008 pa je ta delež znašal 9,1 odstotka.

Ministrstvo v proračunu za leto 2010 na proračunski postavki "4378 – Sofinanciranje investicij v vrtcih" načrtuje sredstva v znesku 2.886.171 evrov, kar je za 75,4 odstotka več sredstev, kot je bilo načrtovanih v proračunu ministrstva za leto 2009.

V reviziji smo želeli odgovoriti na vprašanje, ali je ministrstvo uspešno in učinkovito pri sofinanciranju gradenj objektov za izvajanje predšolske vzgoje.

Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedlo:

- razpis za prijavo investicij na področju predšolske vzgoje in osnovnega šolstva v Republiki Sloveniji za vključitev v proračunsko leto 2008¹⁰⁶ (v nadaljevanju: razpis 2007) z okvirno vrednostjo sredstev 11.240.000 evrov in
- razpis za sofinanciranje investicij na področju predšolske vzgoje in osnovnega šolstva v Republiki Sloveniji za vključitev v proračunsko leto 2009¹⁰⁷ (v nadaljevanju: razpis 2008) z okvirno vrednostjo 12.000.000 evrov.

Ministrstvo v letu 2009 ni pripravilo razpisa za prijavo investicij na področju predšolske vzgoje in osnovnega šolstva za vključitev v proračunsko leto 2010 (v nadaljevanju: razpis 2009), vendar pa je ta razpis pripravljalo med izvajanjem revizije.

Prioritetni vrstni red projektov, prijavljenih na razpis 2007, je ministrstvo določilo na podlagi Kriterijev za vrednotenje prijavljenih projektov na razpis za prijavo investicij na področju predšolske vzgoje in

¹⁰⁶ Uradni list RS, št. 51/07.

¹⁰⁷ Uradni list RS, št. 70/08.

osnovnega šolstva v Republiki Sloveniji za vključitev v proračunsko leto 2008¹⁰⁸ (v nadaljevanju: kriteriji 2007), prioritetni vrstni red projektov, prijavljenih na razpis 2008, pa na podlagi Kriterijev za vrednotenje prijavljenih projektov na razpis za sofinanciranje investicij na področju predšolske vzgoje in osnovnega šolstva v Republiki Sloveniji za vključitev v proračunsko leto 2009¹⁰⁹ (v nadaljevanju: kriteriji 2008). Oba dokumenta sta vsebovala naslednje kriterije za izbor investicij v vrtce in osnovne šole:

- kriterij I – demografska slika oziroma vpis, ki je v okviru obeh razpisov lahko pomenil 38 odstotkov vseh možnih točk;
- kriterij II – stopnja pripravljene dokumentacije, ki je v okviru razpisa 2007 lahko pomenil največ 38 odstotkov vseh možnih točk, v okviru razpisa 2008 pa največ 34 odstotkov vseh možnih točk;
- kriterij III – finančna konstrukcija, ki je v okviru razpisa 2007 lahko pomenil največ 24 in v okviru razpisa 2008 največ 28 odstotkov vseh možnih točk.

V okviru kriterija III – finančna konstrukcija je ministrstvo določilo podkriterij "posamezni viri financiranja", v okviru katerega je vsakega izmed štirih morebitnih drugih javnih virov ovrednotilo v višini treh odstotkov, ter podkriterij "predviden delež ministrstva za šolstvo", ki ga je vrednotilo v razmerju do deleža dodatnih sredstev za sofinanciranje investicij, do katerega je bila občina upravičena na podlagi ZFO-1 (razpis 2007) oziroma ZFO-1A (razpis 2008). Tako je na primer projekt, prijavljen na razpis 2008, ovrednotilo z 1 odstotkom možnih točk, če je občina prijavila enak delež državnega sofinanciranja, kot je določen po ZFO-1A, in na primer s 16 odstotki vseh možnih točk, če je občina prijavila pričakovan delež državnega sofinanciranja, ki je bil za več kot 40 odstotkov manjši kot po ZFO-1A. Na podlagi tega kriterija so imele občine, ki so zagotovile več lastnih sredstev, višje ovrednotene projekte, in s tem večjo možnost, da je projekt izbran za državno sofinanciranje.

Ob razpisu 2007 je bil v veljavi 24. člen ZFO-1, ki je določal, da se lahko za posamezno investicijo določi sofinanciranje do 100 odstotkov upravičenih stroškov investicije, pri tem pa ni natančno opredeljen obseg sofinanciranja glede na stopnjo razvojne ogroženosti občin. Ta člen je v drugem odstavku določal le splošno usmeritev, da mora pristojno ministrstvo določiti obseg sofinanciranja posamezne investicije v skladu s stopnjo razvitosti občine tako, da se glede na skupna razpoložljiva sredstva prednostno oceni zahtevke občin z višjim indeksom razvojne ogroženosti. Po naši oceni ministrstvo določbe drugega odstavka 24. člena ZFO-1 ni upoštevalo, saj kriterijev za izbiro projektov pri razpisu 2007 ni oblikovalo tako, da bi bili višje ocenjeni projekti občin iz razvojno bolj ogroženih občin.

Ob pripravi in objavi razpisa 2008 je bil uveljavljen nov 24.a člen ZFO-1A, ki je v okviru šeststopenjske lestvice natančno določil obseg sofinanciranja investicije, in sicer v višini od 50 do 100 odstotkov upravičenih stroškov investicije, brez davka na dodano vrednost, odvisno od stopnje razvitosti občine¹¹⁰.

¹⁰⁸ Kriteriji za vrednotenje prijavljenih projektov na razpis za prijavo investicij na področju predšolske vzgoje in osnovnega šolstva v Republiki Sloveniji za vključitev v proračunsko leto 2008, [URL: http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/razpisi/investicije/prijava_investicij_kriteriji_vrtci_OS_8_6_07.pdf], oktober 2010.

¹⁰⁹ Kriteriji za vrednotenje prijavljenih projektov na razpis za sofinanciranje investicij na področju predšolske vzgoje in osnovnega šolstva v Republiki Sloveniji za vključitev v proračunsko leto 2009, [URL: http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/razpisi/investicije/inv_kriteriji_OS_2009.pdf], oktober 2010.

¹¹⁰ Izračun razmerja med povprečno razvitostjo občin v državi in razvitostjo konkretne občine določi Ministrstvo za finance.

Ministrstvo je za projekte, prijavljene na razpis 2008, določilo delež državnega sofinanciranja, ki je bil bistveno nižji, kot je določen v 24.a členu ZFO-1A. V skladu z ZFO-1A bi moralo ministrstvo pri določitvi obsega sofinanciranja upoštevati stopnjo razvitosti občine, ki je določena v sklepu o razvitosti občin 2008, in odstotek sofinanciranja, ki ga je za posamezno občino določil minister s sklepom o obsegu sofinanciranja 2008. Ministrstvo tega ni storilo in je tako na podlagi razpisa 2008 na primer Občini Domžale odobrilo 10 odstotkov sredstev namesto 50, kot bi ji pripadalo glede na indeks razvojne ogroženosti občine, Občini Hajdina 41 odstotkov ter Občini Miklavž na Dravskem polju 49,9 odstotka sredstev namesto s sklepom ministra določenih 90 odstotkov. Glede na navedena dejstva ocenjujemo, da ministrstvo ni imelo podlage za dodelitev sredstev posamezni občini v obsegu, manjšem od zakonsko določenega.

Ocenjujemo, da zaradi uveljavitve 24.a člena ZFO-1 obstaja tveganje, da si občine ne bodo več prizadevale zagotoviti del sredstev za investicije v vrtce tudi iz lastnih in drugih virov. Na podlagi zakonsko določenih meril za določitev obsega sofinanciranja investicij lahko namreč občine upravičeno pričakujejo, da bo država financirala celotni znesek investicije, ne da bi za izbor sploh konkurirale z drugimi občinami. Glede na to, da noben predpis s področja predšolske vzgoje ne določa postopka za izvedbo razpisov za izbiro projektov za sofinanciranje gradenj vrtcev, je določbe ZFO-1A mogoče razumeti tako, da, če ministrstvo (kljub temu, da bi posamezna občina morda zagotovila del sredstev tudi iz lastnih in drugih virov), kadar so za to izpolnjeni pogoji po 24.a členu ZFO-1A, v celoti ne financira prijavljene investicije, krši ZFO-1A. Pri tem se postavi vprašanje, kako naj ministrstvo zagotovi financiranje več projektov, ki sočasno kandidirajo na javnem razpisu, ko vsota prijavljenih investicij presega razpoložljiva sredstva ministrstva za ta namen. Ocenjujemo, da tak način dodeljevanja sredstev državnega proračuna občin ne spodbuja k iskanju drugih virov financiranja in s tem predvsem bolj razvite občine postavlja v izrazito neenakopraven položaj. Zaradi boljše razvitosti imajo te občine bistveno slabše možnosti za pridobitev vsaj dela sredstev iz proračuna države.

Ugotavljamo, da je bilo ravnanje ministrstva pri sofinanciranju investicij, prijavljenih na razpis 2008, v neskladju z določbo 24.a člena ZFO-1A, vendar pa je ministrstvo lahko le na takšen način:

- z opisanim vrednotenjem kriterijev stimuliralo občine, da so del sredstev za investicije zagotovile same ali pridobile dodatna sredstva iz drugih virov, ter
- zagotovilo enake možnosti vseh zainteresiranih občin, da za enak namen prejmejo vsaj del sredstev iz državnega proračuna.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo pri določitvi obsega državnega sofinanciranja na razpisu 2008 izbranih projektov dejansko ni upoštevalo 24.a člena ZFO-1A, ker je ta začel veljati¹¹¹, ko je bil razpis 2008 že na poti v objavo¹¹². Pri tem je ministrstvo navedlo, da ni bilo deležno nobenega obvestila, da se zakonodaja na tem področju kakor koli spreminja. Ministrstvo predloga ZFO-1A namreč ni prejelo v medresorsko usklajevanje. Ker so bili pritiski za objavo razpisa 2008 veliki, ministrstvo tega razpisa ni prestavilo na kasnejši termin. Poleg tega je bilo 2008 volilno leto, zato občine niso nasprotovale kriterijem razpisa 2008, ki so omogočali čim večji izbor projektov za sofinanciranje.

¹¹¹ ZFO-1A je začel veljati 25. 6. 2008.

¹¹² Razpis 2008 je bil objavljen 11. 7. 2008.

Ministrstvo je za sofinanciranje investicij v vrtce izbralo 12 projektov na razpisu 2007 in sedem projektov na razpisu 2008 (tabela 12).

Tabela 12: Primerjava rezultatov razpisa 2007 in razpisa 2008

Vrsta projekta	Razpis 2007		Razpis 2008	
	Število prijavljenih projektov	Število odobrenih projektov	Število prijavljenih projektov	Število odobrenih projektov
Samostojni vrtci		5		3
Število osnovnih šol/od tega število vrtcev pri osnovnih šolah	148	26/7	89	14/4

Vir: ministrstvo¹¹³.

Iz tabele 12 je mogoče ugotoviti, da so občine na razpisu 2008 v primerjavi z razpisom 2007 izrazile manjše potrebe po državnem sofinanciranju gradenj objektov za predšolsko vzgojo, ministrstvo pa je v okviru omejenega obsega razpisanih sredstev izbralo za sofinanciranje približno enak delež prijavljenih projektov, in sicer 20,9 odstotka vseh prijavljenih projektov na razpis 2007 in 19,1 odstotka vseh prijavljenih projektov na razpis 2008.

Ker je ministrstvo povečalo obseg načrtovanih sredstev na proračunski postavki "4378 – *Sofinanciranje investicij v vrtcih*" v letu 2010 v primerjavi z letom 2009 za kar 75,4 odstotka, ocenjujemo, da je s tem izkazalo, da so investicije v objekte predšolske vzgoje področje, za katerega je odgovorna tudi država.

Pri preveritvi postopka od uvrstitve projekta v program sofinanciranja do zaključka sofinanciranja smo ugotovili, da uvrsti Služba za investicije na razpisu izbrane projekte v program sofinanciranja in v Načrt razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP) šele takrat, ko občine v celoti pripravijo projektno dokumentacijo. Dejanski obseg sofinanciranja se določi s sklepom šele po končanem usklajevalnem postopku na podlagi normirane vrednosti načrtovane investicije. Delež sofinanciranja je tako neodvisen od investicijske vrednosti, ki jo pripravi občina, saj ministrstvo sofinancira zgolj normativne površine, zato mora izločiti nadstandardne površine, ki jih vsebujejo na razpis prijavljeni objekti. Ministrstvo kot sofinancer tako poskrbi, da je projektna dokumentacija usklajena s smernicami ministrstva in pogoji, ki jih določa šolska zakonodaja, zakonodaja s področja graditve objektov, urejanja prostora, ohranjanja naravne in kulturne dediščine ter javnih financ. S tem ministrstvo zagotovi, da so prostorski pogoji v vrtcih, katerih gradnjo ali adaptacijo sofinancira država, takšni tudi na državni ravni. Zaradi usklajevalnega postopka projektne dokumentacije se torej pričetek črpanja sredstev državnega proračuna zavleče. Ko je načrtovan objekt vključen v program sofinanciranja, ministrstvo upošteva načrtovano dinamiko sofinanciranja, ki je praviloma tri- ali štiriletna. Sofinanciranje se zaključi, ko občina predloži zaključno poročilo o investiciji in uporabno dovoljenje za sofinanciran objekt. Uspešnost državnega sofinanciranja vrtcev glede gradnje in

¹¹³ Sklep o izboru prejemnikov sredstev za sofinanciranje investicij na področju predšolske vzgoje in osnovnega šolstva v Republiki Sloveniji za vključitev v proračunsko leto 2008 št. 4110-43/2007/251 z dne 21. 1. 2008 in Sklep o izboru prejemnikov sredstev za sofinanciranje investicij na področju predšolske vzgoje in osnovnega šolstva v Republiki Sloveniji za vključitev v proračunsko leto 2009 št. 4110-36/2008/174 z dne 18. 11. 2008.

adaptacije objektov v načrtovanem času je torej odvisna predvsem od stopnje pripravljenosti in usklajenosti projektne in investicijske dokumentacije z zakonodajo ter smernicami ministrstva, torej predvsem od aktivnosti občin.

Učinkovitost delovanja ministrstva za zagotavljanje dodatnih mest v vrtcih s sofinanciranjem gradenj in adaptacij objektov smo ugotavljali tako, da smo preverili, ali je ministrstvo pri izbiri na razpis 2007 in razpis 2008 prijavljenih občinskih objektov za državno sofinanciranje upoštevalo potrebe po prostih mestih v vrtcih v določenem okolju. Ugotovili smo, da je ministrstvo pri izboru objektov za sofinanciranje na podlagi razpisa 2007 in razpisa 2008 upoštevalo kriterij "demografska slika oziroma vpis", ki je skupaj lahko pomenil 38 odstotkov vseh možnih točk in je tudi vseboval dva podkriterija, in sicer razmerje med številom morebitno odklonjenih otrok in številom vpisanih otrok v tekočem letu v občini ter razmerje med številom vpisanih otrok v tekočem letu in povprečjem števila vpisanih otrok v preteklih petih letih v občini. Ocenjujemo, da je bila določitev in upoštevanje navedenih podkriterijev pri izboru investicij z vidika zagotavljanja dostopnosti predšolske vzgoje učinkovita, saj je ministrstvo na podlagi tega kriterija sofinanciralo dodatna prosta mesta v vrtcih v okoljih, kjer teh primanjkuje. Ocenjujemo tudi, da bi bilo treba uzakoniti okvir za določitev kriterijev za izbor objektov za izvajanje predšolske vzgoje, ki naj bi jih sofinancirala država. S tem bi bil zagotovljen jasen pravni položaj občin v razmerju do države.

Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, sofinanciralo tudi gradnjo ali adaptacijo objektov, ki so bili izbrani za sofinanciranje že pred letom 2007. Tako je ministrstvo v obdobju od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2009 sofinanciralo 17 objektov s proračunske postavke "4378 – *Sofinanciranje investicij v vrtcih*" in 15 objektov s proračunske postavke "4377 – *Sofinanciranje investicij v osnovnem šolstvu*". S preveritvijo občin, na območju katerih je ministrstvo sofinanciralo gradnjo in adaptacijo vrtcev, smo potrdili, da gre za vrtce v okoljih, kjer je prostih mest v obdobju, na katero se nanaša revizija, dejansko primanjkovalo.

Občine so v obdobju, na katero se nanaša revizija, zgradile 67 objektov za predšolsko vzgojo s skupno 116 oddelki in s tem zagotovile 2.088¹¹⁴ dodatnih mest v vrtcih. Ministrstvo je v tem obdobju sofinanciralo gradnjo oziroma adaptacijo 17 samostojnih vrtcev, v katerih bo dodatno zagotovljenih 91 oddelkov, adaptirana pa bosta dva oddelka, ter gradnjo oziroma adaptacijo 15 vrtcev pri osnovnih šolah, v katerih bo dodatno zagotovljenih 36 oddelkov in adaptiranih pet oddelkov. Ob zaključku investicij, ki jih je ministrstvo sofinanciralo od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2009, bo torej zagotovljenih skupno 134 oddelkov oziroma 2.412 dodatnih mest v vrtcih (od teh se je sofinanciranje objektov v občinah Dobje, Idrija, Jesenice, Kidričevo, Križevci, Laško in Sežana zaključilo že v obdobju, na katero se nanaša revizija, s tem pa je bilo zagotovljenih 28 novih in dva adaptirana oddelka).

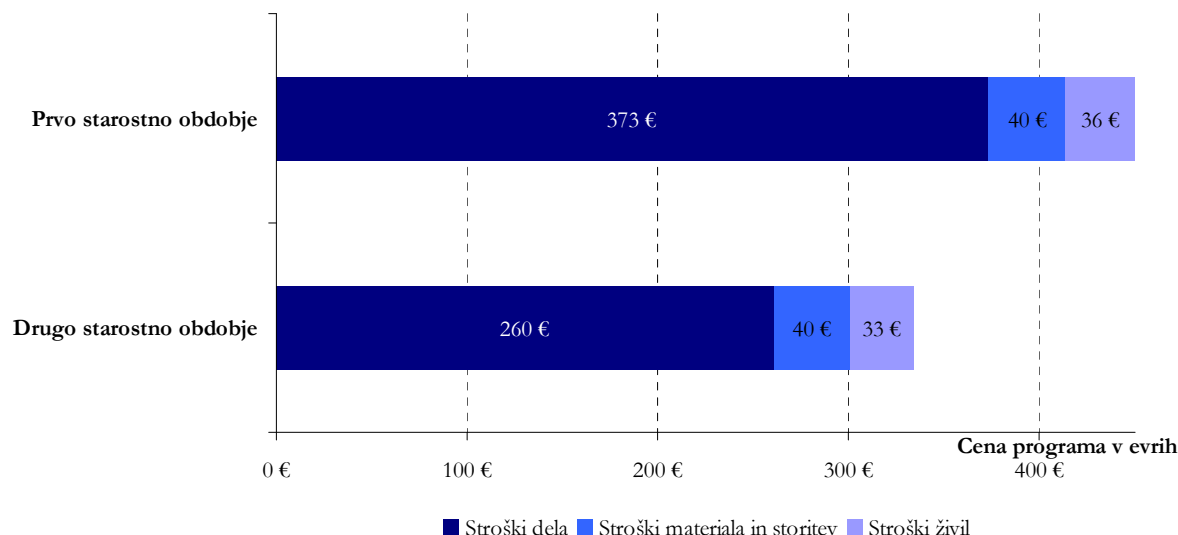
2.11 Oblikovanje cene programa vrtca

Oblikovanje cene programa vrtca, ki izvaja javno službo, je določeno v pravilniku o oblikovanju cen. Tako so v ceno programa vključeni stroški dela, stroški materiala in storitev ter stroški živil. V letu 2009 je povprečna cena programov vrtcev v Republiki Sloveniji za otroke v oddelkih prvega starostnega obdobja znašala 449 evrov ter za otroke v oddelkih drugega starostnega obdobja 333 evrov. Ugotovili smo, da največji delež v strukturi povprečne cene programov vrtcev za leto 2009 predstavljajo plače zaposlenih v predšolski vzgoji (83,0 odstotkov cene za otroke prvega starostnega obdobja in 78,0 odstotkov cene za

¹¹⁴ Pri izračunu števila novih mest v dokončanih objektih je povprečno število vključenih otrok v oddelku 18.

otroke drugega starostnega obdobja), medtem ko materialni stroški in stroški živil predstavljajo skupaj zgolj petino povprečne cene programov vrtcev (slika 4).

Slika 4: Struktura povprečne cene programov vrtcev v Republiki Sloveniji na dan 1. 2. 2009 za otroke prvega in drugega starostnega obdobja



Vir: ministrstvo¹¹⁵.

Do 31. 12. 2007 je bilo občinam v skladu s pravilnikom o oblikovanju cen¹¹⁶ dopuščeno, da pri oblikovanju cen programov vrtcev še niso v celoti upoštevale predpisane metodologije za oblikovanje cene programa vrtca, po 1. 1. 2008 pa se je lahko cena posameznega programa povečala še za morebitno razliko do cene, izračunane po predpisani metodologiji.

Ker je računsko sodišče v revizijskem poročilu o predšolski vzgoji 2007 ugotovilo, da so se cene programov vrtcev med občinami bistveno razlikovale in ministrstvo ni ukrepalo tako, da bi zagotovilo njihovo primerljivost, je ministrstvu priporočilo, naj se opredeli do vprašanja, na kakšen način naj bodo med občinami zagotovljene bolj primerljive cene programov vrtcev, prouči potrebo po spremembi pravilnika o oblikovanju cen glede oblikovanja in višine cene programa vrtca ter prične aktivnosti, s katerimi bo uveljavilo dosledno uporabo predpisane metodologije za oblikovanje cene programa vrtca.

V reviziji smo želeli odgovoriti na vprašanja, ali je ministrstvo zagotovilo, da vse občine oblikujejo cene programov v skladu s predpisano metodologijo, in ali je ministrstvo s svojimi aktivnostmi prispevalo k znižanju razlik v cenah programov vrtcev med občinami.

¹¹⁵ Cene programov v vrtcih v Sloveniji na dan 1. 2. 2009, ministrstvo, avgust 2009.

¹¹⁶ 22. člen pravilnika o oblikovanju cen.

Ugotovili smo, da ministrstvo ne preverja, ali vse občine pri oblikovanju cen programov vrtcev upoštevajo metodologijo, določeno v pravilniku o oblikovanju cen. Vprašalnik¹¹⁷, na podlagi katerega je ministrstvo v letu 2009 izvedlo analizo cen programov¹¹⁸ (v nadaljevanju: analiza cen 2009), namreč ne vsebuje izjave občine o upoštevanju predpisane metodologije pri oblikovanju cene programa vrtca. Zbrani podatki v analizi cen 2009 niso popolni, poleg tega pa so v celoti izpolnjen vprašalnik ministrstva za leto 2009 posredovale le nekatere občine (135 od 185 občin, ki imajo oddelke prvega starostnega obdobja, ter 137 od 193 občin, ki imajo oddelke drugega starostnega obdobja).

Iz analize cen 2009 je mogoče ugotoviti, da devet občin¹¹⁹ pri določitvi cen programov vrtcev ni upoštevalo predpisane metodologije. Cene programov vrtcev za otroke prvega in drugega starostnega obdobja so namreč v teh občinah, v nasprotju z določili pravilnika o oblikovanju cen, izenačene. To pomeni, da starši s plačilom cene za programe otrok, ki so vključeni v oddelke drugega starostnega obdobja, delno pokrivajo ceno programa otrok, ki so vključeni v oddelke prvega starostnega obdobja. To nepravilnost je ugotovilo tudi ministrstvo v analizi cen programov za leto 2008¹²⁰ (v nadaljevanju: analiza cen 2008), vendar nanjo ni opozorilo niti občin niti inšpektorja za šolstvo¹²¹. Ocenjujemo namreč, da bi ministrstvo občine na nepravilnost moralo opozoriti kljub temu, da pravilnik o oblikovanju cen in tudi ZVrt ne določata sankcij za občine, če ne spoštujejo predpisane metodologije. Ker je v popisu ključnih nalog in zadolžitev, ki jih javni uslužbenec opravlja na svojem delovnem mestu v okviru Sektorja za vrtce, določeno tudi "Preverjanje sklepov o cenah programov in opozarjanje občin na nepravilnosti", neukrepanje ministrstva na tem področju ocenjujemo kot nespoštovanje internega akta ministrstva.

Čprav bi morale biti cene programov vrtcev po 1. 1. 2008 določene v skladu s predpisano metodologijo, smo pri primerjavi ugotovitev v revizijskem poročilu o predšolski vzgoji 2007 in rezultatov analiz cen¹²² ugotovili, da so v obdobju, na katero se nanaša revizija:

- razlike v cenah programov vrtcev med občinami še večje (tabela 13 in slika 5),
- razmerja v strukturi povprečne cene programov vrtcev za leto 2009 (slika 4) ostala enaka,
- razlike v stroških posameznih segmentov cen (stroški dela, materialni stroški in stroški storitev ter stroški živil) med posameznimi občinami (tabela 14) ostale enake.

Po podatkih ministrstva z dne 1. 2. 2009 se cene programov vrtcev gibljejo od 299,0 do 562,1 evra za otroke v oddelkih prvega starostnega obdobja (povprečna cena znaša 449,7 evra) ter od 251,6 do 394,8 evra za otroke v oddelkih drugega starostnega obdobja (povprečna cena znaša 333,9 evra). Tabela 13 prikazuje najnižje ter najvišje cene programov vrtcev od leta 2006 do 2009.

¹¹⁷ Vprašalnik o cenah programov v vrtcih in razporeditvi otrok v plačilne razrede (dopis občinam št. 602-5/2009 z dne 3. 3. 2009).

¹¹⁸ Cene programov v vrtcih v Sloveniji na dan 1. 2. 2009, ministrstvo, avgust 2009.

¹¹⁹ Občine Murska sobota, Lenart, Puconci, Razkrižje, Moravske toplice, Radeče, Gornji Petrovci, Tišina in Bistrica ob Sotli.

¹²⁰ Cene programov v vrtcih v Sloveniji na dan 1. 2. 2008, ministrstvo, julij 2008.

¹²¹ V skladu z 52. členom ZVrt je za nadzor nad izvrševanjem določb ZVrt pristojen inšpektor za šolstvo.

¹²² Cene programov v vrtcih v Sloveniji na dan 1. 2. 2007, ministrstvo, julij 2007 (v nadaljevanju: analiza cen 2007); analiza cen 2008 in analiza cen 2009.

Tabela 13: Razlike v cenah programov vrtcev med občinami v obdobju pred in po obveznem upoštevanju predpisane metodologije za določitev cene programa vrtca (velja od 1. 1. 2008)

Cena programa vrtca		2006		2007		2008		2009	
		1. star. obdobje	2. star. obdobje	1. star. obdobje	2. star. obdobje	1. star. obdobje	2. star. obdobje	1. star. obdobje	2. star. obdobje
Ob upoštevanju metodologije	Najnižja cena v evrih	302,5	233,9	318,8	250,9	262,1	220,9	299,0	251,6
	Najvišja cena v evrih	490,2	354,1	543,4	351,9	490,2	371,8	562,1	394,8
	Razlika v odstotkih	62,0	51,4	70,5	40,3	87,0	68,3	88,0	56,9
Brez upoštevanja metodologije	Najnižja cena v evrih	238,7	220,9	250,4	220,9				
	Najvišja cena v evrih	490,2	353,9	490,2	385,9				
	Razlika v odstotkih	105,4	60,2	95,8	74,7				

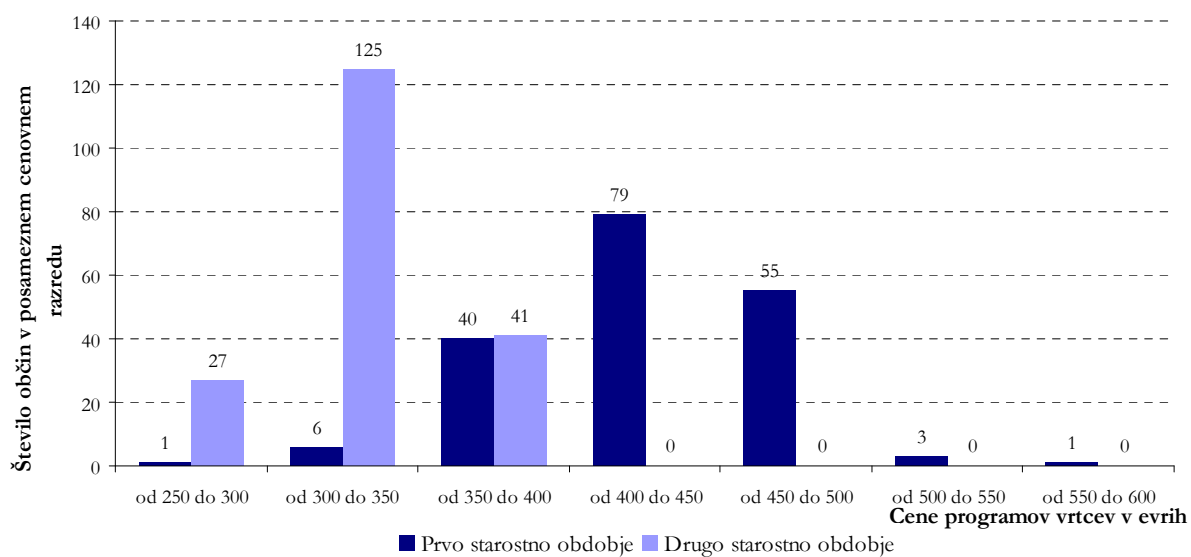
Vir: ministrstvo¹²³.

Na podlagi podatkov iz tabele 13 smo ugotovili, da so se razlike v cenah programov pred obveznim upoštevanjem metodologije in po njem še povečale, saj so v letu 2006 predstavljale 62,0 odstotka pri prvem starostnem obdobju oziroma 51,4 odstotka pri drugem starostnem obdobju, medtem ko so razlike v cenah programov leta 2009 predstavljale 88,0 odstotkov pri prvem starostnem obdobju oziroma 56,9 odstotka pri drugem¹²⁴. Ob upoštevanju ugotovitve, da ministrstvo ne spremlja, ali vse občine pri oblikovanju cen programov vrtcev dosledno upoštevajo predpisano metodologijo, ocenjujemo, da obstaja tveganje, da je povečanje razlik v cenah programov vrtcev posledica dejstva, da nekatere občine pri določanju cen programov vrtcev predpisane metodologije ne upoštevajo.

Ministrstvo je povprečno ceno programov vrtcev na dan 1. 2. 2009 izračunalo na podlagi podatkov občin, in sicer je za prvo starostno obdobje upoštevalo podatke 135 od 185 občin, ki imajo oddelke otrok prvega starostnega obdobja, ter podatke 137 od 193 občin, ki imajo oddelke otrok drugega starostnega obdobja. Upoštevalje občine, ki so posredovale podatke, je največ, to je 79 občin oziroma 58,5 odstotka občin določilo ceno programa za oddelke prvega starostnega obdobja v razponu od 400 do 450 evrov, za oddelke drugega starostnega obdobja pa je največ, to je 125 občin oziroma 91,2 odstotka občin določilo ceno programa vrtca v razponu od 300 do 350 evrov (slika 5).

¹²³ Analize cen 2007, 2008 in 2009.¹²⁴ Pri prikazu smo upoštevali samo občine, ki so že pred letom 2008 upoštevale predpisano metodologijo. Od 1. 1. 2008 ministrstvo predpostavlja, da so vse cene programov določene v skladu s predpisano metodologijo.

Slika 5: Število občin glede na višino cene programa vrtca na dan 1. 2. 2009



Vir: ministrstvo¹²⁵.

V tabeli 14 prikazujemo razlike v višini stroškov, ki sestavljajo ceno programa vrtca. Da v tem prikazu ne bi poudarjali zgolj najnižjih ter najvišjih cen, smo izračunali tudi povprečne stroške desetih občin z najnižjimi ter desetih občin z najvišjimi posameznimi stroški v strukturi cene programa vrtca in prikazali razliko med obema povprečjema.

¹²⁵ Analiza cen 2009.

Tabela 14: Razlike v cenah programov vrtcev ter posameznih stroških v strukturi cene programa vrtca za otroke v oddelkih prvega in drugega starostnega obdobja na dan 1. 9. 2009 v evrih

		Stroški dela	Stroški materiala in storitev	Stroški živil	Cena programa vrtca
Cene za otroke v oddelkih prvega starostnega obdobja	Najnižji posamezni stroški in cena programa vrtca	250,9 Sveta Ana	8,6 Miklavž na Dravskem polju	13,9 Žiri	299,0 Sveta Ana
	Najvišji posamezni stroški in cena programa vrtca	477,9 Piran	74,4 Sv. Trojica v Slov. goricah	71,4 Dobrna	562,1 Piran
	Povprečje najnižjih stroškov v cenah programov desetih občin	293,8	15,5	19,9	336,4
	Povprečje najvišjih stroškov v cenah programov desetih občin	422,1	61,8	52,6	504,6
Cene za otroke v oddelkih drugega starostnega obdobja	Najnižji posamezni stroški in cena programa vrtca	198,7 Luče	8,6 Miklavž na Dravskem polju	16,8 Gor. Radgona	251,6 Zavrč
	Najvišji posamezni stroški in cena programa vrtca	331,4 Apače	64,9 Radovljica	62,6 Kamnik	391,7 Apače
	Povprečje najnižjih stroškov v cenah programov desetih občin	217,7	17,3	20,6	275,6
	Povprečje najvišjih stroškov v cenah programov desetih občin	293,6	58,3	53,9	382,7

Vir: ministrstvo¹²⁶.

Kot izhaja iz podatkov v tabeli 14, se v ceni programa vrtca za otroke v oddelkih prvega starostnega obdobja najbolj razhajata občini Sveta Ana in Piran (88,0-odstotna razlika), v teh dveh občinah je tudi največja razlika v stroških dela (90,1-odstotna razlika). Poudarjamo pa, da je razlika med najnižjim in najvišjim stroškom materiala in storitev kar 765,1-odstotna, med najnižjim in najvišjim stroškom za živila pa 413,7-odstotna.

Razlika med najnižjo (Občina Zavrč) in najvišjo (Občina Apače) ceno programa za otroke v oddelkih drugega starostnega obdobja je 55,7-odstotna, razlika med najnižjimi in najvišjimi stroški dela je

¹²⁶ Analiza cen 2009.

66,8-odstotna, razlika med najnižjimi in najvišjimi stroški materiala in storitev je 653,8-odstotna ter v stroških živil na otroka 272,6-odstotna.

V okviru analize cen 2009 je ministrstvo navedlo, da so razlike v posameznih stroških v strukturi cene programa vrtca predvsem posledica:

- različne višine stroškov dela (različna stopnja izobrazbe, napredovanja, dolžina delovne dobe),
- različne višine materialnih stroškov (stroški elektrike, plina, vode, nakupa igrač, pisarniškega materiala, strokovnega izpopolnjevanja zaposlenih, oddajanja storitev čiščenja, računovodstva, vzdrževanja in varovanja objektov zunanjim izvajalcem),
- različnih stroškov živil (razlike zaradi različne organizacije prehrane, ki jo lahko organizira sam vrtec, ali pa jo dobavlja druga institucija),
- velikosti oddelkov (uporaba ali neuporaba povečanega normativa glede števila otrok v oddelku),
- različne dolžine poslovnega časa vrtcev,
- različne dobe veljavnosti sprejetih cen programov vrtcev,
- različne politike občin do predšolske vzgoje in s tem povezanim (ne)potrjevanjem predlaganih cen programov vrtcev,
- različnih pristopov občin pri oblikovanju cen, saj nekatere občine ne upoštevajo predpisane metodologije.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo izvajalo naslednje aktivnosti za znižanje ugotovljenih razlik v cenah programov vrtcev:

- priprava predloga glede uvedbe enotne cene programov vrtcev v Republiki Sloveniji, in sicer:
 - varianta z enotno ceno vrtcev ne glede na starostno obdobje v znesku 303 evre in
 - varianta z enotno ceno vrtcev za otroke v oddelkih prvega starostnega obdobja v znesku 447 evrov ter za otroke v oddelkih drugega starostnega obdobja v znesku 264 evrov;
- priprava osnutka pravilnika oblikovanju cen, s katerim bi poenotili posamezne stroške¹²⁷, ki sestavljajo ceno programa vrtca;
- priprava modela prenosa stroška plač na državni proračun.

Ministrstvo ni sprejelo nobene variante predloga za uvedbo enotne cene programov vrtcev, saj bi po navedbah Skupnosti občin Slovenije ob uveljavitvi administrativno določene enotne cene morale občine (ki imajo nižje cene od predlagane enotne) še vedno zagotavljati razliko sredstev do izračunane ekonomske cene programa vrtca, poleg tega pa gre pri uvedbi enotne cene programa vrtca za politično in ne tehnično rešitev, ki bi izhajala iz stroškovnih postavk, saj se te iz objektivnih razlogov razlikujejo.

¹²⁷ Osnutku pravilnika o oblikovanju cen je ministrstvo priložilo osnutek Sklepa o določitvi višine stroškov materiala in storitev, potrebnih za izvajanje programa predšolske vzgoje in stroškov živil za otroke v vrtcih, v katerem je ovrednotilo stroške materiala in storitev, stroške živil in stroške za stalno strokovno izpopolnjevanje zaposlenih ter stroške za didaktična sredstva in pripomočke.

Ministrstvo ni spremenilo pravilnika o oblikovanju cen, čeprav je v predlogu ZVrt-D¹²⁸ pripravilo podlago za uveljavitev poenotenja posameznih stroškov cene programa vrtca (ministrstvo je v besedilu predloga ZVrt-D v členu, ki določa osnovo za plačilo staršev, opredelilo, da naj bi stroške prehrane, didaktičnih sredstev ter nakupa igrač določil minister). Skupnost občin Slovenije je predlogu namreč nasprotovala in pri tem opozorila, da z uveljavitvijo takega pravilnika ne bo več pravne podlage za financiranje vrtcev po namenih. Poleg tega, po mnenju Skupnosti občin Slovenije, financiranje po ceni programa, ki ga sestavljajo dejanski, in ne administrativno določeni stroški, v občinah, ki imajo za vrtce določeno enotno ceno, ni mogoče.

Ker stroški dela predstavljajo najvišji posamezni strošek v ceni programa vrtca, bi ministrstvo po naši oceni z uspešno izvedbo modela prenosa plač na državni proračun in s tem z izključitvijo tega stroška iz cene programa, v kar največji meri prispevalo k bolj primerljivim cenam programov vrtcev v državi.

Čeprav je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajalo aktivnosti za zagotovitev enotnih in sprejemljivejših cen programov vrtcev, pa ocenjujemo, da pri izvajanju teh aktivnosti ni bilo dovolj učinkovito, saj se v treh letih od izdaje revizijskega poročila o predšolski vzgoji 2007 stanje na področju oblikovanja cen programov vrtcev ni spremenilo. Ocenjujemo, da različno visoki stroški, ki sestavljajo ceno programa vrtca, starše, ki imajo stalno prebivališče v različnih občinah, postavljajo v neenakopraven položaj.

Ministrstvo po izdaji revizijskega poročila o predšolski vzgoji 2007 po naši oceni ni bilo uspešno pri odpravljanju oziroma vsaj omilitvi vzrokov za razlike v višini stroškov vrtcev, saj so ti enaki, kot so bili ugotovljeni v revizijskem poročilu o predšolski vzgoji 2007.

Ocenjujemo, da pri določanju cen programov v vrtcih vse občine ne upoštevajo predpisane metodologije. Tako ministrstvu s formalno uveljavitvijo metodologije ni uspelo znižati razlik v cenah programov vrtcev med občinami.

Hkrati pa ocenjujemo, da so aktivnosti ministrstva v zvezi z uveljavitvijo modela prenosa plač ustrezen ukrep, saj lahko ministrstvo na ta način ceno programa vrtca razbremeni za strošek dela, ki predstavlja največji del cene, in s tem, ob uveljavitvi že navedenih ukrepov, omogoči primerljive cene programov v vrtcih med slovenskimi občinami in zagotovi bolj enakopraven položaj staršev, plačnikov vrtca, ne glede na kraj bivanja.

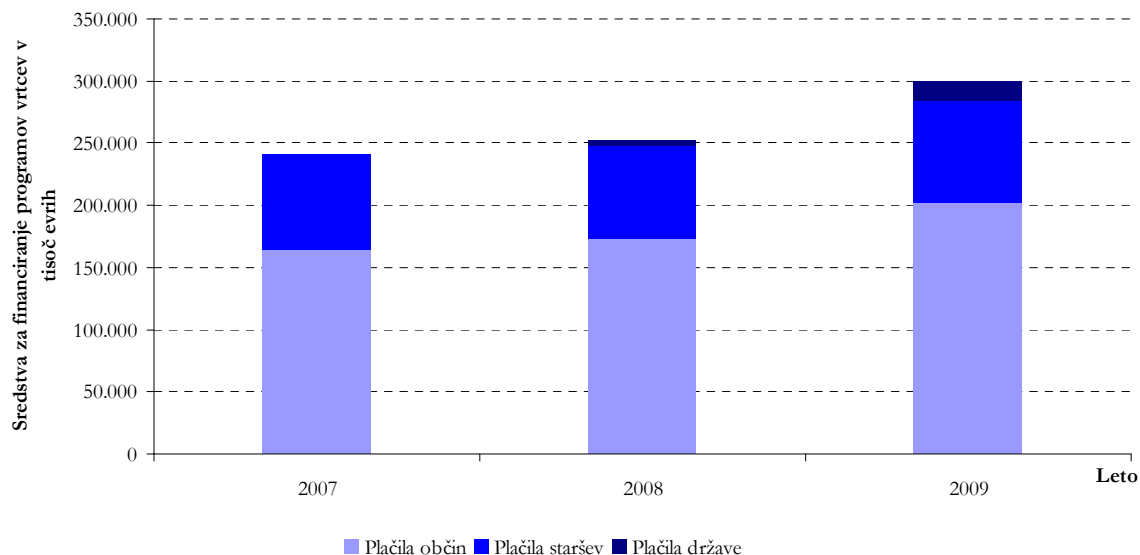
2.12 Financiranje cene programa vrtca

V skladu z ZVrt se programi predšolske vzgoje financirajo iz javnih sredstev, sredstev ustanovitelja, plačil staršev ter donacij in drugih virov. Do uveljavitve ZVrt-D so cene programov vrtcev financirale občine in starši, po uveljavitvi ZVrt-D¹²⁹ pa se je v sofinanciranje cene programov vrtcev vključila tudi država (slika 6).

¹²⁸ Delovne teze zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vrtcih, interno delovno gradivo ministrstva z dne 3. 7. 2007.

¹²⁹ 29. člen ZVrt (14. člen ZVrt-D).

Slika 6: Sredstva, ki so jih v obdobju, na katero se nanaša revizija, za kritje cene programov vrtcev porabile občine, starši in država



Vir: ministrstvo.

V letu 2009 so država, občine in starši za izvajanje programov vrtcev plačali skupaj skoraj 300 milijonov evrov, od tega je znašal delež občin 67,7 odstotka¹³⁰, delež staršev 26,7 odstotka in delež države 5,6 odstotka (prispevek države je predstavljal plačilo dela cene programa vrtca namesto staršev, in sicer za druge in nadaljnje otroke iz družine, ki so bili hkrati vključeni v vrtec). V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je delež plačil občin v celotnih plačilih cen programov vrtcev zmanjšal za 0,7 odstotka, kar je predvsem posledica uvrstitve staršev v višje plačilne razrede in s tem zmanjšanja zneska, ki ga občine plačujejo kot razliko med plačili staršev in ceno programa, medtem ko se je delež plačil staršev, ker ministrstvo financira cene programa vrtca za drugega in nadaljnje otroke, hkrati vključene v vrtec, zmanjšal za 4,9 odstotka.

2.12.1 Delež cene programa vrtca, ki ga financira občina

V skladu z ZVrt¹³¹ se iz občinskega proračuna vrtcem zagotavljajo sredstva v razliki med ceno programa vrtca in plačilom staršev. Občina zagotavlja sredstva za v vrtec vključene otroke, katerih starši imajo v tej občini stalno prebivališče. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je povprečen delež občin pri sofinanciranju cen programov vrtcev predstavljal 68,1 odstotka¹³² celotne porabe sredstev za ta namen, preostali delež stroškov pa so financirali starši oziroma od 1. 9. 2008 tudi ministrstvo. Ugotavljamo, da se delež plačila cene programa vrtca, ki ga zagotavljajo občine, z uveljavitvijo ZVrt-D skoraj ni spremenil, saj

¹³⁰ V deležu cene programov vrtcev, ki ga plačujejo občine, niso všteta sredstva, ki jih občine namenjajo v obliki dodatnih popustov staršem (npr.: znižanje plačila za program vrtca, poletne rezervacije, daljši bolezenski izostanki ipd.).

¹³¹ 28. člen ZVrt.

¹³² Podatek predstavlja povprečje deležev občin za plačila cen programov vrtcev v letih 2007, 2008 in 2009.

občine še vedno plačajo razliko med ceno programa vrtca in plačilom staršev oziroma države. Z ukrepom "brezplačnega vrtca za drugega in nadaljnje otroke" se torej vloga občin pri sofinanciranju cen programov vrtcev ni spremenila. Ocenjujemo pa, da bi bila ob uveljavitvi predlaganega modela prenosa plač zaposlenih v predšolski vzgoji na državni proračun vloga občin pri financiranju dejavnosti predšolske vzgoje v celoti spremenjena, saj model predvideva ukinitev plačevanja cene programa vrtca. Po novem naj bi tako občine zagotavljale sredstva le še za investicije in investicijsko vzdrževanje ter stroške materiala in storitev, medtem ko bi strošek plač, danes največji posamezni strošek, ki sestavlja ceno programa vrtca, prešel v breme državnega proračuna.

Pri primerjavi podatkov o skupnih stroških izvajanja dejavnosti predšolske vzgoje (tabeli 3 in 4) in stroških, namenjenih financiranju zgolj cene programa, smo ugotovili, da so občine v letu 2008 za tekočo dejavnost brez investicij¹³³ namenile 228.524 tisoč evrov, od katerih je bilo, po podatkih ministrstva¹³⁴, zgolj 172.521 tisoč evrov oziroma 75,5 odstotka teh sredstev namenjenih sofinanciranju cen programov vrtcev. To pomeni, da so občine v skladu z ZVrt¹³⁵ preostanek sredstev namenile za ostale stroške, ki se ne vštevajo v ceno programa vrtca. Ker pa minister po uveljavitvi ZVrt-D ni izdal podzakonskega akta, s katerim bi natančno določil vrste stroškov za zagotavljanje izvajanja programov vrtcev, ki se ne vštevajo v ceno programa vrtca, obstaja tveganje, da so občine v letu 2008 stroške, ki bi jih morale izkazovati v ceni programa, izkazovale izven stroškov cene programa. Pri primerjavi obsega teh stroškov v letih 2007 in 2008 smo namreč ugotovili, da se je obseg teh stroškov povečal za kar 15.829 tisoč evrov oziroma 28,3 odstotka. Ocenjujemo, da bi ministrstvo z izdajo podzakonskega akta, ki bi natančno določil vrste stroškov, ki se ne vštevajo v ceno programa, lahko odpravil neenotno izkazovanje stroškov občin, povezanih z izvajanjem programov vrtcev. Na podlagi tega ocenjujemo, da ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni zagotovilo enotnega in preglednega sistema financiranja predšolske vzgoje tako iz občinskih kot tudi iz državnega proračuna.

Iz podatkov Ministrstva za finance¹³⁶ za leto 2008 je mogoče ugotoviti, da se deleži sredstev za predšolsko vzgojo v celotnih občinskih proračunih med posameznimi občinami zelo razlikujejo. Tako sta na primer Občina Hodoš in Občina Bloke v letu 2008 za predšolsko vzgojo namenili manj kot štiri odstotke svojega proračuna¹³⁷, medtem ko sta občina Kidričevo in Občina Križevci za ta namen porabili več kot 40 odstotkov občinskega proračuna¹³⁸. Razlike v izdatkih občin za vrtce prikazujemo v tabeli 15, in sicer za pet občin z najnižjim deležem teh izdatkov v občinskih proračunih in pet občin z najvišjim deležem.

¹³³ Tekočo dejavnost brez investicij sestavljajo tekoči odhodki in tekoči transferi.

¹³⁴ Javna sredstva za dejavnost predšolske vzgoje (podatki Ministrstva za finance) ter Izdatki občin za vrtce v letu 2008 (podatki ministrstva, pridobljeni z anketo po občinah).

¹³⁵ 28.a člen ZVrt.

¹³⁶ Javna sredstva za dejavnost predšolske vzgoje (podatki Ministrstva za finance) ter Izdatki občin za vrtce v letu 2008 (podatki ministrstva, pridobljeni z anketo po občinah).

¹³⁷ Občina Hodoš sredstva v višini 2 odstotkov in Občina Bloke sredstva v višini 3,4 odstotka občinskega proračuna.

¹³⁸ Občina Kidričevo sredstva v višini 44,8 odstotka in Občina Križevci sredstva v višini 52,1 odstotka občinskega proračuna.

Tabela 15: Občine z najnižjimi in najvišjimi deleži odhodkov za vrtce v občinskih proračunih v letu 2008

Občina	Vsi odhodki občine	Celotni odhodki občine za vrtce	Delež odhodkov za vrtce v vseh odhodkih občine	Delež tekočih odhodkov za vrtce v vseh odhodkih občine	Delež investicijskih odhodkov za vrtce v vseh odhodkih občine
	v evrih	v evrih			
Hodoš	714.868	14.113	2,0	2,0	0,0
Bloke	2.907.293	99.796	3,4	3,4	0,0
Kostel	1.492.080	54.587	3,7	3,7	0,0
Bovec	7.136.552	272.213	3,8	3,7	0,1
Šalovci	2.200.065	101.147	4,6	4,5	0,1
Horjul	1.442.634	389.712	27,0	26,4	0,6
Cirkulane	2.781.294	949.607	34,1	5,0	29,1
Loška dolina	3.143.713	1.210.523	38,5	10,6	27,9
Kidričevo	6.535.715	2.925.789	44,8	8,8	36,0
Križevci	3.666.017	1.910.486	52,1	10,9	41,3

Vir: ministrstvo.

Kljub temu, da imajo v tabeli predstavljene občine z najnižjim deležem izdatkov za vrtce v občinskih proračunih hkrati tudi najnižje deleže sredstev, namenjenih investicijskim odhodkom, pa ugotavljamo, da nižji stroški občin za investicije nujno ne pomenijo tudi nižjega deleža vseh izdatkov občine za vrtce. Iz podatkov ministrstva je mogoče ugotoviti, da poleg Občine Horjul, predstavljene v tabeli, pri 79 občinah, ki za investicijske odhodke za vrtce porabijo manj kot 1 odstotek sredstev občinskih proračunov, delež odhodkov za vrtce v vseh odhodkih občine presega 10 odstotkov.

2.12.2 Delež cene programa vrtca, ki ga financirajo starši in država

Ministrstvo je med pripravo predloga revizijskega poročila o predšolski vzgoji 2007 predložilo delovno gradivo z izdelanimi simulacijami plačevanja vrtcev, v katerem je načrtovalo:

- določitev dohodkovnih razredov glede na povprečno neto mesečno plačo v Republiki Sloveniji,
- spremembo pragov posameznih plačilnih razredov (delež neto mesečnega dohodka na družinskega člana v primerjavi s povprečno plačo v Republiki Sloveniji).

V pojasnilu ministrstva v revizijskem poročilu o predšolski vzgoji 2007 je zapisano, da je stopnja progresivnosti plačil staršev za starše z nadpovprečnimi dohodki prevelika in da namerava ministrstvo v najkrajšem času korigirati lestvico plačil tako, da bi bila dejanska plačila staršev za vrtec sorazmerna z dohodki znotraj posameznih plačilnih razredov, in da bi bilo treba lestvico plačilnih razredov preoblikovati na podlagi lestvice dohodninskih razredov v smislu zmanjšanja števila plačilnih razredov.

Proučili smo, ali je ministrstvo s svojim delovanjem zagotovilo nižjo stopnjo progresivnosti plačilnih razredov in s tem ustrežnejšo (z vidika dohodka družine) razvrstitev staršev v plačilne razrede in kako je zagotovilo, ali je zagotovilo mednarodno primerljivost višine plačil staršev za predšolsko vzgojo in izboljšalo finančno dostopnost slovenskih vrtcev ter tako prispevalo tudi k omejevanju izvajanja storitev predšolske vzgoje na sivem trgu.

Ne glede na napovedane spremembe je sistem plačil staršev po treh letih od izdaje revizijskega poročila o predšolski vzgoji 2007 ostal nespremenjen. Plačilo staršev še vedno določi občina na podlagi lestvice, ki starše razvršča v osem plačilnih razredov, upošteva bruto mesečni dohodek na družinskega člana, v primerjavi s povprečno bruto plačo na zaposlenega v Republiki Sloveniji in premoženje družine. V posameznem plačilnem razredu plačajo starši določen odstotek cene programa, najvišje možno plačilo staršev je 80 odstotkov cene programa vrtca.

S 1. 9. 2008 se je začela uporabljati določba ZVrt-D, da se iz državnega proračuna vrtcem zagotavljajo sredstva za sofinanciranje plačil staršev, ki imajo v vrtec hkrati vključenega več kakor enega otroka. Sredstva se zagotavljajo v višini, ki je staršem določena kot plačilo za program vrtca, v katerega so vključeni mlajši otroci. Poleg tega je ZVrt-D uvedel določilo, da se iz državnega proračuna vrtcem zagotavljajo tudi sredstva za sofinanciranje plačil staršev za otroka, ki je dopolnil starost treh let, v višini 50 odstotkov plačila, ki jim je v skladu z zakonom določeno kot plačilo za vrtec. To določilo naj bi se v skladu z ZVrt-D¹³⁹ začelo uporabljati postopoma, v celoti pa 1. 1. 2014¹⁴⁰.

Povprečno plačilo staršev na dan 1. 2. 2009 je znašalo 32,3 odstotka cene programa vrtca¹⁴¹, kar kaže na manjše povišanje deleža v primerjavi s preteklimi leti (31,8 odstotka na dan 1. 2. 2008, 31,6 odstotka na dan 1. 2. 2007 in 30,6 odstotka na dan 1. 2. 2006). Tudi razporeditev staršev v posamezne plačilne razrede se od leta 2006¹⁴² ni bistveno spremenila (slika 7), kljub temu pa je opazen premik pri razvrstitvi staršev iz nižjih v višje plačilne razrede (manjši delež staršev v prvih treh razredih in povečanje deleža staršev v najvišjih petih plačilnih razredih). To je po naši oceni posledica predvsem gospodarske rasti v obdobju, na katero se nanaša revizija, ne pa aktivnosti ministrstva, saj ministrstvo v tem obdobju Pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih¹⁴³ (v nadaljevanju: pravilnik o plačilih staršev) v delu, ki določa lestvico plačil staršev, ni spremenilo. Tako so določila glede meja med posameznimi plačilnimi razredi, števila razredov ter progresivnosti plačil po izdaji revizijskega poročila o predšolski vzgoji 2007 ostala nespremenjena.

Po podatkih ministrstva je bilo tako v letu 2009 kot v letu 2006 največ staršev uvrščenih v prvi plačilni razred, delež staršev, ki so bili v letu 2009 oproščeni plačila oziroma razvrščeni v prve tri plačilne razrede pa se je v primerjavi z letom 2006 nekoliko zmanjšal (63,5 odstotka v letu 2006 in 59,8 odstotka v letu 2009).

¹³⁹ 31. člen ZVrt-D.

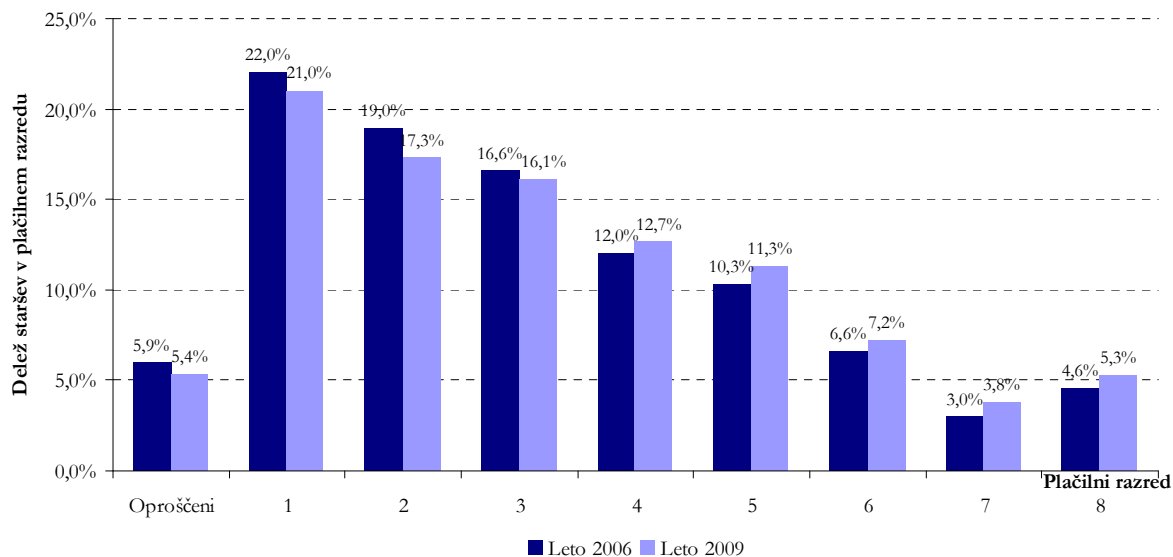
¹⁴⁰ 1. 1. 2010 za otroke, ki so dopolnili starost petih let, 1. 1. 2012 za otroke, ki so dopolnili starost štirih let in 1. 1. 2014 za otroke, ki so dopolnili starost treh let.

¹⁴¹ V podatek je vključen tudi obseg sredstev, ki jih država nameni za sofinanciranje plačila staršev za drugega in nadaljnje otroke, ki so hkrati vključeni v vrtec.

¹⁴² Pri primerjavi razporeditve staršev v posamezne plačilne razrede smo upoštevali podatke iz leta 2006, ker je bilo to zadnje znano stanje razporeditve staršev v plačilne razrede ob izdaji revizijskega poročila o predšolski vzgoji 2007.

¹⁴³ Uradni list RS, št. 129/06, 79/08, 119/08, 102/09.

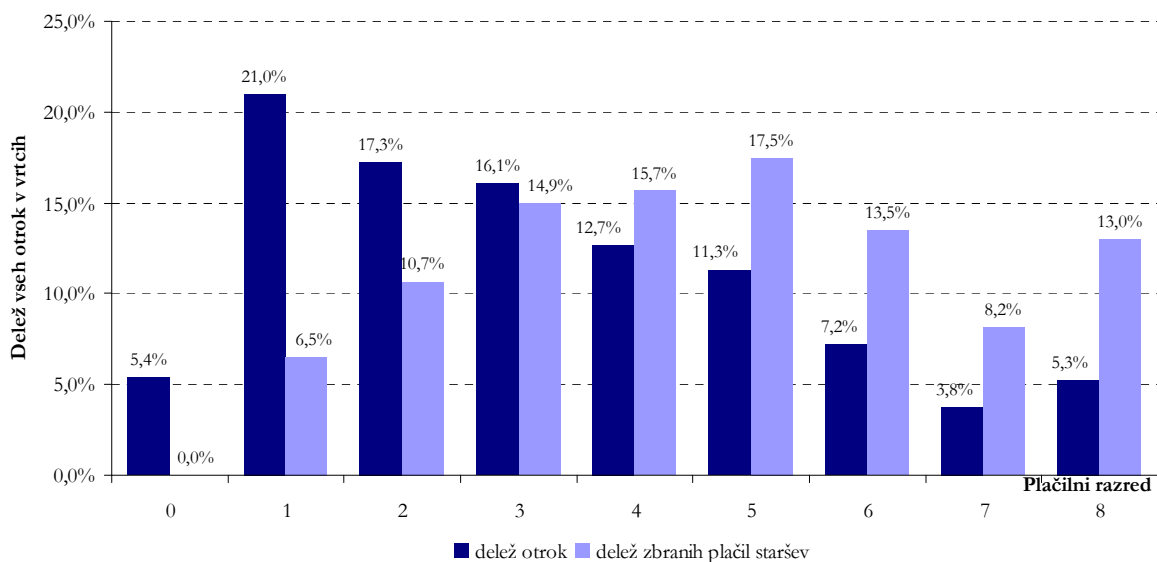
Slika 7: Primerjava deleža staršev predšolskih otrok, vključenih v vrtce, po posameznih plačilnih razredih v letu 2009 z letom 2006



Vir: ministrstvo.

S slike 8 je razvidno, da starši, ki so oproščeni plačila vrtca oziroma so razvrščeni v prve tri plačilne razrede, s svojimi plačili prispevajo 32,1 odstotka vseh plačil staršev.

Slika 8: Delež otrok in delež plačil staršev v posameznih plačilnih razredih



Vir: ministrstvo.

Iz predstavljenih podatkov ter podatkov v točki 2.11 je mogoče ugotoviti, da stanje na področju plačil staršev v obdobju po izdaji revizijskega poročila o predšolski vzgoji 2007 ostaja enako. Tudi izračun razmerij med plačilom vrtca, višino bruto plače ter plačano dohodnino posameznika pri družini z dvema staršema z enim otrokom pokaže, da sta pri vpisu otroka v vrtec v letu 2010:

- starša s povprečnim bruto osebnim dohodkom na podlagi pravilnika o plačilih staršev razporejena v peti plačilni razred in tako, v primerjavi s staršema v prvem plačilnem razredu, plačata petkrat višji znesek za mesečno plačilo vrtca ob razmerju bruto osebnega dohodka 2,7 : 1, v državni proračun pa sta v letu 2009 prispevala 25-krat več dohodnine;
- starša, ki sta bila razporejena v osmi plačilni razred, v primerjavi s staršema v prvem plačilnem razredu, plačata osemkrat višji znesek za mesečno plačilo vrtca ob razmerju bruto osebnega dohodka 4,4 : 1, v državni proračun pa sta v letu 2009 prispevala kar 65-krat več dohodnine¹⁴⁴.

Ugotovili smo, da je izrazito povišanje plačane dohodnine staršev v višjih razredih v primerjavi s plačano dohodnino staršev v prvem razredu posledica nižjega praga za najvišji dohodninski razred, določenega v Zakonu o dohodnini¹⁴⁵ oziroma v Pravilniku o določitvi olajšav in lestvice za odmero dohodnine za leto 2009¹⁴⁶. S spremembo teh dveh predpisov je država starše s povprečnimi in višjimi dohodki davčno bolj obremenila, ministrstvo pa pravilnika o plačilih staršev ni spremenilo tako, da bi bili ti starši vsaj v delu razbremenjeni visoke progresivnosti plačil vrtca.

Da bi zagotovilo ustrežnejšo razvrstitev staršev v plačilne razrede, je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija:

- pripravilo predlog spremembe lestvice plačil staršev v okviru priprave¹⁴⁷ predloga Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev¹⁴⁸ (v nadaljevanju: ZUPJS 2007),
- pripravilo predlog ZVrt-D¹⁴⁹,
- pripravilo predloge nove lestvice plačil staršev (v povezavi z modelom prenosa plač) v okviru priprave predloga ZUPJS.

Da bi en zakonski predpis urejal vse denarne prejeme in subvencije oziroma plačila posameznikom iz javnih sredstev, je ministrstvo v okviru priprave ZUPJS 2007 načrtovalo, da bi znižanje plačil staršev za vrtce namesto pravilnika o plačilih staršev urejal ZUPJS 2007. Pri pripravi ZUPJS 2007 je ministrstvo zato predlagalo tako spremembo lestvice plačil staršev, ki bi:

- upoštevala neto dohodek na družinskega člana,
- znižala progresivnost plačil staršev tako, da bi starši v osmem plačilnem razredu plačali 60 namesto 80 odstotkov cene programa vrtca.

¹⁴⁴ Izračun računskega sodišča.

¹⁴⁵ Uradni list RS, št. 51/10-UPB6.

¹⁴⁶ Uradni list RS, št. 119/08.

¹⁴⁷ Priprava je potekala pod okriljem Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj (v nadaljevanju: služba vlade za razvoj) in ob sodelovanju Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve leta 2007.

¹⁴⁸ Informacija službe vlade za razvoj o pripravi predloga Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev z dne 6. 6. 2007 (povzetek s sestanka ministrov na službi vlade za razvoj dne 5. 4. 2007 glede predlaganih sprememb lestvice plačil staršev in uvedbe brezplačnega vrtca za drugega in nadaljnje otroke).

¹⁴⁹ Delovne teze zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vrtcih z dne 3. 7. 2007.

Poleg tega je ministrstvo pripravilo predlog¹⁵⁰ določitve mesečnega plačila za vrtec v višini 20 odstotkov dohodka na družinskega člana, ki pa ne bi smelo presegati 200 evrov. Svoj predlog lestvice plačil staršev je pripravila tudi služba vlade za razvoj. Ta je predvideval oprostitvev plačil za starše v prvem plačilnem razredu in znižanje plačil za starše od tretjega do šestega razreda. V tabeli 16 predstavljamo oba predloga in takrat veljavno lestvico plačil staršev, ki pa je, da bi bila primerljiva, upoštevala neto dohodek na družinskega člana.

Tabela 16: Predlogi lestvice plačil staršev v okviru priprave ZUPJS 2007 v primerjavi z veljavno lestvico plačil iz pravilnika o plačilih staršev

Plačilni razred	Mesečni dohodek na družinskega člana v odstotku od neto povprečne mesečne plače v Republiki Sloveniji	Delež plačila staršev v odstotkih		
		Predlog službe vlade za razvoj	Predlog ministrstva	Veljavna lestvica plačil staršev
0	do 18	0	10	0 oziroma 10 ¹⁵¹
1	nad 18 do 36	10	10	10
2	nad 36 do 42	20	16,6	20
3	nad 42 do 53	25	19,2	30
4	nad 53 do 64	30	23,2	40
5	nad 64 do 82	40	27,8	50
6	nad 82 do 99	55	34,0	60
7	nad 99 do 115	70	41,0	70
8	nad 115	80	60	80

Vir: ministrstvo.

Analizo finančnih učinkov predlagane lestvice plačil staršev v okviru ZUPJS 2007 je ministrstvo pripravilo v sodelovanju z IER, ki je pripravil več različnih variant lestvice plačil staršev. Ocenjujemo, da je ministrstvo predloge sprememb na področju plačil staršev ustrezno načrtovalo, saj je posamezen predlog utemeljilo z analizami predvidenih učinkov ter finančnimi izračuni. ZUPJS 2007 ni bil posredovan v zakonodajni postopek, kljub temu pa ministrstvo vsebine iz ZUPJS 2007 ni vključilo v predlog ZVrt-D ali v predlog spremembe pravilnika o plačilih staršev. Ocenjujemo, da bi ministrstvo pri uveljavitvi predlagane lestvice plačil staršev s spremembo pravilnika že takrat lahko vplivalo na znižanje progresivnosti plačil staršev ter zagotovilo, da bi bilo omejeno najvišje plačilo primerljivo z najvišjim plačilom staršev za vrtec v ostalih evropskih državah.

¹⁵⁰ Predlog besedila novega 24. člena ZUPJS.

¹⁵¹ Prejemniki denarne socialne pomoči so plačila oproščeni.

Sodelujoča ministrstva so v okviru priprave ZUPJS 2007 poleg predlagane spremembe lestvice plačil staršev predlagala tudi uvedbo državnega financiranja plačil staršev za drugega in nadaljnje otroke, ki so hkrati v vrtcu. Pri tem pa pripravljavci zakona niso določili načina zagotavljanja potrebnih sredstev za uvedbo obeh predlogov, ocenila so le, da bi za uvedbo sprememb potrebovali "približno 10 milijonov evrov" ter "da bi tak ukrep naletel na podporo v javnosti"¹⁵². Ocenjujemo, da pristop ministrstva pri pripravi predloga državnega financiranja plačil staršev za drugega in nadaljnje otroke v okviru priprave ZUPJS 2007 ni bil ustrezen, saj ministrstvo ob pripravi ZUPJS 2007 ni pripravilo analize učinkov uvedbe tega ukrepa.

Ministrstvo je predlog ZVrt-D pripravljalo v istem obdobju, kot je potekala priprava ZUPJS 2007, zato so delovne teze zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vrtcih¹⁵³ (v nadaljevanju: delovne teze predloga ZVrt-D) vsebovale zgolj tezo¹⁵⁴, ki je opredeljevala, da lahko starši znižano plačilo za program vrtca uveljavljajo v skladu z zakonom, ki določa uveljavljanje pravic iz javnih sredstev, in da, če imajo v vrtec vključenega več kot enega otroka iz družine, za starejše otroke plačujejo za en razred nižjo ceno; nikjer v delovnih tezah predloga ZVrt-D ni bila predvidena uvedba ukrepa "brezplačnega vrtca za drugega in nadaljnje otroke".

Ugotovili smo, da je ministrstvo delovne teze predloga ZVrt-D 12. 10. 2007, da bi zbralo pripombe in predloge javnosti, objavilo na spletni strani¹⁵⁵. Objavljen dokument je v 15. in 16. členu uvedel ukrep "brezplačnega vrtca za drugega in nadaljnje otroke", ki ga je ministrstvo umestilo tudi v predlog ZVrt-D. Pri tem pa ministrstvo niti v delovnih tezah predloga ZVrt-D niti v predlogu ZVrt-D ni predlagalo izključitve določila, da če je v vrtec vključen več kot en otrok iz družine, starši za starejše otroke plačujejo za en razred nižjo ceno. Na to je bilo prvič opozorjeno v Tezah zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vrtcih¹⁵⁶ (v nadaljevanju: teze predloga ZVrt-E), torej šele pri pripravi predloga ZVrt-E, kjer je bilo navedeno, da "pri istih dohodkih dveh družin, tista, ki ima v vrtcu enega otroka, za vrtec plača več kot družina, ki ima v vrtcu dva ali več otrok, kar je v nasprotju z načelom socialne pravičnosti". Kljub stališču v Tezah zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vrtcih pa ministrstvo v predlogu ZVrt-E ni predlagalo izključitve navedenega določila iz ZVrt. S tem ministrstvo, po naši oceni, omogoča nadaljnje izvajanje ureditve, ki starše z enim otrokom, vključenim v vrtec, postavlja v neenakopraven položaj tako z vidika finančne kot tudi z vidika dejanske dostopnosti vrtcev.

Ocenjujemo, da ministrstvo med pripravo ZVrt-D ni pripravilo ustrezne analize učinkov predlaganega ukrepa "brezplačni vrtec za drugega in nadaljnje otroke", s katero bi zakonodajalca opozorilo na možne posledice tega ukrepa. Pri pripravi predloga ZVrt-D tako ministrstvo ni upoštevalo priporočil računskega sodišča in tudi ni zagotovilo strokovnih ocen glede predvidenih učinkov predlaganega ukrepa. Ministrstvo tako v ZVrt-D in Pravilnikih o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o plačilih staršev ni spremenilo lestvice plačil staršev, čeprav je predlog spremembe lestvice pripravilo v okviru priprave ZUPJS 2007. Da

¹⁵² Informacija službe vlade za razvoj o pripravi predloga Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev z dne 6. 6. 2007.

¹⁵³ Delovne teze Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vrtcih z dne 3. 7. 2007.

¹⁵⁴ 21. teza, s katero naj bi spremenili 32. člen ZVrt.

¹⁵⁵ Teze zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih z dne 12. 10. 2007, [URL: http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/zakonodaja/pdf/vrtci/Osnutek_zakon_o_vrtcih_12_10_07.pdf], oktober 2010.

¹⁵⁶ Teze zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vrtcih, interno gradivo ministrstva z dne 14. 4. 2009.

bi se znižala plačila staršev, pa je ministrstvo v ZVrt-D uvedlo 50-odstotno sofinanciranje plačila staršev za prvega otroka, starejšega od treh let, vendar je v prehodnih določbah ZVrt-D določilo odlog začetka veljave ukrepa¹⁵⁷. Pri tem ni izvedlo analize, s katero bi odgovorilo na vprašanje, ali naj bi ukrep vplival na dosego cilja "povečanje vključenosti otrok v vrtce" in kako bi vplival, vendar pa je pojasnilo, da je izvedlo analizo finančnih posledic. Ta naj bi pokazala, da zaradi gospodarske krize ministrstvo v proračunu za leto 2010 še ne more zagotoviti potrebnih sredstev, zato je začetek izvajanja tega ukrepa v skladu z ZIUZGK prestavljen. Sofinanciranje plačil staršev za otroke v starosti najmanj treh let kljub odlogu pričetka izvajanja ocenjujemo kot ukrep, s katerim bi ministrstvo staršem otrok, vključenih v oddelke drugega starostnega obdobja, zagotovilo nižja plačila za vrtec, ki bodo primerljiva z drugimi evropskimi državami.

Na podlagi predstavljenih ugotovitev ocenjujemo, da ministrstvo kljub napovedim ob izdaji revizijskega poročila o predšolski vzgoji 2007 z uvedbo ukrepov "brezplačnega vrtca za drugega in nadaljnje otroke" in "50-odstotnega sofinanciranja plačila staršev za prvega otroka, starejšega od treh let" v ZVrt-D ali v spremembah pravilnika o plačilih staršev ni zagotovilo nižje progresivnosti plačilnih razredov, zmanjšanja števila plačilnih razredov in s tem ustreznejše razvrstitve staršev v plačilne razrede ter znižanja najvišjih plačil staršev na raven, primerljivo plačilom v ostalih evropskih državah. Ob tem ocenjujemo, da ministrstvo:

- z uvedbo državnega sofinanciranja plačil staršev za drugega otroka, vključenega v vrtec, ter prvega v starosti vsaj treh let, brez hkratnih ukrepov predvsem na področju investicij, ne uresničuje cilja "povečati delež vključenosti otrok v vrtce";
- uvedbe državnega sofinanciranja plačil staršev za drugega otroka, vključenega v vrtec, ter prvega v starosti vsaj treh let, ni ustrezno načrtovalo (ni pripravilo ocene potrebnih sredstev državnega proračuna, ni pripravilo analize učinkov ukrepa ob upoštevanju obstoječega števila vseh mest v vrtcih – predvsem v okoljih, kjer prostih mest primanjkuje);
- z uvedbo sofinanciranja plačil staršev za drugega otroka ni izboljšalo finančne dostopnosti predšolske vzgoje staršem, ki imajo le enega predšolskega otroka, oziroma imajo več otrok, ki jih zaradi prevelikih starostnih razlik ne morejo hkrati vključiti v vrtec.

Ocenjujemo, da ministrstvo z uveljavitvijo opisanih ukrepov, oziroma na drugačen način ni zagotovilo enakopravnega obravnavanja staršev in njihovih predšolskih otrok, ki zaradi zapolnjenosti prostih mest niso sprejeti v vrtce in morajo iskati varstvo izven uradnih oblik predšolske vzgoje.

Kljub povečani stopnji vključenosti otrok predvsem druge starostne skupine v oblike predšolske vzgoje, pa ob neuresničenih napovedi ministrstva o znižanju najvišjih plačil staršev ocenjujemo, da ministrstvo s spremembami ZVrt-D (poleg finančnih spodbud predvsem tudi možnost registracije varuha na domu) do sedaj ni bistveno prispevalo k omejevanju izvajanja storitev predšolske vzgoje na sivem trgu in s sprejetimi ukrepi z ničemer ni razbremenilo občinskih proračunov, temveč le v določenih primerih plačil staršev.

Leta 2009 in 2010 je bilo ministrstvo znova vključeno v pripravo ZUPJS, katerega predlagatelj je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Julija 2010 sprejeti ZUPJS med subvencijami oziroma

¹⁵⁷ Za petletnike z dnem 1. 1. 2010, za štiriletnike z dnem 1. 1. 2012 ter za triletnike od 1. 1. 2014 naprej. Z Zakonom o interventnih ukrepih zaradi gospodarske krize (v nadaljevanju: ZIUZGK; Uradni list RS, št. 98/09) je začetek sofinanciranja plačil staršev za petletnike prestavljen na 1. 1. 2011.

plačili iz javnih sredstev določa tudi znižanje plačila za programe vrtcev po zakonu, ki ureja predšolsko vzgojo, torej lestvico plačil staršev. Lestvica plačil staršev (tabela 17) v ZUPJS vsebuje enotno lestvico dohodkovnih razredov, na podlagi katere naj bi se določale višine vseh pravic iz javnih sredstev, ki so odvisne od višine neto dohodka na družinskega člana. Pri preračunu in primerjavi trenutno veljavne lestvice plačil staršev z lestvico v ZUPJS smo ugotovili, da je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve predlog nove lestvice plačil staršev oblikovalo glede na odstotek povprečne neto plače v Republiki Sloveniji na družinskega člana ter stroškovno nekoliko razbremenilo starše od petega do devetega plačilnega razreda (četrtega do osmega razreda po trenutno veljavni lestvici plačil staršev).

Tabela 17: Lestvica plačil staršev v ZUPJS

Plačilni razred	Dohodek na osebo v odstotku od neto povprečne plače	Plačilo staršev v odstotku od cene programa vrtca
1	do 18	0
2	nad 18 do 30	10
3	nad 30 do 36	20
4	nad 36 do 42	30
5	nad 42 do 53	35
6	nad 53 do 64	43
7	nad 64 do 82	53
8	nad 82 do 99	66
9	nad 99	77

Vir: ZUPJS.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in ministrstvo sta pri pripravi ZUPJS naročili IER, naj pripravi analizo razvrstitve staršev po posameznih plačilnih razredih ter oceno predlaganih sprememb, pri tem pa upošteva, da:

- morajo biti meje plačilnih razredov enake vsem drugim prejemkom iz predloga ZUPJS in določene v neto odstotkih povprečne plače;
- se v primerjavi s trenutno veljavno lestvico plačil staršev ohrani enako število plačilnih razredov;
- lestvica plačil staršev nima večjih¹⁵⁸ finančnih posledic za javna sredstva.

Iz opravljene ocene predlaganih sprememb¹⁵⁹, ki sicer temelji na podatkih o dohodkih iz leta 2004 in podatkih o strukturi družin iz popisa leta 2002, izhaja, da naj bi ob uvedbi nove lestvice prišlo do

¹⁵⁸ Uveljavitev predlagane lestvice plačil staršev bi zaradi zmanjšanja vsote plačil staršev zahtevala dodatna sredstva v višini 18 tisoč evrov.

¹⁵⁹ Prikaz porazdelitve plačil in subvencij za vrtce, IER z dne 23. 4. 2010 in Znižano plačilo za programe vrtcev – dodatek k oceni predlaganih sprememb, IER z dne 14. 4. 2010.

zmanjšanja deleža tistih staršev, ki zaradi nizkega dohodka ne bi plačevali vrtca. Sedaj velja, da so plačila staršev oproščeni le starši, ki prejemajo denarno socialno pomoč, po novem pa naj bi bili plačila oproščeni starši, katerih neto dohodek na družinskega člana ne presega 18 odstotkov povprečne neto plače. Ob manjšem deležu staršev, ki vrtca ne plačujejo, pa se bo povečal delež tistih, ki plačujejo 10 odstotkov in več cene programa vrtca in zmanjšal delež staršev, ki plačujejo 20 in 30 odstotkov cene programa vrtca. Po oceni IER bo na podlagi predlagane lestvice plačil staršev, zaradi upoštevanja vseh družinskih prejemkov, več kot 50 odstotkov staršev umeščenih v višji plačilni razred. Pri tem pa je IER opozoril, da ob upoštevanju neto dohodka, ki vključuje vse socialne transfere, lahko pride do primera, kjer bi se starši zaradi razmeroma majhnega prejetega socialnega transfera pomaknili v višji plačilni razred. Kot primer je IER navedel družino, ki je po lestvici za otroške dodatke (ki predstavlja osnovo za vse meje razredov v okviru ZUPJS) umeščena v šesti plačilni razred in prejme 30,08 evra otroškega dodatka. Lahko se zgodi, da prav ta znesek otroškega dodatka starša pomakne v sedmi plačilni razred v lestvici plačil staršev, kar pomeni, da bo družina zaradi prejetih 30,08 evra plačala za 45 evrov¹⁶⁰ višjo ceno programa vrtca.

Ocenjujemo, da bi ministrstvo z uvedbo predlagane lestvice plačil staršev, ki predvideva povečanje deleža staršev v najvišjih plačilnih razredih, ob zgolj minimalno znižani progresivnosti plačil ter nespremenjenem številu plačilnih razredov, nesorazmerja med najvišjimi plačili za predšolsko vzgojo v Republiki Sloveniji in drugih evropskih državah še povečalo (večje število staršev z najvišjimi plačili) in s tem še okrepilo finančno privlačnost varstva predšolskih otrok na sivem trgu.

Ugotovili smo tudi, da Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve med pripravo ZUPJS, kljub temu da so v delovni skupini sodelovali tudi predstavniki ministrstva, do opozorila računskega sodišča ni bilo podrobneje seznanjeno z aktivnostmi ministrstva v zvezi z modelom prenosa plač. Ministrstvo in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve sta po opozorilu računskega sodišča med izvajanjem revizije pričeli z usklajevanjem predloga nove lestvice ministrstva tako, da bi v ZUPJS določili novo, trirazredno lestvico plačil staršev, in v prehodnih določbah zakona dodali člen, da se nova lestvica začne uporabljati po uveljavitvi modela prenosa plač, torej po letu 2011. Ker pa ministrstvo še ni imelo oblikovanih končnih rešitev v predlogu ZVrt-E, ki bi jih že lahko upoštevalo pri pripravi ZUPJS (predvsem predlog modela prenosa plač in predlog nove lestvice plačil staršev), Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve posameznih členov, ki bi določili novo trirazredno lestvico plačil staršev, ni moglo umestiti v predlog ZUPJS, saj model prenosa plač zahteva spremembo ZVrt in ZFO-1. Predlog ZUPJS sta ministrstvo za šolstvo in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve tako oblikovali glede na trenutno ureditev subvencioniranja plačil vrtcev, zato ocenjujemo, da bo treba, če ministrstvu uspe uveljaviti model prenosa plač, ponovno sprejeti spremembe in dopolnila tako ZVrt kot ZUPJS. Ministrstvo je zato v sodelovanju z Ministrstvom za finance in SVLSRP pričelo oblikovati model prenosa plač in spremembe lestvice plačil staršev, ki ju opisujemo v nadaljevanju.

Do uveljavitve modela prenosa plač in lestvice plačil staršev (tabela 18) ministrstvo načrtuje ohranitev osmih plačilnih razredov, ukrepa "brezplačni vrtec za drugega in nadaljnje otroke" in sofinanciranje plačil staršev za otroka, ki je dopolnil starost treh let, v višini 50 odstotkov plačila staršev.

Za obdobje od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2013 pa ministrstvo predlaga lestvico plačil s samo tremi plačilnimi razredi, ki imajo natančno določen znesek plačil staršev in predvideva zmanjšanje progresivnosti plačil na razmerje 1 proti 4,3 (tabela 18).

¹⁶⁰ Izračun upošteva povprečno ceno programa vrtca za prvo starostno obdobje v letu 2009.

Tabela 18: Predlagana lestvica plačil staršev za obdobje od leta 2012 do leta 2014

Plačilni razred	Dohodek na osebo v odstotku neto povprečne plače	Znesek plačila za vrtec za posameznega otroka v evrih		
		1. otrok	2. otrok	3. otrok
1	nad 18 do 42	35	31,5	28
2	nad 42 do 64	70	63	56
3	nad 64	150	135	120

Vir: ministrstvo.

Predlagana lestvica plačil staršev je začasna (za obdobje dveh let) in predpostavlja ukinitve ukrepa "brezplačni vrtec za drugega in nadaljnje otroke".

Ministrstvo torej načrtuje uvedbo nove lestvice plačil staršev, ki naj bi od 1. 1. 2014 s tremi plačilnimi razredi (enako kot od 2012) znižala progresivnost plačil na razmerje 1 proti 4,2 in vzpostavila višino plačil staršev, primerljivo s plačili staršev za vrtce v ostalih evropskih državah. Ministrstvo načrtuje najvišje plačilo staršev za prvega otroka v višini 125 evrov, 112,5 evra za drugega in 100 evrov za tretjega otroka (tabela 19), kar bi višino plačil staršev v Republiki Sloveniji približalo višini plačil v Kraljevini Švedski, ki je po načinu urejanja in izvajanja programov predšolske vzgoje Sloveniji najbolj podobna (najvišje plačilo za prvega otroka 125 evrov, za drugega 84 evrov in za tretjega 42 evrov¹⁶¹).

Tabela 19: Predlagana lestvica plačil staršev za obdobje po 1. 1. 2014

Plačilni razred	Dohodek na osebo v odstotku neto povprečne plače	Znesek plačila za vrtec za posameznega otroka v evrih		
		1. otrok	2. otrok	3. otrok
1	nad 18 do 42	30	27	24
2	nad 42 do 64	60	54	48
3	nad 64	125	112,5	100

Vir: ministrstvo.

Ocenjujemo, da je predlog ministrstva primeren, saj:

- zmanjšuje progresivnost plačil;
- znižuje najvišje plačilo staršev na raven, primerljivo z drugimi evropskimi državami;
- ukinja ukrep "brezplačnega vrtca za drugega in nadaljnje otroke" ob hkratnem znižanju plačila za starejšega otroka;
- ukinja sredstva za sofinanciranje plačil staršev za otroka, ki je dopolnil starost treh let, v višini 50 odstotkov plačila staršev.

¹⁶¹ Predlogi in dopolnitve k ZUPJS, gradivo ministrstva, maj 2010.

Ministrstvo bi z uvedbo tega predloga povečalo finančno dostopnost predšolske vzgoje, čemur pa bodo, v sodelovanju z občinami, morala slediti tudi ustrezna vlaganja v investicije v okoljih, kjer obstoječe kapacitete ne omogočajo zadovoljive obstoječega in povečanega povpraševanja. Poleg vsega naštetega pa ocenjujemo, da bi uvedba predlagane lestvice plačil v kar največji meri vplivala na zmanjšanje obsega varstva otrok na sivem trgu, saj bi ta postal cenovno neprivlačen.

Opozarjamo, da je predlog finančno pogojen s prenosom plač zaposlenih v predšolski vzgoji na državni proračun, s čimer bi ministrstvo starše razbremenilo plačil, saj bi plačali le za stroške prehrane in materiala.

Ministrstvo si s tem predlogom prizadeva uveljaviti novo lestvico plačil staršev, ki naj bi omejila najvišja plačila na raven primerljivih evropskih držav in znižala progresivnost plačil na razmerje ena proti štiri. Ocenjujemo, da je predlagana rešitev pravi ukrep, s katerim bi ministrstvo lahko zagotovilo odpravo večine neenakosti staršev z vidika finančne dostopnosti predšolske vzgoje. Opozarjamo pa, da je sprememba ureditve plačil staršev odvisna od sprejema predloga ministrstva glede prenosa plač zaposlenih v predšolski vzgoji na državni proračun, kar pa, po naši oceni, ne bo mogoče brez učinkovitega delovanja ministrstva v fazi načrtovanja in analize posledic učinkov, v fazi usklajevanja predloga in nenazadnje uspešnosti ministrstva pri zagotavljanju potrebnega soglasja lokalnih skupnosti, drugih vladnih resorjev ter Državnega zbora.

2.13 Ugotavljanje socialnega in premoženjskega stanja družine

V skladu z ZVrt lahko občina v izjemnih primerih pri določitvi plačil staršev na podlagi podatkov iz uradnih evidenc poleg dohodka in premoženja na družinskega člana upošteva tudi druga dejstva in okoliščine, ki odražajo dejanski socialni položaj družine.

Računsko sodišče je že v reviziji o zagotavljanju predšolske vzgoje 2007 ocenilo, da obstaja tveganje, da občina nima primernih vzvodov za ugotavljanje dejanskega socialnega in premoženjskega položaja družin, ter ugotovilo, da so bili postopki po tedaj veljavnih predpisih zapleteni, dolgotrajni in so temeljili na pomanjkljivih evidencah o dejanskem premoženju. V reviziji smo zato preverili, ali je ministrstvo izboljšalo sistem ugotavljanja socialnega in premoženjskega stanja družine ter koliko občin je možnost uvrstitve staršev predšolskih otrok v višji plačilni razred, na podlagi preverjanja njihovega premoženjskega stanja, dejansko uporabilo v praksi.

Ugotovili smo, da ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ureditve pristojnosti za določitev plačil staršev, torej tudi možnosti uvrstitve staršev v višji plačilni razred ob upoštevanju dohodkov in premoženja družine, ni spremenilo. Občine se tako povsem samostojno odločajo, ali bodo preverjale dejansko premoženjsko stanje družine, ki ga morajo starši opisati ob oddaji vloge za sprejem otroka v vrtec v obliki izpolnjene izjave, in v kolikšnem obsegu. Iz podatkov ministrstva smo ugotovili, da je 127 občin v letu 2009 zvišalo plačilo programa vrtca posameznim staršem na podlagi dodatne preveritve njihovega premoženjskega stanja, vendar iz tega podatka ni bilo mogoče ugotoviti, kako pogosto (na kolikšnem deležu vseh vlog) občine dejansko preverjajo resničnost prijavljenih podatkov. Glede na to nas je zanimalo, ali ministrstvo spremlja preverjanje premoženja družin, ki ga opravijo občine.

Pojasnilo ministrstva

Ti postopki so v pristojnosti občin, ministrstvo ni inšpekcijski organ in nima pristojnosti spremljanja poteka teh postopkov oziroma izvajanja nadzora nad delom uradnih oseb občinskih upravnih organov pri njihovem ravnanju in odločanju v

konkretnih zadevah o tem, kako pri vlogah za znižano plačilo staršev, ki vsebujejo izpolnjeno izjavo staršev o razpolaganju s premoženjem, preverjajo resničnost navedb vlagateljev.

Na podlagi pojasnila ministrstva ocenjujemo, da ministrstvo, v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni spremljalo, koliko občin je pri uvrstitvi staršev v plačilne razrede dejansko preverjalo resničnost prijavljenih podatkov o premoženjskem stanju in kolikšno je bilo število teh preveritev.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so tako občine na podlagi upoštevanja dohodkov in premoženja¹⁶² v višje plačilne razrede uvrstile razmeroma malo staršev (tabela 20). Po drugi strani pa ugotavljamo, da se občine v veliko večjem številu, ki zajema že skoraj vso populacijo otrok, vključenih v vrtce, odločajo za odobritev dodatnih popustov staršem pri plačilu vrtca oziroma določijo nižje plačilo vrtca, kot bi izhajalo iz določitve plačila na podlagi dohodka in premoženjskega stanja družine.

Tabela 20: Dodatni popusti pri plačilu vrtca in uvrstitev v višje plačilne razrede

Leto	Odobritev dodatnih popustov pri plačilu vrtca		Uvrstitev v višji plačilni razred na podlagi preveritve premoženjskega stanja družine	
	Delež vseh občin v odstotkih	Delež vključenih otrok v odstotkih	Delež vseh občin v odstotkih	Delež vključenih otrok v odstotkih
2007	68	83	60	1,6
2008	73	88	56	1,7
2009	81	95	60	2,4

Vir: ministrstvo¹⁶³.

Medtem ko je ministrstvo v pravilniku o plačilih staršev natančno navedlo vrste dohodkov, ki jih morajo občine upoštevati v postopku odobritve znižanja plačil staršev, pa ni natančno določilo ugotovitvenega postopka glede ugotavljanja premoženja družine, da bi se zvišala plačila staršev. Ocenjujemo, da zato obstaja tveganje, da je občinam otežen postopek preverjanja in se pri odločitvi o izvedbi postopka ugotavljanja premoženja še vedno odločajo različno (pri tem obstaja tudi tveganje, da nekatere občine premoženja družin sploh ne ugotavljajo) ter s tem starše predšolskih otrok postavljajo v neenak položaj. Ministrstvo je sicer skupaj z Davčno upravo Republike Slovenije (v nadaljevanju: DURS) izdelalo navodilo, na podlagi katerega občine DURS mesečno posredujejo zahteve za posredovanje podatkov o obdavčljivih dohodkih po zakonu, ki ureja dohodnino, in na ta način zagotovilo bolj učinkovito posredovanje podatkov o dohodkih družinskih članov. Ti podatki so za občine uporabni predvsem v postopku znižanja plačila vrtca, medtem ko občine, kadar želijo preveriti dejansko premoženjsko stanje družine, pridobivajo podatke od pristojnih institucij (Geodetska uprava Republike Slovenije, centri za socialno delo, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje) na podlagi posameznih uradnih zaprosil za posredovanje podatkov. Ocenjujemo, da je zato postopek, na podlagi katerega občine pridobivajo podatke o premoženju posameznih družin v okviru izdaje odločbe o uvrstitvi v plačilni razred, neučinkovit.

¹⁶² 3. in 8. člen pravilnika o plačilih staršev.

¹⁶³ Povzetki analiz izvajanja pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih v letih 2007, 2008, 2009.

Ugotavljamo tudi, da je postopek ugotavljanja dohodkov družinskih članov ter njihovega premoženja pomanjkljiv ter v nekaterih primerih "neuravnotežen", saj pravilnik o plačilih staršev med premoženjem, ki naj bi ga občine upoštevale, ne navaja npr. vrednosti finančnih sredstev, ki jo imajo posamezniki v obliki vrednostnih papirjev investicijskih skladov (ti lahko dosegajo razmeroma velike vrednosti), po drugi strani pa upošteva vsako plovilo posameznika, daljše od 5,5 metra ne glede na njegovo tržno vrednost (to lahko doseže zgolj nekaj sto evrov).

Z uveljavitvijo določb ZUPJS o znižanem plačilu vrtca bodo postopke uvrščanja staršev v plačilne razrede izvajali centri za socialno delo. Ker med izvajanjem revizije pristojnost uvrščanja staršev v plačilne razrede še ni bila prenesena na centre za socialno delo, tveganj v povezavi z izvajanjem teh aktivnosti na centrih za socialno delo nismo podrobneje proučili. Ocenjujemo pa, da bo s tem prenosom zagotovljeno ustrežnejše razvrščanje staršev v plačilne razrede, saj bodo imeli centri za socialno delo neposreden dostop do vseh zbirk podatkov, ki se kakor koli tičejo posameznikovega dohodkovnega in premoženjskega stanja, in bodo o pravici posameznika do dodelitve vseh vrst prejemkov, torej subvencij in plačil, odločali povezano – v paketu. Ocenjujemo, da bodo starši na ta način, tudi z vidika uvrstitve v plačilne razrede, bolj enakopravno obravnavani, kar bo izboljšalo socialno pravičnost obravnave staršev predšolskih otrok.

3. MNENJE

Revidirali smo uspešnost in učinkovitost Ministrstva za šolstvo in šport pri izboljševanju dostopnosti predšolske vzgoje v obdobju po izdaji Revizijskega poročila o zagotavljanju predšolske vzgoje v letih od 2003 do 2006 do izdaje osnutka tega revizijskega poročila. Uspešnost in učinkovitost delovanja ministrstva smo ocenili na podlagi dveh vprašanj, in sicer:

- Ali ministrstvo ustrezno načrtuje ter dosega cilje glede izboljšanja dostopnosti predšolske vzgoje?
- Ali je delovanje ministrstva glede izboljšanja dostopnosti predšolske vzgoje učinkovito?

Menimo, da *ministrstvo ni ustrezno načrtovalo ciljev* glede izboljšanja dostopnosti predšolske vzgoje. Pri pripravi sprememb Zakona o vrtcih je ministrstvo natančno določilo cilj glede vključenosti otrok drugega starostnega obdobja, medtem ko je za prvo starostno obdobje zgolj povzelo cilj Evropskega sveta, čeprav je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, ta že presežen, in ni navedlo morebitnega novega cilja vključenosti te skupine otrok v programe predšolske vzgoje. Ministrstvo je "povečanje deleža vključenosti otrok v vrtce" v obrazložitvah finančnih načrtov opredelilo zgolj kot usmeritev in določilo nekaj dolgoročnih in letnih izvedbenih ciljev, ki naj bi bili tudi usmerjeni k povečanju deleža vključenosti otrok v vrtce, pri tem pa ni pojasnilo, kako in v kolikšni meri naj bi aktivnosti, načrtovane v okviru proračunskih postavk, vplivale na uresničevanje te usmeritve. Ministrstvo tudi ni izvedlo analiz predvidenih učinkov sprememb predpisov in tudi ne učinkov že izvedenih ukrepov in aktivnosti za doseg usmeritve "povečanje deleža vključenosti otrok v vrtce". Čeprav je ministrstvo izvajalo aktivnosti za povečanje deleža vključenosti otrok v vrtce, pa ni določilo takih dolgoročnih ciljev, pri katerih bi določilo izhodiščno in želeno končno stanje glede dostopnosti predšolske vzgoje – zato ni bilo mogoče ugotoviti, ali je ministrstvo usmeritev, povezano z izboljšanjem dostopnosti vrtcev, v obdobju, na katero se nanaša revizija, dosegalo in kako jo je dosegalo.

Vključenost otrok v programe predšolske vzgoje v Republiki Sloveniji narašča. Kljub temu pa *ni bilo mogoče oceniti, ali ministrstvo* na področju izboljšanja dostopnosti predšolske vzgoje *dosega zastavljene cilje in usmeritve*. Ministrstvo si namreč novega cilja glede vključenosti otrok prvega starostnega obdobja, odkar je ta presegla bolonjski cilj o vključenosti tretjine otrok ustrezne starosti, ni zastavilo. Ob upoštevanju 87,5-odstotne vključenosti otrok v oddelke drugega starostnega obdobja v šolskem letu 2009/2010 smo sicer ocenili, da bo cilj 90-odstotne vključenosti za to starostno obdobje v šolskem letu 2010/2011 verjetno dosežen, vendar pa ni bilo mogoče oceniti, ali je ministrstvo k dosegu tega cilja prispevalo s svojimi aktivnostmi in v kolikšni meri. Poleg tega je doseganje ciljev na področju predšolske vzgoje v velikem delu odvisno tudi od ravnanja posameznih občin, zato za morebitno nedoseganje posameznega cilja ministrstvu ni mogoče naložiti celotne odgovornosti. Takšna ugotovitev velja tudi za področje (so)financiranja investicij občin, kot ga ureja Zakon o financiranju občin (ZFO-1A), saj ministrstvu ne omogoča (so)financiranja investicij v vrtce vsem občinam, ki se prijavijo na razpis. Tako kot v revizijskem poročilu o predšolski vzgoji 2007 smo znova ocenili, da bi lahko ministrstvo z ustreznijšim načrtovanjem

ciljev in aktivnosti na področju zagotavljanja dostopnosti vrtcev v večji meri pripomoglo k izboljšanju dostopnosti vrtcev.

Menimo, da *delovanje ministrstva glede izboljšanja dostopnosti predšolske vzgoje ni bilo dovolj učinkovito*. Ministrstvo sicer spremlja in analizira stanje glede prostih mest v vrtcih, cen programov vrtcev, plačil staršev, vrste in števila izvajalcev predšolske vzgoje in varstva, vendar razen priprave osnutka pravilnika o oblikovanju cen ni mogoče potrditi, da tudi izvaja aktivnosti (priprava sprememb predpisov in uvajanje novih ukrepov) na podlagi rezultatov opravljenih analiz. Po naši oceni bi na analizah temelječi predlogi sprememb predpisov zagotovili hitrejšo in trajnejšo izboljšanje dostopnosti vrtcev. Ugotovili smo, da ministrstvo v treh letih ni uspelo razviti ustrezne informatizirane oblike razvida izvajalcev javnoveljavnih programov na področju predšolske vzgoje, ki naj bi bila javno dostopna na spletni strani ministrstva. Ocenjujemo pa, da je ministrstvo svoje naloge na področju investicij, povezanih s predšolsko vzgojo, izvajalo zadovoljivo, saj je dosledno pripravljalo razpise za sofinanciranje investicij v vrtce in izvajalo program investicij v vrtce.

Ocenjujemo, da je ministrstvo z možnostjo vpisa varuhov predšolskih otrok v register vsaj v določenem obsegu prispevalo k zmanjšanju števila izvajalcev varstva predšolskih otrok na sivem trgu, vendar bi bil navedeni ukrep lahko še bolj učinkovit, če bi ministrstvo to obliko varstva tudi finančno spodbudilo. Ministrstvo bi moralo še okrepiti prizadevanja za spodbujanje ustanavljanja in organiziranja različnih oblik predšolske vzgoje in varstva otrok, s čimer bi lahko še učinkoviteje zagotovilo povečanje dostopnosti predšolske vzgoje – predvsem v okoljih, kjer zaradi pomanjkanja prostih mest vsi starši otrok ne morejo vpisati v vrtce.

Menimo, da *delovanje ministrstva, tudi z vidika izboljšanja finančne dostopnosti predšolske vzgoje, ni bilo učinkovito*. Ministrstvo posebej ne preverja, ali občine pri oblikovanju cen programov vrtcev upoštevajo metodologijo, določeno v pravilniku o oblikovanju cen, in tudi pri kršitvah pravilnika, s katerimi je seznanjeno, ne ukrepa. S svojimi aktivnostmi ministrstvo, v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni prispevalo k znižanju razlik v cenah programov vrtcev med občinami, ki tako še vedno dosegajo 88,0 odstotka razlike med najcenejšim in najdražjim programom vrtca. Menimo, da sta prav neuspešnost ministrstva pri uveljavitvi sprememb v pravilniku o oblikovanju cen, ki se nanašajo na poenotenje cen programov vrtcev na ravni celotne države, in neuspešnost pri poenotenju postopkov upoštevanja premoženja družine pri uvrstitvi staršev v plačilne razrede glavna razloga za ohranjanje neenakosti staršev z vidika zagotavljanja finančne dostopnosti predšolske vzgoje glede na občino, v kateri bivajo.

Ministrstvo ni bilo uspešno pri uveljavitvi sprememb na področju plačil staršev, s katerimi bi se znižala progresivnost plačil staršev ter najvišja plačila staršev za vrtec znižali na raven, primerljivo z evropskimi državami. Starši s povprečno ali višjo plačo za otroka v vrtcu tako še vedno plačujejo eno najvišjih cen v Evropi in do osemkrat višjo ceno kot starši v prvem plačilnem razredu. Ocenjujemo, da je nespremenjeno stanje na tem področju, kljub aktivnostim ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, predvsem posledica neučinkovitega sodelovanja ministrstva z občinami ter drugimi ministrstvi in vladnimi službami.

Na podlagi zbranih ugotovitev ter podanih ocen tako menimo, da *Ministrstvo za šolstvo in šport, v obdobju na katero se nanaša revizija, ciljev glede izboljšanja dostopnosti predšolske vzgoje ni ustrezno načrtovalo, a je kljub temu s svojimi aktivnostmi doseglo izboljšanje na področju vključenosti predšolskih otrok, kar pa ne velja pri zagotavljanju boljše finančne dostopnosti programov predšolske vzgoje in varstva, zaradi česar menimo, da bi bilo ministrstvo pri izvajanju aktivnosti za izboljšanje dostopnosti predšolske vzgoje lahko bolj učinkovito*. Po našem mnenju pri izvajanju aktivnosti za doseg ciljev ministrstva ne gre spregledati vloge občin, ki s svojim ravnanjem lahko odločilno vplivajo na uresničevanje ciljev ministrstva.

4. PRIPOROČILA

Za izboljšanje dostopnosti na področju predšolske vzgoje *Ministrstvu za šolstvo in šport* predlagamo, naj:

- zagotovi učinkovito zbiranje vseh podatkov v aplikaciji Prosta mesta v vrtcih, ki jih ministrstvo potrebuje za izvajanje analiz, kar pomeni točne in ažurne podatke o potrebah po vključenosti otrok v vrtce, o dejanskih kapacitetah in podatke o zasedenosti vrtcev;
- za doseg usmeritve "povečanje deleža vključenosti otrok v vrtce" na podlagi podatkov in analiz iz ustreznih evidenc določi jasne, merljive, dosegljive in časovno opredeljene cilje ter ukrepe in aktivnosti za njihovo uresničevanje;
- dosledno izvaja analize učinkov predlaganih in izvajanih predpisov ter na podlagi rezultatov analiz ustrezno in ažurno ukrepa za zagotovitev izboljšanja dostopnosti predšolske vzgoje ter varstva otrok, pri tem pa upošteva predvsem vpliv učinkov posameznih ukrepov na izboljšanje dostopnosti predšolske vzgoje;
- prouči, ali bi bilo smiselno predlagati vrstni red ukrepov za zagotavljanje dodatnih kapacitet v okoljih, kjer prostih mest v vrtcih primanjkuje; ministrstvo bi tako, po naši oceni, lahko izboljšalo učinkovitost zagotavljanja vključenosti otrok v sistem predšolske vzgoje in varstva, saj bi s sprejetjem "protokola", ki bi določil zaporedje ukrepov, učinkoviteje (hitreje in ceneje) reševalo problem pomanjkanja mest v vrtcih;
- prouči možnost uveljavitve dodatnih spodbud varuhom predšolskih otrok in na ta način v okoljih, kjer v vrtcih primanjkuje prostih mest, izboljša dostopnost predšolske vzgoje in varstva otrok in s tem zagotovi zmanjšanje obsega varstva otrok na sivem trgu.

Poleg tega ministrstvu priporočamo, naj v sodelovanju z drugimi pristojnimi na področju zagotavljanja dostopnosti predšolske vzgoje:

- ustrezno načrtuje in v okviru svojih pristojnosti prispeva k uveljavitvi modela prenosa plač zaposlenih v predšolski vzgoji na državni proračun tako, da pripravi natančen izračun potrebnih državnih in občinskih sredstev, ustrezne predloge zakonskih sprememb glede virov in načina zagotavljanja potrebnih sredstev;
- hkrati z modelom prenosa plač pripravi pravne podlage za uveljavitev načrtovane lestvice plačil staršev in s tem zagotovi izboljšanje finančne dostopnosti predšolske vzgoje otrok tako, da poenoti cene programov vrtcev na ravni celotne države ter zniža progresivnost in najvišja plačila staršev;
- prouči izvedljivost sedanjega sistema sofinanciranja investicij občin na področju predšolske vzgoje in pripravi morebitne spremembe predpisov na način, ki bo zagotavljal enakopravno obravnavo vseh občin in stroškovno učinkovita vlaganja ministrstva v zagotavljanje novih prostih mest v vrtcih.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Številka: 320-2/2010/85

Ljubljana, 13. decembra 2010

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za šolstvo in šport, priporočeno;
2. dr. Milanu Zveru, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu, tu.

Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

