



REVIZIJSKO POROČILO  
O ZAGOTAVLJANJU PREDŠOLSKE VZGOJE  
V LETIH OD 2003 DO 2006



*Bedimo  
nad potni  
javnega  
denarja*



## POS LANSTVO

*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  
O ZAGOTAVLJANJU PREDŠOLSKE VZGOJE  
V LETIH OD 2003 DO 2006**



Številka: 1211-8/2006-20

Ljubljana, 14. februarja 2007



Dostopnost storitev predšolske vzgoje je aktualno vprašanje, ki zadeva širšo javnost (ne le tistih staršev in njihovih otrok, ki so vključeni v predšolsko varstvo). Gre za perečo problematiko staršev vseh predšolskih otrok v Sloveniji ali njihovih skrbnikov, v precejšnji meri pa tudi njihovih ožjih sorodnikov (starih staršev in drugih).

Razlogi za uvedbo revizije so bili predvsem naslednji:

- javni vrtci, kot trenutno daleč prevladujoča oblika predšolske vzgoje, ostajajo v nekaterih slovenskih okoljih kljub padajoči nataliteti prezasedeni;
- razlike v cenah enakih programov predšolske vzgoje med občinami;
- odmevi v javnosti o ustreznosti oziroma pravičnosti uvrstitve staršev predšolskih otrok v plačilne razrede;
- dejstvo, da 32.699 predšolskih otrok v šolskem letu 2005/2006 ni bilo vključenih v vrtce.

Z revizijo smo želeli oceniti stanje na področju predšolske vzgoje v letih 2003 do 2006. Cilja revizije in s tem ključni vprašanji revizije sta bili:

- »Ali je dostopnost vrtcev v Sloveniji zadovoljiva?« in
- »Ali so otroci in starši otrok v Sloveniji zadovoljni s storitvami predšolske vzgoje?«.

Odgovore na zastavljeni vprašanji smo iskali na Ministrstvu za šolstvo in šport (v nadaljevanju: ministrstvo) pa tudi drugih institucijah, ki sicer niso bili revidiranci.

Da bi podali mnenje o učinkovitosti sistema predšolske vzgoje, smo ocenili dejansko dostopnost vrtcev v Sloveniji ter zadovoljstvo predšolskih otrok in njihovih staršev s storitvami predšolske vzgoje. Pri izvedbi revizije smo poleg ostalih metod revizijskega dela izvedli tudi anketo staršev in skrbnikov predšolskih otrok na temo zadovoljstva glede dostopnosti vrtcev v Sloveniji in storitev predšolske vzgoje (v nadaljevanju: Anketa staršev). Rezultate nekaterih odgovorov iz Ankete staršev v nadaljevanju navajamo zgolj kot ilustracijo siceršnjim revizijskim ugotovitvam.

Računsko sodišče ocenjuje, da sistem predšolske vzgoje, ki ga je vzpostavila država, ni učinkovit, predvsem v delu, ki se nanaša na zagotavljanje dostopnosti vrtcev. Ugotovitev je izdatno podkrepljena z dejstvom, da v šolskem letu 2005/2006 v Sloveniji 32.699 predšolskih otrok ni bilo vključenih v eno izmed uradnih oblik predšolske vzgoje. Ministrstvo ne pozna razlogov in oblike varstva 36,4 odstotka predšolskih otrok, ki v tem obdobju niso bili vključeni v vrtce. Kot ilustracijo lahko navedemo, da rezultati Ankete staršev kažejo, da je izmed anketiranih staršev, katerih otroci ne obiskujejo vrtca, skoraj tretjina takšnih, ki varstvo svojih otrok zaupajo zasebnim varuškam, ki pa formalno za tako dejavnost niso registrirane.

V reviziji smo poiskali razloge, zakaj sistem predšolske vzgoje glede zagotavljanja dostopnosti vrtcev ni učinkovit. Razlogi so, po mnenju računskega sodišča, med drugim:

- ministrstvo *ne spremlja stanja glede dolžine čakalne dobe* pri vpisu otroka v vrtec;
- ministrstvo *ne vodi evidenc o potrebah po prostih mestih in razpoložljivih kapacitetah* vrtcev;
- ministrstvo *ni zavzelo jasnega stališča* o tem, ali bi bilo potrebno vsem otrokom v primeru potrebe zagotoviti organizirano predšolsko vzgojo, kar je osnova za načrtovanje povečevanja vključenosti otrok v vrtece;
- iz dokumentacije *ni razvidno*, ali je v revidiranem obdobju ministrstvo prilagodilo nacionalni cilj glede vključenosti otrok v vrtece cilju, sprejetem na Evropskem svetu, oziroma ni izkazalo učinkovitih ukrepov, s katerimi si bo do leta 2010 prizadevalo doseči 90-odstotno vključenost otrok v starosti od treh let do začetka šolanja in vsaj 33-odstotno vključenost otrok mlajših od treh let, kar je bil cilj Evropskega sveta iz leta 2002;
- v revidiranem obdobju ministrstvo *ni sprejelo učinkovitih ukrepov za zmanjšanje števila otrok, ki ne obiskujejo vrtcev*, ukrepalo je zgolj posredno z nudenjem strokovne in pravne pomoči ter posredovanjem pojasnil, ki so koristni, vendar ne zadostni ukrepi, s katerimi bi bilo mogoče lokalne skupnosti vzpodbuditi k ustanavljanju oziroma organiziranju tudi drugih oblik predšolske vzgoje;
- ministrstvo v revidiranem obdobju *ni ustrezno proučilo razlogov za neobstoj v predpisih predvidenih oblik predšolske vzgoje* (od dvanajstih predvidenih oblik dejansko obstajajo le tri, pet oblik predšolske vzgoje v praksi sploh ne obstaja, o obstoju ostalih štirih oblik pa ministrstvo nima podatkov) ter ni izvajalo učinkovitih ukrepov, ki bi spodbudili nastanek drugih, sicer z zakonom predvidenih oblik predšolske vzgoje;
- podatkov o tem, kdo vzgaja in varuje otroke, ki niso vključeni v vrtece, ministrstvo v revidiranem obdobju *ni zbiralo ter ni izvajalo učinkovitih ukrepov*, s katerimi bi se prisotnost izvajalcev predšolske vzgoje in varstva na sivem trgu, to je po naši oceni za okrog 10.000<sup>1</sup> otrok, zmanjšala (navedenim izvajalcem niso bili omogočeni pogoji, pod katerimi bi bili le-ti pripravljene izvajati eno izmed uradnih oblik predšolske vzgoje);
- investicije v vrtece, ki so se izvajale v revidiranem obdobju, so temeljile na javnem razpisu iz leta 1999 in so predstavljale v skupni vsoti sredstev, ki so jih lokalne skupnosti v tem obdobju namenile za predšolsko vzgojo (izvzeto je leto 2006), le 4,9-odstotni delež;
- Razvid izvajalcev javno veljavnih programov vzgoje in izobraževanja ne zagotavlja točnih in popolnih podatkov o izvajalcih predšolske vzgoje.

*Metodologijo za oblikovanje cen programov vrtcev ocenjujemo kot neučinkovito.* Namen Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo<sup>2</sup> (v nadaljevanju: Pravilnik o oblikovanju cen), da se zagotovijo enaka izhodišča za izračun cen programov vseh vrtcev in s tem doseže primerljivost cen za enake programe vrtcev na ravni države, ni bil v celoti dosežen. S podaljševanjem prehodnega obdobja, v katerem je občinam dovoljeno, da cene programov postopno usklajujejo s predpisano metodologijo za oblikovanje cene, je ministrstvo doseglo nasprotni učinek od načrtovanega. Cene programov, ki vztrajno rastejo, se po občinah še vedno močno razlikujejo. Številne občine namreč

<sup>1</sup> Število smo dobili tako, da smo rezultate iz ankete staršev o številu otrok, ki jih varujejo izvajalci na sivem trgu (31,7 odstotka vseh otrok, ki niso vključeni v uradno obliko predšolske vzgoje) smiselno upoštevali v celotni populaciji predšolskih otrok, ki niso vključeni v uradno obliko predšolske vzgoje (32.699 otrok).

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 97/03, 77/05, 120/05.

nekaterih stroškov ne vključijo v ceno programa vrtca, temveč jih financirajo iz občinskega proračuna dodatno poleg cene programa, kar diferencira plačila staršev in izničuje učinke predpisa. Praviloma so cene v teh občinah nižje od tistih, ki bodo določene po preteku prehodnega obdobja.

*Ocenjujemo, da sistem, ki ureja plačila staršev za vrtce, ni ustrezen.* Ugotavljamo, da predstavlja obstoječi Pravilnik o plačilih staršev za programe v vrtcih<sup>3</sup> (v nadaljevanju: Pravilnik o plačilih staršev) oviro na poti k uresničenju cilja glede povečevanja deleža vključenosti predšolskih otrok v vrtce. Ugotovitev utemeljujemo z naslednjimi v reviziji ugotovljenimi dejstvi:

- Pravilnik o plačilih staršev ne zagotavlja enakopravnosti vseh kategorij staršev, saj obstaja tveganje, da posamezna občina nima primernih vzvodov za ugotavljanje dejanskega stanja socialnega, ekonomskega in premoženjskega položaja družin, ki je poleg dohodka na družinskega člana dodatni kriterij za uvrščanje staršev v plačilne razrede;
- obstoječa ureditev vzpostavlja eno najvišjih stopenj progresivnosti plačil staršev za predšolsko vzgojo otrok v državah Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj<sup>4</sup> (v nadaljevanju: OECD);
- dejanska plačila staršev za predšolsko vzgojo otrok v Sloveniji so v povprečju nižja od povprečja plačil v državah OECD, medtem ko je za družine s povprečnimi ter nadpovprečnimi osebnimi dohodki dejansko plačilo staršev v Sloveniji med najvišjimi v primerjavi z državami OECD;
- najvišje možno plačilo staršev za predšolsko vzgojo v Sloveniji predstavlja 30,9 odstotka bruto povprečne plače proizvodnega delavca, pri tem je Slovenija v primerjavi s 25 državami OECD umeščena takoj za Francijo in Švico;
- visok delež cene programa, ki ga plačajo starši, uvrščeni v višje plačilne razrede, spodbuja starše, da poiščejo cenejše storitve predšolske vzgoje in varstva svojih otrok na sivem trgu (za oblike varstva predšolskih otrok, ponujene na sivem trgu, se odločajo predvsem starši s povprečnim ali višjim osebnim dohodkom, saj so te cenovno dostopnejše v primerjavi s ceno javno-veljavnega programa vrtca).

*Sistem financiranja predšolske vzgoje je po naši oceni nepregleden in prezapleten, hkrati pa ni primerljiv,* saj lokalne skupnosti v praksi uporabljajo različne modele financiranja. Področje financiranja vrtcev ni urejeno zadovoljivo, saj ministrstvo nima točnih podatkov o tem, koliko sredstev je bilo v revidiranem obdobju porabljenih za posamezne namene ter kolikšen delež so prispevali starši oziroma lokalne skupnosti. Razlog za tako stanje je tudi deljeno stališče lokalnih skupnosti o pomenu in zajemanju posameznih stroškov, ki jih vrtci ustvarijo pri zagotavljanju storitev predšolske vzgoje, ter posledično napačno izkazovanje odhodkov, povezanih s ceno programov vrtcev, ki jo plačajo občine. Nepreglednost sistema financiranja predšolske vzgoje se po našem mnenju odraža tudi v precejšnji raznolikosti cen programov vrtcev med posameznimi občinami.

*Načrtovanje aktivnosti v okviru predšolske vzgoje ni učinkovito.* Ocene o doseganju ciljev oziroma o uspešnem in učinkovitem zagotavljanju predšolske vzgoje ne moremo podati, saj niti programski niti izvedbeni cilji v revidiranem obdobju niso jasno določeni in merljivi.

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 44/96, 1/98, 84/98, 102/00, 111/00, 92/02, 120/03, 110/05, 45/06.

<sup>4</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development.

Na podlagi izvedene revizije ocenjujemo storitve, ki jih predšolskim otrokom nudijo slovenski vrtci, kot visoko kakovostne. Oceno potrjujejo tudi rezultati Ankete staršev, ki so pokazali, da so tako starši kot tudi otroci, ki obiskujejo vrtec, s storitvami vrtca zelo zadovoljni. Pri ocenjevanju so bile staršem na voljo ocene od 1 do 5, pri čemer pomeni ocena 5 največje zadovoljstvo. Starši so na vprašanje o njihovem zadovoljstvu s storitvami vrtca odgovorili s povprečno oceno 4,0, hkrati pa menijo, da so njihovi otroci s storitvami vrtca še bolj zadovoljni, saj so zadovoljstvo svojih otrok ocenili s povprečno oceno 4,2.

Nekoliko večje slabosti storitev predšolske vzgoje je zaznati le pri dejavnostih, ki jih vrtci oziroma zunanji izvajalci izvajajo v času izvajanja osnovnega programa vrtca in so namenjene le tistim otrokom, katerih starši jih plačajo dodatno poleg cene programa vrtca. Menimo, da je neenakopravno obravnavanje otrok glede na plačilno sposobnost njihovih staršev nedopustno ter da ni ovir, da vrtci navedenih dejavnosti ne bi izvajali sami v okviru cene in časa izvajanja osnovnega programa vrtca.

Računsko sodišče ocenjuje, da *predpisi na področju predšolske vzgoje ne predstavljajo dobre systemske podlage* za učinkovit sistem zagotavljanja dostopnosti vrtcev, ki bi zagotovil organizirano vzgojo in varstvo čim večjemu številu predšolskih otrok, enakopravno obravnavanje otrok pri sprejemu v vrtce, pregleden sistem financiranja predšolske vzgoje z zagotovitvijo primerljivih cen programov vrtcev in pravično razporeditvijo staršev predšolskih otrok v plačilne razrede in nenazadnje pregledno in realno izkazovanje porabljenih sredstev za namen predšolske vzgoje iz državnega in občinskih proračunov.

Na podlagi navedenega se je računsko sodišče odločilo, da od revidiranca v roku 90 dni zahteva odzivno poročilo, v katerem mora ta navesti in opisati izhodišča za pripravo strategije o ureditvi predšolske vzgoje, ki bodo vključevala jasne in merljive cilje glede vključenosti otrok v uradne oblike predšolske vzgoje. V skladu s tem mora ministrstvo izkazati aktivnosti in ukrepe, s katerimi bo zagotovilo zaznavanje števila otrok znotraj posameznih okolij, ki niso vključeni v uradne oblike predšolske vzgoje, skušalo prepoznavati razloge za ne vključitev teh otrok, spodbujalo ustanavljanje in organiziranje drugih z zakonom predvidenih oblik predšolske vzgoje, spodbujalo investiranje v dodatna prosta mesta v javno veljavnih programih predšolske vzgoje, zagotovilo primerljive cene programov predšolske vzgoje, prispevalo k upoštevanju dejanskega premoženja pri razvrstitvi staršev v plačilne razrede, zagotovilo vzpostavitev, sprotno ažuriranje ter javno dostopnost evidenc o obstoječem stanju glede vrste in števila izvajalcev oziroma oblik predšolske vzgoje ter preprečilo izvajanje dejavnosti, ki jih trenutno za dodatno plačilo izvajajo zunanji izvajalci v času izvajanja osnovnega programa predšolske vzgoje.

Računsko sodišče je v svojem revizijskem poročilu dalo tudi vrsto priporočil, ki jih revidiranec lahko upošteva pri načrtovanih prihodnjih spremembah na tem področju. Priporočila se predvsem nanašajo na področje zagotavljanje dostopnosti vrtcev oziroma vključenosti otrok v vrtce, sistem financiranja predšolske vzgoje, vodenje evidenc in kvaliteto storitev. Kot izhodišče pa revidirancu v prvi vrsti priporočamo, da se opredeli do dveh osnovnih vprašanj: »Kdo naj bo odgovoren za zagotavljanje predšolske vzgoje« in »Kakšna naj bo vloga države pri njenem zagotavljanju«.

# KAZALO

<b>1. PREDSTAVITEV REVIZIJE</b>	<b>10</b>
1.1 PRAVNE IN STROKOVNE PODLAGE ZA IZVEDBO REVIZIJE .....	10
1.2 PREDMET IN OBSEG REVIZIJE .....	10
1.3 CILJI REVIZIJE .....	11
1.4 ODGOVORNE OSEBE REVIDIRANCA .....	11
1.5 METODE DELA .....	11
<b>2. O ZAGOTAVLJANJU PREDŠOLSKE VZGOJE</b>	<b>13</b>
2.1 JAVNA MREŽA VRTCEV .....	14
2.2 OBLIKOVANJE POLITIKE PREDŠOLSKE VZGOJE TER ZAKONSKIH IN PODZAKONSKIH AKTOV	15
2.2.1 Ali je ministrstvo kot izdajatelj podzakonskih predpisov na področju predšolske vzgoje učinkovito .....	16
2.2.2 Ali ministrstvo spremlja in analizira stanje na področju predšolske vzgoje ter ustrezno ukrepa	17
2.2.3 Ali je sodelovanje ministrstva s pristojnimi subjekti na področju predšolske vzgoje uspešno ..	19
2.2.4 Ali je razmejitev odgovornosti pri doseganju ciljev glede zagotavljanja dostopnosti vrtcev med državo in lokalnimi skupnostmi primerna in učinkovita.....	21
2.3 FINANCIRANJE PREDŠOLSKE VZGOJE.....	24
2.3.1 Ali je sistem financiranja predšolske vzgoje pregleden in učinkovit .....	26
2.4 ŠTEVILO VRTCEV IN VANJE VKLJUČENIH OTROK V SLOVENIJI .....	30
2.4.1 Ali ministrstvo razpolaga s točnimi podatki o številu vrtcev.....	30
2.4.2 Ali ministrstvo razpolaga s točnimi podatki o deležu vključenih otrok v vrtece .....	34
2.4.3 Ali je ministrstvu znan podatek o tem, katera oblika varstva je zagotovljena 32.699 otrokom, ki jih starši ne vključijo v uradno obliko predšolske vzgoje.....	36
2.4.4 Ali ministrstvo dosledno spremlja in sprotno analizira stanje dostopnosti vrtcev.....	38
2.4.5 Ali je način vodenja razvida izvajalcev javno-veljavnih programov vzgoje in izobraževanja pregleden in učinkovit.....	40
2.4.6 Ali ministrstvo zadovoljivo opravlja svoje naloge, predvsem tiste, povezane z zagotavljanjem dodatnih prostih mest v vrtcih .....	42
2.4.7 Ali in kako ministrstvo ukrepa, da bi zagotovilo povečanje deleža vključenosti otrok v vrtece..	43
2.4.8 Ali ministrstvo zagotavlja, da poteka vpis otrok v vrtece po načelu enakopravnosti.....	45
2.5 OBLIKOVANJE CENE PROGRAMOV VRTCEV .....	45



2.5.1	Ali so s pravilnikom o oblikovanju cen zagotovljene primerljive in za starše sprejemljive cene programov vrtcev.....	48
2.6	SISTEM DOLOČANJA PLAČILA STARŠEV ZA PROGRAM VRTCA.....	53
2.6.1	Ali je sistem določanja deleža staršev v plačilu cene programa vrtca ustrezen in obvladljiv oziroma ali je predpis učinkovit.....	57
2.7	KVALITETA STORITEV NA PODROČJU PREDŠOLSKE VZGOJE.....	68
2.7.1	Ali je kvaliteta storitev predšolske vzgoje zadovoljiva.....	69
2.8	CILJI MINISTRSTVA NA PODROČJU PREDŠOLSKE VZGOJE .....	76
2.8.1	Ali je bil podprogram načrtovan učinkovito .....	77
2.8.2	Ali je ministrstvo ocenilo uresničevanje ciljev.....	78
2.8.3	Ali je z veljavno ureditvijo predšolske vzgoje mogoče doseči zastavljene cilje .....	78
<b>3.</b>	<b>MNENJE</b>	<b>79</b>
<b>4.</b>	<b>ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA</b>	<b>82</b>
<b>5.</b>	<b>PRIPOROČILA</b>	<b>84</b>

# 1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Revizija zagotavljanja predšolske vzgoje v letih 2003–2006 je bila uvrščena v program dela za izvrševanje revizijske pristojnosti računskega sodišča. Revidiranec je bilo Ministrstvo za šolstvo in šport (v nadaljevanju: ministrstvo) kot odgovorna institucija za zagotavljanje predšolske vzgoje. Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 20. 6. 2006<sup>5</sup>.

## 1.1 Pravne in strokovne podlage za izvedbo revizije

Pravno podlago za izvedbo revizije predstavljata Zakon o računskem sodišču<sup>6</sup> (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovník Računskega sodišča Republike Slovenije<sup>7</sup>.

Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij<sup>8</sup>, s posebnim poudarkom na standardu 41 »Revizija izvajanja nalog« Evropskih smernic za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI<sup>9</sup>, ki opredeljuje potek revidiranja izvajanja nalog (revidiranje smotrnosti poslovanja).

## 1.2 Predmet in obseg revizije

Revizija je obsegala predvsem proučevanje aktivnosti ministrstva pri izvrševanju zagotavljanja predšolske vzgoje v Republiki Sloveniji, ki ga kot sestavni del sistema vzgoje in izobraževanja urejata Zakon o vrtcih<sup>10</sup> (v nadaljevanju: ZVrt) in Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja<sup>11</sup> (v nadaljevanju: ZOFVI). V reviziji smo obravnavali obdobje od 1. 1. 2003 do datuma izdaje osnutka poročila, to je do 18. 12. 2006 (v nadaljevanju: revidirano obdobje).

---

<sup>5</sup> Št. 1211-8/2006-2

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 11/01.

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 91/01.

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 41/01.

<sup>9</sup> Revizor, št. 7-8/99.

<sup>10</sup> Uradni list RS, št. 12/96, 44/00, 78/03, 72/05.

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 12/96, 23/96-popr., 64/01, 108/02, 34/03, 79/03, 65/05.

Ključni vprašanji, ki smo si ju zastavili in na kateri želimo v revizijskem poročilu odgovoriti, sta:

**Ali je dostopnost vrtcev v Sloveniji zadovoljiva?**

oziroma

**Ali so otroci in starši otrok v Sloveniji zadovoljni s storitvami predšolske vzgoje?**

### 1.3 Cilji revizije

Splošni cilj revizije je bil:

- izrek mnenja o smotrnosti zagotavljanja predšolske vzgoje v smislu ocene zadovoljivosti dejanske dostopnosti vrtcev v Sloveniji oziroma v smislu ocene zadovoljstva predšolskih otrok in njihovih staršev s storitvami predšolske vzgoje.

S pridobitvijo pomembnih informacij smo ugotovili glavna tveganja, ki jih bomo uporabili pri morebitnih nadaljnjih, bolj poglobljenih revizijah.

### 1.4 Odgovorne osebe revidiranja

Odgovorni osebi ministrstva v revidiranem obdobju sta bili:

- dr. Slavko Gaber, minister, do 2. 12. 2004 in
- dr. Milan Zver, minister, od 3. 12. 2004 dalje.

### 1.5 Metode dela

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela:

- proučevanje pravnih podlag in dokumentacije o vsebini in poteku aktivnosti ministrstva in drugih institucij na področju predšolske vzgoje v revidiranem obdobju;
- metoda intervjuja in vprašalnika na ministrstvu in institucijah, ki niso bile revidirane (Skupnost občin Slovenije, Skupnost vrtcev Slovenije, Zavod Republike Slovenije za šolstvo);
- vprašalnik za ravnatelje vrtcev ter analiza prejetih odgovorov;
- izvedba ankete staršev in skrbnikov predšolskih otrok na temo zadovoljstva glede dostopnosti vrtcev v Sloveniji in storitev predšolske vzgoje;
- študija primerov glede plačila cene programa vrtca, ki ga plačajo starši v odvisnosti od višine dohodka na družinskega člana (primeri dvo-starševskih družin z enim in dvema otrokoma);
- primerjalna analiza višine plačil staršev za storitve vrtcev v Sloveniji in državah Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj<sup>12</sup> (v nadaljevanju: OECD);
- analiziranje pravilnosti in smotrnosti ravnanja ministrstva v revidiranem obdobju.

---

<sup>12</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development.

Vprašalnik za ravnateljice in ravnatelje vrtcev smo posredovali 53 od 308 slovenskih vrtcev. Pri določitvi vzorca vrtcev, ki smo jim posredovali vprašalnik, smo upoštevali velikost občin (v vzorec smo enakomerno vključili tako male, srednje kot mestne občine) in enakomernost regionalne porazdelitve izbranih občin. Vprašalnik je izpolnilo 44 ravnateljic oziroma ravnateljev (83 odstotkov vseh zaprosenih). Odgovore ravnateljev smo predstavili v posameznih poglavjih poročila zgolj kot informacijo, ki bo dopolnila revizijske ugotovitve.

Anketni vprašalnik za starše oziroma skrbnike predšolskih otrok smo objavili na spletnih straneh računskega sodišča, povabilo k izpolnjevanju vprašalnika pa v nekaterih elektronskih in tiskanih medijih. Poleg tega smo 53 vzorčno izbranim vrtcem poslali po 20 natisnjenih izvodov anketnih vprašalnikov. V obdobju od 1. 9. 2006 do 10. 10. 2006 nam je izpolnjene anketne vprašalnice posredovalo 542 staršev oziroma skrbnikov otrok, in sicer 137 v elektronski obliki (izpolnjevanje elektronske verzije, objavljene na spletni strani računskega sodišča), ostalih 405 (75 odstotkov) pa v natisnjenih verzijah, ki so bile dostopne v izbranih vrtcih. V anketi je sodelovalo 486 (90 odstotkov) staršev, katerih otroci obiskujejo vrtce, in 56 (10 odstotkov) staršev predšolskih otrok, ki nimajo zagotovljene uradne oblike predšolske vzgoje.

V reviziji smo analizirali odgovore staršev iz anketnih vprašalnikov, dobljene rezultate pa glede na vsebino predstavljamo v nadaljevanju poročila v vsakem posameznem poglavju. Poudarjamo, da izsledki analize ankete staršev nimajo narave revizijskih ugotovitev in jih predstavljamo zgolj kot ilustracijo drugim revizijskim ugotovitvam. V poročilu predstavljenih odgovorov anketiranih staršev zaradi velikega števila možnih navzkrižnih povezav nismo predstavili v smislu prikaza korelacij med posameznimi odgovori.

Grafične ponazoritve odgovorov staršev in ravnateljev vrtcev na vsa vprašanja iz anketnih vprašalnikov so objavljene na spletnem mestu računskega sodišča na naslovu <http://www.rs-rs.si>.

## 2. O ZAGOTAVLJANJU PREDŠOLSKE VZGOJE

Predšolska vzgoja v vrtcih je sestavni del celovitega sistema vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji. Predpisi, ki urejajo predšolsko vzgojo, omogočajo njeno izvajanje tako v okviru javne službe kot v okviru zasebne iniciative.

Vendar pa je v praksi vrtec edina uradna institucionalna oblika varstva in predšolske vzgoje, ki je staršem dejansko na voljo. Ti lahko izbirajo med javnimi in zasebnimi vrtci. Razlika med njimi je zgolj v dejstvu, da javni vrtci izvajajo javno službo in jih ustanovi občina, zasebne vrtce pa lahko ustanovijo domače ali tuje fizične in pravne osebe in opravljajo javno službo le, če so pridobili koncesijo in je njihove programe sprejel pristojni strokovni svet (10. člen ZOFVI in 13. člen ZVrt).

ZVrt in ZOFVI v okviru javnih in zasebnih vrtcev (s koncesijo in brez koncesije) in drugih pravnih oseb, ki so registrirane za opravljanje storitev predšolske vzgoje, predvidevata še naslednje možne oblike izvajanja predšolske vzgoje:

- zasebni vzgojitelj (37. člen ZOFVI);
- vzgojitelj ali pomočnik vzgojitelja, zaposlen v vrtcu, ki opravlja vzgojo in varstvo otrok v vzgojno-varstveni družini na domu vzgojitelja ali pomočnika vzgojitelja (18. člen ZVrt);
- zasebni vzgojitelj, ki opravlja vzgojo in varstvo otrok v vzgojno-varstveni družini (na domu zasebnega vzgojitelja), s katerim je vrtec sklenil pogodbo na podlagi javnega razpisa (18. člen ZVrt);
- vzgojitelj ali pomočnik vzgojitelja, zaposlen v vrtcu, ki opravlja predšolsko vzgojo na domu za otroka, ki zaradi bolezni ne more biti vključen v vrtec (19. člen ZVrt);
- zasebni vzgojitelj, ki opravlja predšolsko vzgojo na domu za otroka, ki zaradi bolezni ne more biti vključen v vrtec, s katerim je vrtec sklenil pogodbo na podlagi javnega razpisa (19. člen ZVrt);
- strokovni delavec vrtca (vzgojitelj, pomočnik vzgojitelja, svetovalni delavec), zaposlen v vrtcu, ki na podlagi internega obvestila in na lastno željo občasno varuje otroke na domu in s katerim vrtec sklene pogodbo (23. člen ZVrt, Pravilnik o pogojih za občasno varovanje otrok na domu<sup>13</sup>);
- zunanji sodelavec vrtca, ki na podlagi vabila v javnih sredstvih občasno varuje otroke na domu in s katerim vrtec sklene pogodbo (23. člen ZVrt, Pravilnik o pogojih za občasno varovanje otrok na domu);
- druge pravne osebe, registrirane za občasno opravljanje varovanja otrok na domu (23. člen ZVrt).

V skladu s 13. členom ZVrt si mora zasebni vrtec pred začetkom izvajanja programa za predšolske otroke pridobiti pozitivno mnenje Strokovnega sveta Republike Slovenije za splošno izobraževanje (v nadaljevanju: Strokovni svet) o ustreznosti programa. Kadar zasebni vrtec izvaja vzgojni program po

---

<sup>13</sup> Uradni list RS, št. 41/97.

posebnih pedagoških načelih (Steiner, Decroly, Montessori in podobno), da Strokovni svet pozitivno mnenje, ko ugotovi, da je program priznalo ustrezno mednarodno združenje.

Tako javne kot zasebne vrtce sofinancirajo lokalne skupnosti na podlagi podeljene koncesije ali ob izpolnjevanju pogojev v skladu z določilom 34. člena ZVrt<sup>14</sup>.

*Po podatkih ministrstva v Sloveniji:*

- *ni zasebnega vrtca, ki od Strokovnega sveta ne bi pridobil pozitivnega mnenja o ustreznosti programa;*
- *ni zasebnega vrtca, ki ne bi bil sofinanciran iz proračuna lokalne skupnosti;*
- *ni zasebnika, ki bi izvajal dejavnost predšolske vzgoje.*

Vir: razgovor na ministrstvu, v Službi za razvoj kadrov v šolstvu dne 6. 9. 2006; intervju na ministrstvu z dne 15. 9. 2006, vprašanje št. 9; intervju na ministrstvu z dne 4. 9. 2006, vprašanje št. 14.

Za opravljanje javne službe se v skladu z 11. členom ZOFVI na področju vzgoje in izobraževanja organizira javna mreža, ki jo sestavljajo javni vrtci in šole, zasebni vrtci in šole ter zasebniki, ki imajo koncesijo.

## 2.1 Javna mreža vrtcev

V skladu s 1. in 2. členom Uredbe o merilih za oblikovanje javne mreže vrtcev<sup>15</sup> (v nadaljevanju: Uredba o javni mreži vrtcev) sestavljajo javno mrežo vrtcev:

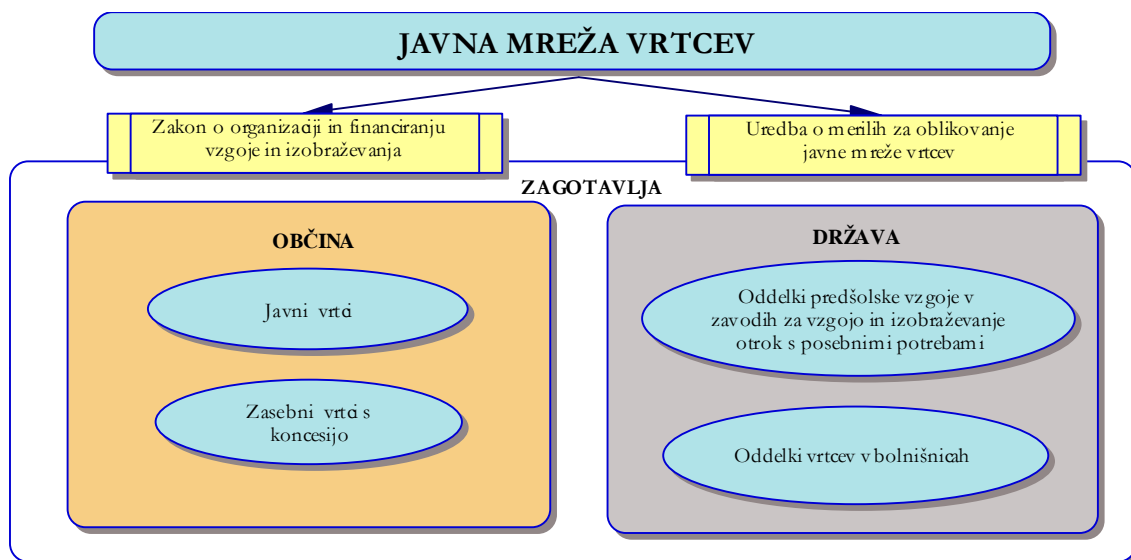
- javni vrtci,
- zasebni vrtci s koncesijo,
- oddelki predšolske vzgoje v zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami,
- oddelki vrtcev v bolnišnicah.

Javno mrežo vrtcev, ki izvajajo programe za predšolske otroke, zagotavljajo občine. Javno mrežo oddelkov predšolske vzgoje v zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami ter oddelkov vrtcev v bolnišnicah pa zagotavlja država (slika 1).

<sup>14</sup> Izvajajo najmanj poldnevni program, imajo najmanj za dva oddelka predšolskih otrok, imajo zagotovljene strokovne delavce za izvedbo programa v skladu s predpisi in so dostopni vsem otrokom.

<sup>15</sup> Uradni list RS, št. 63/99.

Slika 1: Razmejitev pristojnosti glede zagotavljanja javne mreže vrtcev med državo in lokalnimi skupnostmi



Vir: Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče).

Težišče revizije je predstavljalo proučevanje javne mreže vrtcev, ki jo zagotavljajo občine in se financira iz javnih sredstev.

## 2.2 Oblikovanje politike predšolske vzgoje ter zakonskih in podzakonskih aktov

Pri oblikovanju politike vzgoje in izobraževanja ter zakonskih in podzakonskih predpisov na področju predšolske vzgoje sodelujejo predvsem:

- Skupnost občin Slovenije (v nadaljevanju: SOS) in Združenje občin Slovenije (v nadaljevanju: ZOS), ki sta reprezentativna organa lokalnih skupnosti, ustanovljena za uveljavljanje in zastopanje skupnih interesov lokalnih skupnosti v razmerju do državnih organov ter za obravnavanje zakonskih predpisov, ki se nanašajo na lokalno samoupravo,
- Skupnost vrtcev Slovenije (v nadaljevanju: SVS), Združenje ravnateljic in ravnateljev vrtcev Slovenije (v nadaljevanju: Združenje ravnateljev) ter Združenje ravnateljev osnovnih šol,
- Zavod Republike Slovenije za šolstvo (v nadaljevanju: ZRSS), ki je pristojen za izvedbo razvojnega in svetovalnega dela na področju predšolske vzgoje ter
- Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki usklajuje delo z ministrstvom in drugimi pristojnimi državnimi organi pri pripravi sistemskih rešitev in področne zakonodaje v zadevah organizacije, delovanja ter financiranja lokalnih skupnosti.

### 2.2.1 Ali je ministrstvo kot izdajatelj podzakonskih predpisov na področju predšolske vzgoje učinkovito

Ministrstvo mora v skladu z 9. členom Zakona o državni upravi<sup>16</sup> (v nadaljevanju: ZDU-1), 13. členom Pravilnika o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest v Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport<sup>17</sup> (v nadaljevanju: Pravilnik o notranji organizaciji iz leta 2001), 10. členom Pravilnika o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest v Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport<sup>18</sup> (v nadaljevanju: Pravilnik o notranji organizaciji iz leta 2004) ter 8. členom Pravilnika o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest v Ministrstvu za šolstvo in šport<sup>19</sup> (v nadaljevanju: Pravilnik o notranji organizaciji iz leta 2005) pripravljati in izdajati predpise, potrebne za izvajanje nalog na področju predšolske vzgoje. Ugotovili smo, da ministrstvo v zakonsko predvidenem roku<sup>20</sup> ni sprejelo vseh podzakonskih aktov, ki bi jih moralo. Tako minister ni izdal:

- podzakonskega akta o natančnejših pogojih za opravljanje predšolske vzgoje na domu za otroke, ki zaradi bolezni ne morejo biti vključeni v vrtec (9. člen ZVrt),
- podzakonskega akta, ki bi določal merila za delitev presežkov prihodkov nad odhodki, ki jih vrtec pridobi s prodajo proizvodov oziroma storitev (27. člen ZVrt).

*Ministrstvo meni, da so pravice otrok s posebnimi potrebami dovolj široko opredeljene v Zakonu o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami<sup>21</sup> (v nadaljevanju: ZUOPP), v katerem so upoštevani tudi dolgotrajno bolni otroci. Za izdajo pravilnika je sedanja podlaga ZVrt vprašljiva, zato ministrstvo proučuje možnost ukinitve 9. člena ZVrt. Ministrstvo je kot razlog za nesprejem predpisa na podlagi 27. člena ZVrt navedlo, da so podrobnejši kriteriji, ki se nanašajo na razliko med prihodki in odhodki iz tržne dejavnosti, določeni z Odlokom o enotnih izhodiščih za pridobitev soglasja k povečani delovni uspešnosti v javnih zavodih<sup>22</sup>.*

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 11.

Menimo, da ministrstvo nima jasnega pregleda nad področji, ki bi jih moralo urediti s predpisi. Možnost ukinitve določila 9. člena ZVrt proučuje že nekaj let po sprejetju ZUOPP, čeprav je bil v tem času ZVrt že večkrat noveliran<sup>23</sup>. Meril za delitev presežka prihodkov nad odhodki za plačilo materialnih stroškov, investicijsko vzdrževanje ter za investicije, po predhodnem soglasju ustanovitelja pa tudi za plače, minister ni določil. Zato ocenjujemo, da ministrstvo svojih nalog ne opravlja zadovoljivo.

<sup>16</sup> Uradni list RS, št. 52/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05.

<sup>17</sup> Št. 021-1-5/2001 z dne 11. 4. 2001.

<sup>18</sup> Št. 121-01-7/2004 z dne 1. 3. 2004.

<sup>19</sup> Št. 121-01-19/2005 z dne 1. 3. 2005.

<sup>20</sup> 65. člen ZVrt določa, da minister izda izvršilne predpise najkasneje v letu dni po uveljavitvi tega zakona, 142. člen ZOFVI pa, da podzakonske predpise izda minister najkasneje v enem letu po njegovi uveljavitvi.

<sup>21</sup> Uradni list RS, št. 54/00.

<sup>22</sup> Uradni list RS, št. 2/99, 79/99, 23/04.

<sup>23</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih (Uradni list RS, št. 44/00), Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih (Uradni list RS, št. 78/03), Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih (Uradni list RS, št. 72/05).



## 2.2.2 Ali ministrstvo spremlja in analizira stanje na področju predšolske vzgoje ter ustrezno ukrepa

V skladu z določili ZDU-1 in Pravilnika o notranji organizaciji iz leta 2001, 2004 ter iz leta 2005 je ministrstvo pristojno za spremljanje, proučevanje in analiziranje problematike na področju predšolske vzgoje.

*Ministrstvo je v revidiranem obdobju zaznalo potrebe po spremembah oziroma dopolnitvah zakonskih in podzakonskih aktov na področju predšolske vzgoje, in sicer:*

- na področju financiranja vrtcev (velike razlike med veljavnimi cenami programov vrtcev),
- pri postopkih za sprejem otrok v vrtce (pobuda SVS za določitev enotnih kriterijev za sprejem otrok v vrtce),
- pri uvrščanju staršev v plačilne razrede (primernost lestvice za uvrstitev staršev v plačilne razrede),
- pri ugotavljanju premoženjskega položaja družine (primernost občine kot organa pri ugotavljanju obstoja in vrednosti premoženja družine).

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 15, 30, 40, 49 in 50.

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo področja, kjer je ministrstvo ugotovilo pomanjkljivosti, vendar v revidiranem obdobju ni sprejelo ukrepov za njihovo odpravo.

### 2.2.2.a Cene programov vrtcev

*Namen Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo<sup>24</sup> (v nadaljevanju: Pravilnik o oblikovanju cen), je bil, da se opredelijo enaka izhodišča za izračun vseh cen, da se doseže primerljivost cen enakih programov za starše in občine, da se zagotovi stabilno financiranje vrtcev.*

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 32.

Ugotavljamo, da namen Pravilnika o oblikovanju cen ni bil dosežen, saj ministrstvo že več let podaljšuje prehodno obdobje, v katerem je občinam dovoljeno, da cen programov še ne obračunavajo po predpisani metodologiji. Občine, ki pri izračunu cen še ne upoštevajo določila Pravilnika o oblikovanju cen, določajo praviloma nižje cene od cen, ki bi jih dosegle na podlagi predpisane metodologije. Učinek predpisa, katerega namen je bil zagotovitev primerljivosti cen programov vrtcev, se tako kaže v še vedno precejšnjih razlikah v cenah programov posameznih vrtcev (razlike so razvidne iz slike 12), vendar ministrstvo ne ukrepa, da bi zagotovilo njihovo primerljivost oziroma vsaj zmanjšanje razlik. Ministrstvo nam tudi ni predložilo analize učinkov (predvsem finančnih) podaljševanja prehodnega režima.

*Ministrstvo se zaveda velikih razlik med veljavnimi cenami in proučuje možnosti za spremembo financiranja vrtcev.*

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 15.

Dokumentacije, ki bi podrobneje izkazovala aktivnosti za doseg sprememb in dopolnitev predpisa, nam ministrstvo med izvajanjem revizije ni predložilo.

<sup>24</sup> Uradni list RS, št. 97/03, 77/05, 120/05.

#### 2.2.2.b Enotni kriteriji za sprejem otrok v vrtce

*Ministrstvo v sedanji ureditvi predšolske vzgoje ni zagotovilo enotnih kriterijev in meril pri odločanju o sprejemu otrok v vrtce, pač pa je določitev kriterijev prepustilo posameznim vrtcem oziroma občinam.*

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 30; intervju ministrstva z dne 4. 9. 2006, vprašanje št. 26.

Navkljub pobudi SVS z dne 16. 3. 2006 ministrstvo v času izvajanja revizije ni izkazalo aktivnosti za pripravo predloga predpisa oziroma priporočila o enotnih kriterijih pri odločanju o sprejemu otrok v vrtce.

#### 2.2.2.c Lestvica plačilnih razredov

*Ministrstvo je pri razvrščanju staršev v plačilne razrede glede na dohodkovni in premoženjski položaj družine zaznalo preveliko progresivnost lestvice plačilnih razredov za starše z nadpovprečnimi dohodki.*

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 40.

Ministrstvo v času izvajanja revizije<sup>25</sup> ni z listinskimi dokazi izkazalo sprejetih ukrepov oziroma začetih aktivnosti za spremembo lestvice, ki bi zagotovila nižjo stopnjo progresivnosti plačil in s tem ustreznejšo razvrstitev staršev v plačilne razrede.

#### 2.2.2.d Ugotovitveni postopek glede premoženja družine

*Ministrstvo ocenjuje, da lokalna skupnost ni primeren organ za ugotavljanje obstoja in vrednosti premoženja. Ministrstvo je SOS in ZOS zaprosilo za mnenje o rešitvi, da bi se o vseh pravicah iz javnih sredstev odločalo na Centru za socialno delo. Občine takemu predlogu niso naklonjene.*

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 43.

Ministrstvo med izvajanjem revizije ni z listinskimi dokazi izkazalo aktivnosti, ki bi pripeljale do spremembe predpisov glede načina ugotavljanja premoženjskega položaja družine.

---

<sup>25</sup> Do izdaje osnutka revizijskega poročila, to je do 18. 12. 2006.

### 2.2.2.e Razlogi za nedostopnost vrtcev

*Po pojasnilih ministrstva se problem vključevanja otrok v vrtnice iz leta v leto ponavlja v istih okoljih. Razlogov za navedeno stanje ministrstvo v revidiranem obdobju ni raziskalo, je pa na podlagi priporočila računskega sodišča novembra 2006 pristopilo k zbiranju podatkov o potrebah in dejanskem stanju prostih mest v vrtcih tako, da je občinam posredovalo vprašalnik z rokom izpolnitve do 10. 12. 2006.*

Vir: vprašalnik ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 49; Okrožnica ministrstva št. 602-2/2006 z dne 8. 11. 2006; vprašalnik »Zagotavljanje prostih mest v vrtcih«.

Ministrstvo je zaznalo problem nedostopnosti vrtcev v določenih okoljih, vendar v revidiranem obdobju ni izkazalo sprejetih ukrepov oziroma začelih aktivnosti za izboljšanje stanja. Novembra 2006 je na priporočilo računskega sodišča začelo z raziskavo razlogov problematike dostopnosti vrtcev tako, da zbira podatke o številu vključenih in številu odklonjenih otrok ter o vzrokih premajhnega števila prostih mest za otroke v vrtcih po posameznih občinah.

### 2.2.2.f Analize ministrstva

Ministrstvo izvaja naslednje analize:

- analizo cen programov v vrtcih v Sloveniji (praviloma na dan 1. februarja preteklega leta),
- analizo izvajanja Pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih (praviloma septembra tekočega leta za preteklo leto),
- analizo uporabe možnosti dajanja popustov pri plačilih vrtcev,
- analizo uporabe povečanega normativa glede največjega števila otrok v oddelkih vrtcev (17. člen ZVrt).

Ugotavljamo, da izvedene analize dajejo koristne informacije o stanju na področju cen programov vrtcev in plačil staršev, pa tudi informacije o uporabi povečanega normativa glede števila otrok v oddelkih vrtca. Pri preveritvi učinkov in rezultatov analiz ni bilo mogoče ugotoviti povezave, ki bi se odražala v ukrepanjih ministrstva. Ministrstvo nam namreč ni predložilo dokazov o izvajanju aktivnosti, ki bi bile posledica ugotovitev iz izvedenih analiz. Ugotavljamo, da ministrstvo izvaja analize obstoječega stanja, ne pa tudi analiz učinkov sprememb predpisov.

## 2.2.3 Ali je sodelovanje ministrstva s pristojnimi subjekti na področju predšolske vzgoje uspešno

Ministrstvo je ustanovilo:

- Koordinacijo za vrtnice, ki je posvetovalno telo ministra, v kateri poleg strokovnjakov, zaposlenih v organih in zavodih, sodelujejo tudi univerzitetni strokovnjaki s področja vzgoje in izobraževanja in strokovnjaki iz prakse,
- Svet za oblikovanje politik na področju dejavnosti predšolske vzgoje v lokalnih skupnostih, v katerega so imenovani predstavniki ministrstva, SOS, ZOS, Združenja ravnateljcev, Ministrstva za finance (v nadaljevanju: MF), SVS ter zasebnih vrtcev, ki kot posvetovalni organ ministra obravnava posamezna vprašanja s področja dejavnosti predšolske vzgoje z vidika pristojnosti lokalnih skupnosti,

- Delovno skupino za usklajevanje predlogov predpisov s področja dejavnosti predšolske vzgoje s predstavniki reprezentativnih združenj občin, v katero so imenovani predstavniki ministrstva ter SVS in Združenja ravnateljev z namenom spremljanja izvajanja posameznih predpisov v praksi in seznanjanja Sveta za oblikovanje politik.

#### 2.2.3.a Usklajevanje interesov na področju predšolske vzgoje

Iz intervjujev, ki smo jih opravili na ministrstvu, SOS, SVS, ZRSS, ter iz predložene dokumentacije izhaja, da se delovne skupine sestajajo, vendar od ministrstva ni bilo mogoče pridobiti vseh zapisnikov sej oziroma pomembnejših sklepov v revidiranem obdobju. K zapisnikom sej, ki smo jih pridobili, niso priloženi dokumenti, iz katerih bi bilo razvidno, da sestanki in usklajevanja potekajo na podlagi dobro pripravljenih analiz obstoječega stanja in analiz učinkov predvidenih sprememb predpisov.

**Ugotavljamo, da je vloga ministrstva predvsem v usklajevanju interesov med zastopniki občin (SOS in ZOS), ki se zavzemajo predvsem za ohranitev predpisane metodologije za določitev plačil staršev ter za zvišanje normativov glede števila otrok v oddelku, ki posredno pomeni znižanje cene programa na otroka, in s predstavniki vrtcev (SVS, Združenje ravnateljev), ki se zavzemajo predvsem za ohranitev normativov glede števila otrok v oddelku, za poenostavitev financiranja predšolske vzgoje ter razbremenitev staršev pri plačilu deleža cene programa vrtca. Tako se rezultati usklajevanj odražajo predvsem v manjših spremembah in dopolnitvah predpisov, ki stanja bistveno ne izboljšajo.**

Menimo, da bi moralo ministrstvo kot edina odgovorna in pristojna institucija za zagotavljanje predšolske vzgoje pri usklajevanju interesov vseh akterjev bolj izrazito zasledovati cilje, ki si jih zastavi na nacionalni ravni. Zato priporočamo, da namesto neučinkovitih sprememb in dopolnitev obstoječih predpisov pretehta možnosti za učinkovito spremembo metodologije za oblikovanje cen vrtcev in sistema plačil staršev. Predvsem na podlagi podatkov ministrstva o številu staršev in deležu plačil staršev, uvrščenih v višje plačilne razrede (slika 18 tega poročila), ter rezultatov Ankete staršev predvidevamo, da obstaja velika verjetnost, da bi (ob zagotovitvi potrebnih kapacitet) razbremenitev staršev pri plačilu cene vrtca povzročila povečanje deleža otrok, vključenih v vrtce.

#### 2.2.3.b Sodelovanje z ZRSS

*Po naročilu ministrstva je v zadnjih dveh letih ZRSS kot strokovna služba pripravil le Poročilo o spremljanju dodatnih dejavnosti v vrtcih<sup>26</sup>. Novembra 2006 je Ministrstvu predložil predlog zaključnega poročila »Analiza kakovosti pedagoškega dela v vrtcih pri osnovnih šolah«. ZRSS tudi vsako leto organizira študijske skupine, svetovalne storitve, namenjene kolektivom vrtcev, tematske konference po naročilu vrtcev, inovacijske projekte, ki jih pripravljajo vrtci.*

Vir: intervju na ZRSS z dne 8. 9. 2006, vprašanje št. 1; predlog zaključnega poročila ZRSS »Analiza kakovosti pedagoškega dela v vrtcih pri osnovnih šolah«, Ljubljana, oktober 2006.

<sup>26</sup> Maj, 2005.

Po navedbah predstavnikov revidiranca je ministrstvo novembra 2006 posredovalo ZRSŠ predlog nalog za letni delovni načrt ZRSŠ, med katerimi je tudi priprava kurikula za krajše programe predšolske vzgoje, s čimer naj bi bilo omogočeno povečanje dostopnosti vrtcev. Letnega delovnega načrta v času izdaje predloga revizijskega poročila ZRSŠ še ni sprejel.

Vir: navedbe predstavnikov revidiranca na razčiščevalnem sestanku dne 4. 1. 2007.

Ocenjujemo, da bi lahko ministrstvo v večji meri izkoristilo znanje in zmogljivosti strokovne službe ZRSŠ tako, da bi v sodelovanju z ZRSŠ načrtovalo dolgoročne in kratkoročne aktivnosti, usmerjene med drugim tudi k doseganju ciljev na področju povečevanja vključenosti otrok v vrtce.

#### 2.2.4 Ali je razmejitev odgovornosti pri doseganju ciljev glede zagotavljanja dostopnosti vrtcev med državo in lokalnimi skupnostmi primerna in učinkovita

Ustava Republike Slovenije<sup>27</sup> (v nadaljevanju: Ustava) v 140. členu določa, da med pristojnosti občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Zakon o lokalni samoupravi<sup>28</sup> (v nadaljevanju: ZLS) v 21. členu določa, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. V skladu z deseto alineo tega člena občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev med drugim tudi pospešuje vzgojno-izobraževalno dejavnost.

Pri primerjavi nalog, ki jih izvajajo občine, in tistih, za katere je zadolžena država, smo ugotovili, da so naloge *lokalnih skupnosti* med drugim naslednje:

- ustanavljanje javnih vrtcev (41. člen ZOFVI),
- vodenje postopkov za zagotovitev dodatnih prostih mest v vrtcih (10. člen ZVrt),
- zagotavljanje sredstev v občinskem proračunu za kritje razlike med ceno programa vrtca in plačilom staršev, sredstev za investicijsko vzdrževanje ter sredstev za investicije v nepremičnine in opremo javnih vrtcev in zasebnih vrtcev s koncesijo (28. člen ZVrt),
- zagotavljanje sredstev v občinskem proračunu za pokrivanje stroškov dejavnosti in nalog, potrebnih za izvajanje programa za predšolske otroke, ki niso všteti v ceno programa (28.a člen ZVrt).

Med pomembnejše naloge in pristojnosti *države* na področju predšolske vzgoje pa uvrščamo:

- priprava nacionalnega programa in njegovo vrednotenje ter urejanje pogojev za izvajanje vseh oblik vzgoje in varstva predšolskih otrok (13. člen Pravilnika o notranji organizaciji iz leta 2001),
- določanje izhodišč in ciljev nacionalne politike na področju vrtcev (10. člen Pravilnika o notranji organizaciji iz leta 2004),
- uresničevanje izhodišč in ciljev nacionalne politike na področju predšolske vzgoje (8. člen Pravilnika o notranji organizaciji iz leta 2005),

<sup>27</sup> Uradni list RS, št. 33/91-I. Ustavni zakoni o spremembah ali dopolnitvah Ustave so bili objavljeni v Uradnih listih RS, št. 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.

<sup>28</sup> Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02, 72/05.

- priprava predlogov zakonov in podzakonskih predpisov (8. in 9. člen ZDU-1, 13. člen Pravilnika o notranji organizaciji iz leta 2001, 10. člen Pravilnika o notranji organizaciji iz leta 2004 in 8. člen Pravilnika o notranji organizaciji iz leta 2005),
- spremljanje stanja na področju predšolske vzgoje v skladu s sprejeto politiko države (prvi odstavek 11. člena ZDU-1),
- dajanje soglasja k imenovanju in razrešitvi ravnatelja javnega vrtca (53. člen ZOFVI).

**Ker gre pri predšolski vzgoji na podlagi normativne ureditve za izvirne pristojnosti lokalnih skupnosti in ne za prenesene naloge iz državne pristojnosti, država ni dolžna zagotavljati namenskih sredstev za zagotavljanje predšolske vzgoje, kar je sistemska pomanjkljivost, saj menimo, da področje predšolske vzgoje presega zgolj lokalni interes posamezne občine.**

Tako je država z ZVrt občinam določila skrb za financiranje programov in investicij v vrtce ter tudi skrb za zagotavljanje zadostnega števila prostih mest v vrtcih, ni pa zagotovila namenskih sredstev za financiranje predšolske vzgoje. Financiranje predšolske vzgoje je država zgolj posredno uredila z Zakonom o financiranju občin<sup>29</sup> (v nadaljevanju: ZFO), in sicer:

- financiranje programov vrtcev (ZFO v 20. in 20.a členu določa primerno porabo kot povprečni znesek sredstev na prebivalca v Republiki Sloveniji in njen izračun - primerna poraba na prebivalca se korigira z razmerjem površine, dolžino lokalnih cest, številom prebivalcev, mlajših od 15 let in številom prebivalcev, starejših od 65 let, glede na populacijo posamezne občine in povprečjem v državi) ter
- financiranje investicij (ZFO v 26. členu določa, da lahko občina iz državnega proračuna prejme največ 70 odstotkov sredstev od predvidene investicije tako, da se delež izračuna na podlagi zneskov dejansko realizirane dohodnine posamezne občine za preteklo leto, izračunane na prebivalca v občini, v primerjavi s povprečjem teh deležev občin v državi).

Zakon o financiranju občin<sup>30</sup> (v nadaljevanju: ZFO-1), ki je stopil v veljavo 1. 1. 2007, v primerjavi s starim ZFO spreminja določilo o obsegu sofinanciranja investicij tako, da se po novem lahko določi sofinanciranje v odvisnosti od stopnje razvitosti občine do 100 odstotkov upravičenih stroškov investicije. Pri načinu izračuna primerne porabe v delu enačbe, ki se nanaša na razmerje  $M_i$ <sup>31</sup> pa se ZFO-1 v primerjavi z ZFO ne spreminja.

**Država torej** na podlagi veljavne zakonodaje **ni dolžna** zagotavljati lokalnim skupnostim namenskih sredstev za financiranje predšolske vzgoje, vendar kljub temu zagotavlja del sredstev posredno preko mehanizma primerne porabe. Ustava namreč v 142. členu določa, da se občina financira iz lastnih virov (izvirne naloge), tistim občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, pa mora država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotoviti dodatna sredstva. Tako je primerna poraba le izračunan obseg sredstev za financiranje lokalnih zadev javnega pomena, na podlagi katerega se lahko občinam, ki z lastnimi prihodki ne morejo zagotoviti svoje

<sup>29</sup> Uradni list RS, št. 80/94, 56/98, 90/05.

<sup>30</sup> Uradni list RS, št. 123/06.

<sup>31</sup>  $M_i$  - Razmerje med deležem prebivalcev občine, mlajših od 15 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine (13. člen ZFO-1).

primerne porabe (v okviru katere so dolžne izvajati svoje naloge, tudi predšolsko vzgojo), iz državnega proračuna zagotovijo sredstva za finančno izravnavo.

Lokalne skupnosti naj bi v okviru avtonomije, ki jim je bila zagotovljena v ustavi, samostojno urejale lokalne zadeve javnega pomena, kar pa v praksi v primeru predšolske vzgoje ne drži. Pri proučitvi razmejitve nalog in odgovornosti med državo in lokalnimi skupnostmi smo ugotovili, da je skrb za zagotavljanje predšolske vzgoje po vsebini pravzaprav naloga, ki jo morajo izvajati tako država kot lokalne skupnosti. Da pa ima pri oblikovanju politike na področju predšolske vzgoje država poseben interes in ima zato "vse vajeti v svojih rokah", kažejo naslednja dejstva:

- država določi cilje glede vključenosti otrok v vrtce na nacionalni ravni, občine pa naj bi zastavljene državne cilje dosegle (zagotavljanje prostih mest v vrtcih);
- za uresničevanje izhodišč in ciljev nacionalne politike morajo lokalne skupnosti zagotoviti sredstva, pri čemer jim država ne zagotavlja dodatnih namenskih sredstev (posebej problematično področje so investicije v vrtce, za katere je ministrstvo v revidiranem obdobju namenilo zgolj 345.835 tisoč tolarjev, kar je le 0,2 odstotka v skupni vsoti sredstev, ki so jih za predšolsko vzgojo namenile občine, oziroma 3,9 odstotkov sredstev, ki so jih občine porabile za investicije v vrtcih);
- država določa nekatere enotne standarde in normative na področju predšolske vzgoje za vso državo (predvsem normativ glede najvišjega števila otrok v oddelku vrtca), torej ne gre le za lokalne zadeve, ki jih občina ureja samostojno;
- lokalne skupnosti v primeru predšolske vzgoje 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<sup>32</sup>.

*Ministrstvo meni, da so v pristojnosti države le zadeve, ki presegajo lokalni pomen (financiranje pripravnikov), in zadeve, ki predstavljajo ustavne kategorije (zagotavljanje pravic otrokom s posebnimi potrebami, zagotavljanje pravic pripadnikom italijanske in madžarske narodne skupnosti ter otrokom Romov).*

*Po pojasnilu ministrstva so za zagotavljanje dostopnosti javne mreže vrtcev v celoti odgovorne lokalne skupnosti na podlagi ZVrt.*

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 9; intervju na ministrstvu z dne 4. 9. 2006, vprašanje št. 19.

Ugotavljamo, da lokalne skupnosti pri skrbi za predšolsko vzgojo niso popolnoma samostojne. Politiko na tem področju namreč (so)oblikuje ministrstvo. Tako predpisi, ki urejajo predšolsko vzgojo, v povezavi z določili Ustave in ZLS ne urejajo ustrezno razmerja oziroma povezave med državo in lokalnimi skupnostmi pri določanju, spremljanju in dejanskem doseganju ciljev na področju zagotavljanja dostopnosti vrtcev oziroma zagotavljanja vključenosti otrok v vrtce. Sistem med lokalno in državno ravno ni dovolj povezan predvsem, ko gre za sodelovanje in doseganje ciljev, ki jih določa država. Menimo, da naloge države predvsem v delu, ki se nanašajo na odgovornost pri doseganju ciljev v zvezi zagotavljanjem dostopnosti vrtcev, niso dovolj jasno in ustrezno opredeljene.

<sup>32</sup> ZVrt omogoča staršem, da vpišejo otroka v katerikoli vrtec ne glede na občino njihovega stalnega prebivališča, hkrati pa ne določa, da imajo prednost pri vpisu v vrtec otroci, katerih starši so stalno prijavljeni v občini, v kateri se vrtec nahaja.

Ministrstvu priporočamo, da pristopi k spremembi sistema tako, da predlaga uskladitev zakonodaje glede vsebinskih, organizacijskih in finančnih pristojnosti in obveznosti med državo in lokalnimi skupnostmi upošteva nacionalni oziroma lokalni interes na področju predšolske vzgoje v celoti.

Ministrstvu predlagamo naj prouči, katera področja v okviru predšolske vzgoje presegajo raven lokalne skupnosti (npr. investicije, stroški zaposlenih), ter določi, katere so tiste naloge, za katere je v celoti odgovorna država (npr. oddelki vrtcev v bolnišnicah). Ministrstvo naj opredeli pristojnosti in odgovornosti na področju predšolske vzgoje na medsebojno usklajen, povezan in dopolnjujoč način.

## 2.3 Financiranje predšolske vzgoje

Programi predšolske vzgoje se v skladu s 25. členom ZVrt financirajo iz javnih sredstev, sredstev ustanovitelja, plačil staršev ter donacij in drugih virov.

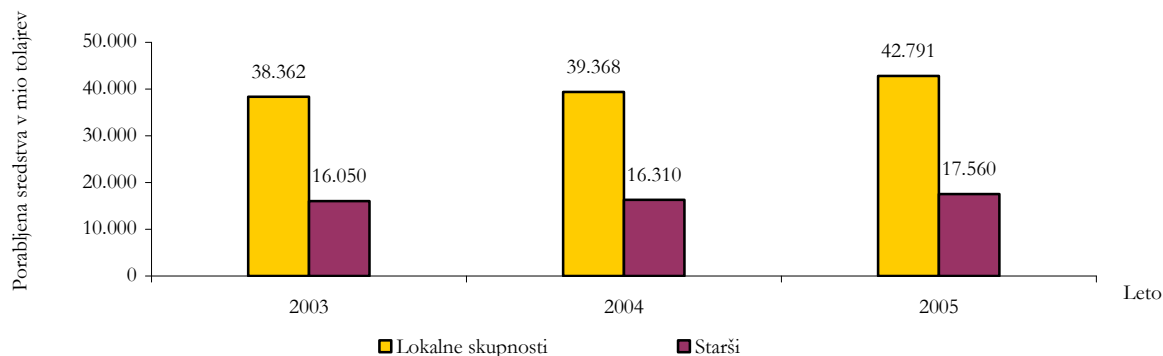
V skladu z 28. in 28.a členom ZVrt ter 3., 8. in 10. členom Pravilnika o oblikovanju cen se iz proračuna lokalne skupnosti zagotavljajo sredstva za delovanje vrtcev na več načinov, in sicer kot:

- sredstva za sofinanciranje razlike med potrjenimi cenami programov vrtcev in plačili staršev (sredstva za plače in prejemke ter davke in prispevke za zaposlene v vrtcih, sredstva za materialne stroške in stroške živil), ki vsebinsko pomenijo subvencijo staršem otrok,
- sredstva za investicijsko vzdrževanje in sredstva za investicije v nepremičnine in opremo javnih vrtcev, lahko pa tudi zasebnih vrtcev s koncesijo,
- sredstva za pokrivanje stroškov dejavnosti in nalog, potrebnih za izvajanje programa za predšolske otroke, ki niso všteti v ceno programa (npr. odpravnine presežnim delavcem, sredstva za delo sindikalnih zaupnikov, zaposlitev delavcev, s katerimi se presegajo predpisani normativi, sredstva za obnove obrabljene opreme, pohištva, delovnih priprav, nadomestila delovnim invalidom za čas čakanja na drugo ustrezno delo, stroški sodnih postopkov, poravnava odškodnin na podlagi izvršilnega naslova, sredstva za nadomeščanje vzgojiteljev in pomočnikov vzgojiteljev v primeru nezmožnosti dela delavca zaradi bolezni ali poškodbe do 30 dni),
- sredstva za druge dogovorjene stroške (stroški delavcev, ki presegajo predpisane standarde in normative, stroški, ki nastanejo kot razlika med dejanskim številom otrok v oddelku in najvišjih predpisanim normativom, nadomeščanje ostalih delavcev v primeru odsotnosti zaradi bolezni do 30 dni, programi, ki jih starši ne financirajo, kot npr. novoletne prireditve za vse otroke, krajši programi, izpadi v dohodku vrtca zaradi poletnih izpisov otrok, sofinanciranje daljših upravičenih odsotnosti in podobno),
- sredstva za sofinanciranje razlike med potrjeno ceno programov in ceno programov, izračunano po metodologiji v prehodnem obdobju,
- odobreni popusti staršem pri plačilu vrtca.

Po podatkih ministrstva so v obdobju od 2003 do 2005 lokalne skupnosti in starši plačali za predšolsko vzgojo (vsi stroški v zvezi z delovanjem vrtcev, vendar brez investicijskih stroškov) skupaj 170.441.000 tisoč tolarjev, kot prikazuje slika 2.



Slika 2: Sredstva, ki so jih v revidiranem obdobju za predšolsko vzgojo porabile občine in starši



Vir: podatki ministrstva.

Delež lokalnih skupnosti pri financiranju storitev vrtcev (subvencije staršem otrok kot plačilo razlike med ceno programa vrtca in plačilom staršem ter plačila lokalnih skupnosti za druge namene, ki niso všteti v ceno programa vrtca) predstavlja 71 odstotkov celotne porabe sredstev v ta namen, preostalih 29 odstotkov pa so v povprečju financirali starši.

*Poleg sredstev za storitve predšolske vzgoje so lokalne skupnosti v obdobju od 2003 do 2005 porabile za investicije v vrtcih sredstva v skupnem znesku 8.877.173 tisoč tolarjev. Zneski investicij v vrtcih torej v skupni vsoti sredstev, namenjenih za predšolsko vzgojo (179.318.173 tisoč tolarjev<sup>33</sup>), predstavljajo relativno majhen, le 4,9-odstotni delež.*

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 4.

V skladu z 29. členom ZVrt se iz državnega proračuna zagotavljajo sredstva za oddelke vrtcev v bolnišnicah, za oddelke predšolske vzgoje v zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami, za višje stroške, kjer se pri vzgojnem delu uporablja italijanski jezik, oziroma kjer vzgojno delo poteka dvojezično, za oddelke otrok Romov ter za investicije v nepremičnine in opremo na narodno mešanih območjih. Za dejavnosti predšolske vzgoje se v skladu z 38. členom ZVrt iz državnega proračuna zagotavljajo predvsem sredstva za raziskovalno in eksperimentalno dejavnost, izobraževanje strokovnih delavcev, informacijsko-dokumentacijsko dejavnost, za strokovna posvetovanja, za šolo za ravnatelje, za zaposlovanje in usposabljanje pripravnikov.

Ministrstvo je v obdobju od 2003 do 2005<sup>34</sup> za namen predšolske vzgoje porabilo sredstva v skupnem znesku 1.348.648 tisoč tolarjev, kot prikazuje tabela 1.

<sup>33</sup> Sredstva za storitve predšolske vzgoje, ki jih financirajo občine in starši v znesku 170.441.000 tisoč tolarjev + 8.877.173 tisoč tolarjev za investicije, ki jih financirajo občine = 179.318.173 tisoč tolarjev.

<sup>34</sup> Za leto 2006 podatki še niso znani.

Tabela 1: Odhodki ministrstva za namen predšolske vzgoje v revidiranem obdobju

v tisoč tolarjih

Program – prorač. postavka	Konto	Naziv programa – proračunske postavke	Izkazani zneski v ZRP za leto 2003	Izkazani zneski v ZRP za leto 2004	Izkazani zneski v ZRP za leto 2005	Indeks 2005/2003	Indeks 2005/2004
(1)	(2)		(3)	(4)	(5)	(6)=(5/3*100)	(7)=(5/4*100)
1902		Varstvo in vzgoja predšolskih otrok	265.155	483.823	599.670	226	124
19023301		Vrtci	265.155	483.823	599.670	226	124
8736		Plače pripravnikov v vrtcih in zaposlenih v bolnišničnih vrtcih	48.797	74.513	104.914	215	141
	413	Drugi tekoči domači transferi	48.797	74.513	104.914	215	141
4378		Sofinanciranje investicij v vrtcih	0	130.817	215.018	-	164
	430	Investicijski transferi	0	0	0	-	-
	432	Investicijski transferi proračunskim uporabnikom	0	130.817	215.018	-	164
8872		Predšolska vzgoja otrok italijanske in madžarske narodnosti	192.958	178.179	180.953	94	102
	413	Drugi tekoči domači transferi	192.958	178.179	180.953	94	102
8878		Razvojno in strokovno delo za vrtce	23.400	21.222	23.623	101	111
	402	Izdatki za blago in storitve	9.023	9.310	4.731	52	51
	410	Subvencije	0	0	0	-	-
	412	Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam	850	500	0	0,0	0,0
	413	Drugi tekoči domači transferi	13.527	11.412	18.892	140	166
4455		Vrtci - računalniško opismenjevanje in informatika	0	79.092	75.162	-	95
	413	Drugi tekoči domači transferi	0	12.024	11.413	-	95
	420	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	0	0	1.184	-	-
	432	Investicijski transferi proračunskim uporabnikom	0	67.068	62.565	-	93
4537		Strukturni skladi - tuja udeležba - ERDF - RO v vrtcih	0	0	0	-	-
	420	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	0	0	0	-	-
4536		Strukturni skladi - lastna udeležba – ERDF - RO v vrtcih	0	0	0	-	-
	420	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	0	0	0	-	-

Vir: Zaključni račun proračuna ministrstva za leto 2003, 2004 in 2005.

### 2.3.1 Ali je sistem financiranja predšolske vzgoje pregleden in učinkovit

Od ministrstva smo pridobili podatke o porabljenih sredstvih za namen predšolske vzgoje za vse občine, ki jih za vsako proračunsko leto pripravi MF zbirno v Poročilu o odhodkih po funkcionalnih dejavnostih. Iz navedenih poročil je razviden le skupni znesek za tekoče odhodke in transfere za predšolsko vzgojo ter ločeno znesek za investicijske odhodke in transfere za predšolsko vzgojo.

*Ministrstvo za podatke zaprosi MF, saj nima pristojnosti za zbiranje finančnih podatkov, ki se nanašajo na lokalne skupnosti. Namen pridobivanja podatkov je spremljanje višine porabljenih sredstev za predšolsko vzgojo v celoti.*

Vir: intervju na ministrstvu z dne 4. 9. 2006, vprašanje št. 5.

Tako ministrstvo ne razpolaga z ločenimi podatki, iz katerih bi bilo jasno razvidno, koliko sredstev so občine porabile za:

- plačilo razlike med ceno programa vrtca in plačilom staršev,
- plačilo dejavnosti vrtca, ki niso vštete v ceno programa,
- plačilo drugih dogovorjenih stroškov vrtca, ki prav tako niso všteti v ceno programa, ter
- kritje popustov, odobrenih staršem pri plačilu vrtcev.

Tudi podatki o deležu sredstev za namen predšolske vzgoje, ki so ga plačali starši, so le izračun ministrstva na podlagi povprečnih plačil staršev. Ministrstvo nam ni predložilo točnega zneska, ki so ga starši v obdobju 2003 do 2005 plačali za vrtce.

Pravilnik o oblikovanju cen v 3. členu predvideva dva načina zagotavljanja sredstev vrtcu s strani lokalnih skupnosti, in sicer:

- na podlagi izstavljenega računa vrtca lokalni skupnosti, ki je zavezanica za plačilo razlike med ceno programa na otroka in plačilom staršev, in
- na podlagi mesečnih zahtevkov po posameznih namenih, ki predstavljajo posamezne vrste stroškov, ki so elementi cene programov.

Ne glede na to, ali vrtec občini izstavi zahtevek ali račun, bi morale pri obstoječem sistemu financiranja predšolske vzgoje občine v skladu s Pravilnikom o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava<sup>35</sup> (v nadaljevanju PEKN) in Enotnim kontnim načrtom, ki je priloga PEKN, ločeno izkazovati:

- stroške, ki jih vrtcu plača lokalna skupnost kot razliko med ceno programa in plačilom staršev, ki po vsebini pomeni subvencijo staršem, na podkontu »411921 – Plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev« ter
- stroške, ki niso všteti v ceno programa, na kontu »4133 – Tekoči transferi v javne zavode« oziroma ustreznih podkontih<sup>36</sup>, odvisno od namena, za katerega so sredstva dana vrtcu.

*V praksi občine uporabljajo različne modele financiranja:*

- *model, ki temelji na namenskem kritju posameznih vrst stroškov,*
- *model, ki temelji na financiranju vrtcev po veljavni ceni, ter*
- *model, ki je kombinacija namenskega financiranja in financiranja na podlagi cen.*

Vir: zapis sestanka članov delovne skupine SOS z dne 18. 11. 2005.

Zaradi uporabe različnih modelov financiranja in nespoštovanja pravil pri izkazovanju odhodkov v zvezi s predšolsko vzgojo (nekateri občine kljub navodilu MF<sup>37</sup> izkazujejo vse stroške na enem kontu) področje

<sup>35</sup> Uradni list RS, št. 54/02, 117/02, 58/03, 134/03, 34/04, 75/04, 117/04, 141/04, 117/05.

<sup>36</sup> Podkonti: 413300, 413301, 413302 in 413310.

<sup>37</sup> Št. 411-8/2004/4, 106/SFLS.

financiranja predšolske vzgoje ni pregledno. Podatki MF o skupnem obsegu sredstev, ki ga za del cene programa namenijo občine, niso točni. Obstaja velika verjetnost, da je znesek teh stroškov veliko višji.

*V Mestni občini Maribor menijo (Oddelek za družbene dejavnosti), da sredstva, ki jih občina poravnava vrtcu kot razliko med ceno programa vrtca in plačili staršev, vsebinsko ne pomenijo subvencije staršu, temveč transfer javnemu zavodu.*

Vir: intervju na SOS z dne 20. 9. 2006, vprašanje št. 13.

Nekatere občine odhodke v zvezi s plačili razlike med ceno programa in plačilom staršev napačno izkazujejo med transferi javnim zavodom namesto med subvencijami posameznikom. Tako izkazovanje popači podatke o dejanskem znesku cene programa, ki so ga skupno plačale občine v določenem proračunskem letu. Da primer Mestne občine Maribor ni osamljen, kažejo tudi podatki MF za leto 2005. Od 193 občin jih 17 občin v letu 2005 ni izkazalo stroška plačila razlike med ceno programa in plačili staršev (konto 4119), čeprav iz podatkov Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS) izhaja, da med njimi ni občin, ki ne bi imela predšolskih otrok (tabela 2).

Tabela 2: Seznam občin, ki za leto 2005 niso izkazale stroškov v zvezi s plačilom razlike med ceno programa vrtca in plačilom staršev

Občina	Število predšolskih otrok na dan 30. 6. 2005
Bled	481
Destrnik	134
Domžale	1693
Kobilje	28
Kostel	27
Kungota	197
Kuzma	79
Ljubno	134
Novo mesto <sup>38</sup>	1999
Osilnica	14
Podlehnik	65
Radeče	188
Ruše	276
Solčava	21
Šentjernež	353
Turnišče	146
Velika Polana	67

Vir: MF, Obrazec P na dan 31. 12. 2005. Podatki SURS.

<sup>38</sup> Mestna občina Novo mesto.

*Iz podatkov MF za leto 2005 izhaja, da je odstotek, ki ga občine namenijo za financiranje razlike med ceno programa in plačili staršev (konto 4119), v celotnem proračunu posamezne občine zelo različen, od 0,4 odstotka (Občina Gornji Petrovci in Mestna občina Maribor) do 22,4 odstotka proračuna občine (Občina Rogaška Slatina).*

Vir: MF, Obrazec P na dan 31. 12. 2005.

Pri obstoječem sistemu financiranja predšolske vzgoje ocenjujemo, da bi bilo smiselno v kontnem načrtu predvideti tudi poseben podkonto za popuste oziroma druge ugodnosti, ki jih posamezne občine odobrijo staršem pri plačilu cene programov vrtcev. Ta del občine ne izkazujejo ločeno, zato ministrstvo nima podatka, koliko sredstev so starši prihranili v določeni občini na račun odobrenih popustov.

*Na podlagi odgovorov iz vprašalnikov, ki jih je ministrstvo posredovalo vsem občinam, smo ugotovili, da je v letu 2005 odobrilo popuste 57 od 193 občin, kar je skoraj 30 odstotkov vseh občin.*

Vir: analiza izvajanja Pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih v letu 2005.

**Menimo, da je obstoječi sistem financiranja predšolske vzgoje nepregleden, kar se med drugim odraža tudi v neprimerljivosti cen programov vrtcev med posameznimi občinami.** Cena programa, ki se oblikuje po metodologiji, je le del vseh stroškov, ki jih vrtec ustvari pri izvajanju storitev predšolske vzgoje. Občine morajo tako poleg stroškov, ki so vključeni v ceno programa vrtca, vrtcu kriti tudi vrsto drugih stroškov, ki jih cena programa ne vključuje. Poleg tega pa ceno programa vrtca delno plačujejo lokalne skupnosti in delno starši. Tu je še država, ki poleg zanemarljivega dela investicij v vrtce krije le še raziskovalno dejavnost in izobraževanje na področju predšolske vzgoje. Ministrstvo nima točnih podatkov o tem, koliko sredstev je bilo v obdobju od 2003 do 2005 porabljenih za posamezne namene ter kolikšen delež so plačali starši oziroma lokalne skupnosti.

Menimo, da bi morale ministrstvo v sodelovanju z MF, ki je pristojno za zbiranje podatkov o odhodkih občin in njihovo zbirno izkazovanje, proučiti in aktivno pristopiti k odpravi razlogov za deljena stališča lokalnih skupnosti o tem, kateri del odhodkov izkazati kot transfer vrtcu in kateri del kot subvencijo staršu. Na ta način bi prispevalo k bolj natančnem izkazovanju podatkov bodisi o skupnem obsegu sredstev, ki ga za del cene programa namenijo občine, bodisi o sredstvih, ki jih občine dodatno, poleg deleža cene programa, zagotavljajo vrtcu.

Glede financiranja predšolske vzgoje je SVS oblikovala predlog za izboljšanje sistema v smislu, da bi moral biti »vzgojni del« storitev predšolske vzgoje ločen od »hotelskega dela«. Tako naj bi bil »vzgojni del« (stroški dela strokovnih delavcev) za starše brezplačen, sredstva zanj naj bi zagotovila država oziroma lokalna skupnost, »hotelski del« pa naj bi plačali starši glede na dohodkovno zmožnost družine.

Vir: intervju na SVS z dne 20. 9. 2006.

Ministrstvu priporočamo, da analizira še druge načine zagotavljanja sredstev za predšolsko vzgojo in prouči stališče SVS.

## 2.4 Število vrtcev in vanje vključenih otrok v Sloveniji

### 2.4.1 Ali ministrstvo razpolaga s točnimi podatki o številu vrtcev

V skladu z Odredbo o pogojih za ustanavljanje javnih vrtcev<sup>39</sup> (v nadaljevanju: Odredba o javnih vrtcih), ki določa kriterije za ustanavljanje in organiziranje posameznih statusnih oblik vrtcev, poznamo naslednje statusne oblike vrtcev:

- samostojni vrtec, ki je vrtec s statusom javnega zavoda in se lahko ustanovi, če vrtec deluje z vsaj desetimi oddelki otrok;
- organizacijska enota vrtca, ki je vrtec kot del javnega zavoda in se lahko organizira, če vrtec deluje z najmanj osmimi oddelki otrok;
- enota vrtca, ki je del samostojnega vrtca ali šole oziroma organizacijske enote vrtca in se lahko organizira, če vrtec deluje kot del javnega vrtca oziroma organizacijske oblike enote vrtca na drugi lokaciji oziroma kot del šole na isti ali drugi lokaciji kot šola.

Po podatkih SURS je v revidiranem obdobju v Republiki Sloveniji obratovalo povprečno 767 vrtcev. V podatek o številu vrtcev je SURS vključil samostojne vrtce, enote vrtcev na sedežu, dislocirane enote vrtca, vrtce kot organizacijske enote zavoda ali druge gospodarske družbe in vrtce kot enote pri osnovnih šolah. Število se je v revidiranih letih spreminjalo, kot prikazuje tabela 3.

Tabela 3: Število vrtcev v Republiki Sloveniji v revidiranem obdobju

Revidirano šolsko leto	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
Število vrtcev	773	768	752	777

Vir: Statistične informacije, št. 136/2006.

*Ministrstvo razpolaga s podatkom o številu vrtcev, ki jih deli na samostojne javne vrtce, enote vrtcev pri osnovnih šolah ter zasebne vrtce. Po pojasnilu ministrstva vrtec kot organizacijska enota vrtca v praksi ne obstaja, čeprav jo Odredba o javnih vrtcih predvideva. Javni zavodi imajo le enote vrtcev, ki se organizirajo kot del vrtca ali šole na drugi lokaciji. Tako po podatkih ministrstva v Republiki Sloveniji (podatki za leto 2006) deluje 308 vrtcev, od tega 106 samostojnih javnih vrtcev, 184 vrtcev pri osnovnih šolah ter 18 zasebnih vrtcev.*

Vir: intervju na ministrstvu z dne 4. 9. 2006, vprašanje št. 11; objava podatkov na spletnih straneh ministrstva.

Enotnega podatka o številu vrtcev, ki bi ga ministrstvo in SURS uskladila, ni bilo mogoče pridobiti. Ugotovili pa smo tudi, da se podatki o številu vrtcev, s katerimi razpolaga Sektor za vrtce, ne ujemajo s podatki iz razvida izvajalcev javno veljavnih programov, ki ga vodi Služba za razvoj kadrov v šolstvu<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Uradni list RS, št. 11/99.

<sup>40</sup> Razvid izvajalcev javno veljavnih programov vsebuje le 119 izvajalcev (če bi upoštevali 106 samostojnih in 18 zasebnih vrtcev, bi moralo biti v razvidu 124 vrtcev, ki bi vključevali tudi enote vrtcev).

Ministrstvo je pojasnilo, da pribaja do razlik v evidencah ministrstva in SURS, ker SURS evidentira vsako organizacijsko enoto vrtca posebej (podatke o številu vrtcev zbira glede na lokacije vrtcev), ministrstvo pa obravnava vrtece z vidika pravne osebe in jih evidentira tako, da upošteva njihovo statusno obliko. Ministrstvo nam je še pojasnilo, da zbira podatke o številu delujočih vrtcev na podlagi vprašalnikov, ki jih občine letno izpolnjujejo, poleg tega pa usklajuje podatke o številu vrtcev z vrtci in šolami, ki so sami zainteresirani sporočati podatke o statusnih spremembah. Zato ministrstvo meni, da so njihovi podatki o številu vrtcev bolj točni od tistih, ki jih navaja SURS.

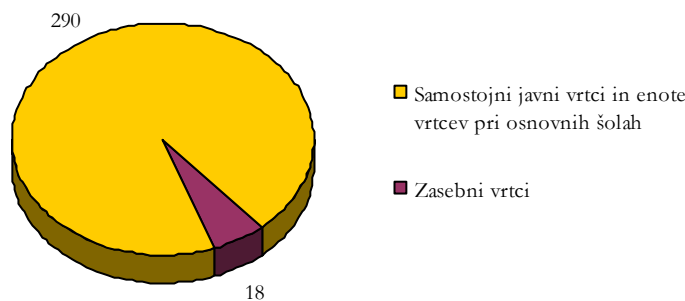
V revidiranem obdobju je bilo ustanovljenih 14 javnih vrtcev (javnih zavodov), 5 enot vrtcev pri osnovni šoli ter en zasebni vrtec, en zasebni vrtec pa je bil ukinjen.

Vir: intervju na ministrstvu z dne 4. 9. 2006, vprašanje št. 11 in 12; vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 20 in 21.

Menimo, da bi ministrstvo z uskladitvijo evidence o številu izvajalcev storitev predšolske vzgoje s SURS, predvsem pa s podatki iz razvida izvajalcev javno-veljavnih programov, doseglo večjo primerljivost podatkov in s tem boljšo podlago za kvalitetnejše načrtovanje ukrepov.

Ugotavljamo, da predstavlja število zasebnih vrtcev v skupnem številu vrtcev relativno majhen, le 5,8-odstotni delež. Razmerje med številom javnih in zasebnih vrtcev prikazuje slika 3.

Slika 3: Število zasebnih vrtcev v skupnem številu vrtcev



Vir: podatki ministrstva.

Ministrstvo je navedlo, da nekatere oblike predšolske vzgoje, ki jih predvidevajo ZVrt in drugi podzakonski akti, v praksi ne obstajajo. Taki primeri so:

- zasebni vrtec, ki izvaja program predšolske vzgoje na podlagi posebnih pedagoških načel in nima koncesije ter ni financiran iz proračuna lokalnih skupnosti,
- zasebni vzgojitelj (fizična oseba) in zasebni vzgojitelj (podjetnik-obrtnik), ki samostojno opravlja vzgojo predšolskih otrok na podlagi koncesije,
- zasebni vzgojitelj, ki opravlja vzgojo in varstvo otrok v vzgojno-varstveni družini, s katerim je vrtec sklenil pogodbo na podlagi javnega razpisa,
- vzgojitelji ali pomočniki vzgojitelja, zaposleni v vrtcu, ki opravljajo predšolsko vzgojo na domu otroka, ki zaradi bolezni ne more biti vključen v vrtec,

- zasebni vzgojitelji, ki opravljajo predšolsko vzgojo na domu otroka, ki zaradi bolezni ne more biti vključen v vrtec, s katerim je vrtec sklenil pogodbo na podlagi javnega razpisa.

*Iz dokumentacije in odgovorov ministrstva izhaja, da evidence ministrstva ne vsebujejo podatkov o:*

- vzgojiteljih ali pomočnikih vzgojiteljev, zaposlenih v vrtcu, ki opravljajo vzgojo in varstvo otrok v vzgojno varstveni družini na domu vzgojitelja ali pomočnika vzgojitelja,
- strokovnih delavcev vrtca (vzgojitelji, pomočniki vzgojiteljev in svetovalni delavci), zaposlenih v vrtcu, ki na podlagi internega obvestila in na lastno željo občasno varujejo otroke na domu in s katerimi vrtec sklene pogodbo,
- zunanjih sodelavcev vrtca, ki na podlagi vabila v javnih sredstvih občasno varujejo otroke na domu in s katerimi vrtec sklene pogodbo,
- pravnih oseb, ki občasno varujejo otroke na domu.

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 17.

**Iz navedenega izhaja, da lahko v praksi predšolski otroci v Sloveniji obiskujejo le nekatere izmed vseh v predpisih predvidenih oblik predšolske vzgoje, medtem ko so ostale oblike predvidene le formalno, dejansko pa ne obstajajo.** Pregled v praksi obstoječih in neobstoječih oblik predšolske vzgoje v revidiranem obdobju je razviden iz tabele 4.



Tabela 4: Prikaz različnih oblik predšolske vzgoje, ki trenutno (ne)obstajajo v praksi

V predpisih predvidena oblika izvajalca predšolske vzgoje	Število
Samostojni javni vrtec	106
Vrtec pri osnovni šoli	184
Zasebni vrtec s koncesijo in brez koncesije (34. člen ZVrt)	18
Zasebni vrtec, ki izvaja program predšolske vzgoje na podlagi posebnih pedagoških načel in nima koncesije ter ni financiran iz proračuna lokalnih skupnosti	v praksi ne obstaja
Zasebni vzgojitelj (fizična oseba) ali zasebni vzgojitelj (podjetnik-obrtnik), ki samostojno opravlja vzgojo predšolskih otrok	v praksi ne obstaja
Vzgojitelj ali pomočnik vzgojitelja, zaposlen v vrtcu, ki opravlja vzgojo in varstvo otrok v vzgojno-varstveni družini na domu vzgojitelja ali pomočnika vzgojitelja	ni podatka
Zasebni vzgojitelj, ki opravlja vzgojo in varstvo otrok v vzgojno-varstveni družini (na domu zasebnega vzgojitelja), s katerim je vrtec sklenil pogodbo na podlagi javnega razpisa	v praksi ne obstaja
Vzgojitelj ali pomočnik vzgojitelja, zaposlen v vrtcu, ki opravlja predšolsko vzgojo na domu za otroka, ki zaradi bolezni ne more biti vključen v vrtec	v praksi ne obstaja
Zasebni vzgojitelj, ki opravlja predšolsko vzgojo na domu za otroka, ki zaradi bolezni ne more biti vključen v vrtec, s katerim je vrtec sklenil pogodbo na podlagi javnega razpisa	v praksi ne obstaja
Strokovni delavec vrtca (vzgojitelj, pomočnik vzgojitelja, svetovalni delavec), zaposlen v vrtcu, ki na podlagi internega obvestila in na lastno željo občasno varuje otroke na domu in s katerim vrtec sklene pogodbo	ni podatka
Zunanji sodelavec vrtca, ki na podlagi vabila v javnih sredstvih občasno varuje otroke na domu in s katerim vrtec sklene pogodbo	ni podatka
Druge pravne osebe, registrirane za občasno opravljanje varovanja otrok na domu	ni podatka

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 17.

*Ministrstvo v revidiranem obdobju ni izvedlo analize in raziskalo razlogov, zakaj druge oblike predšolske vzgoje (zasebni vrtci, zasebni vzgojitelji, vzgojno-varstvene družine) niso zaživele v večjem obsegu. Na priporočilo računskega sodišča je novembra 2006 občinam posredovalo vprašalnik, v katerem med drugim zahteva navedbo načina zagotavljanja novih mest v vrtcih in vzrokov premajhnega števila prostih mest v vrtcih.*

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 22; Okrožnica ministrstva št. 602-2/2006 z dne 8. 11. 2006; vprašalnik »Zagotavljanje prostih mest v vrtcih«.

Ministrstvu predlagamo, da preuči razloge, zakaj nekatere od predvidenih oblik predšolske vzgoje v praksi ne delujejo, ter sprejme ustrezne ukrepe, ki bodo zmanjšali prisotnost izvajalcev predšolske vzgoje in

varstva na sivem trgu, in sicer na način, da bodo tem izvajalcem omogočeni pogoji, pod katerimi bi bili pripravljene registrirati in izvajati eno izmed uradnih oblik predšolske vzgoje.

## 2.4.2 Ali ministrstvo razpolaga s točnimi podatki o deležu vključenih otrok v vrtce

V revidiranem obdobju je bilo po podatkih SURS v vrtce vključenih v povprečju 59,8 odstotka vseh predšolskih otrok. Delež otrok v vrtcih je v zadnjih dveh letih le rahlo narasel.

Ugotavljamo, da podatki SURS kažejo povečevanje deleža vključenosti vseh predšolskih otrok v vrtce v revidiranem obdobju, vendar pri obravnavi odstotnih deležev ni upoštevano dejstvo, da se je v preteklih letih z upadanjem rojstev zmanjšalo število predšolskih otrok, kar pa je avtomatično povečalo delež vključenosti predšolskih otrok v vrtce. Porast deleža torej ni povsem realen, ker ga je med drugim povzročil tudi padec rodnosti. Poleg tega ugotavljamo, da je skok v porastu deleža vključenosti vseh otrok v vrtce v letu 2003/2004 predvsem posledica odhoda šestletnikov v devetletko, ne pa dejansko povečanih kapacitet vrtcev. Porast deleža vključenosti vseh otrok v vrtce v revidiranem obdobju je razviden iz tabele 5 in slike 4.

Tabela 5: Vključenost otrok v vrtce v revidiranem obdobju

Revidirano šolsko leto	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
Število vseh v vrtce vključenih otrok	58968	54555	54815	57134
Delež v vrtce vključenih otrok	53,8	60,7	61,4	63,6

Vir: Statistične informacije, št. 136/2006.

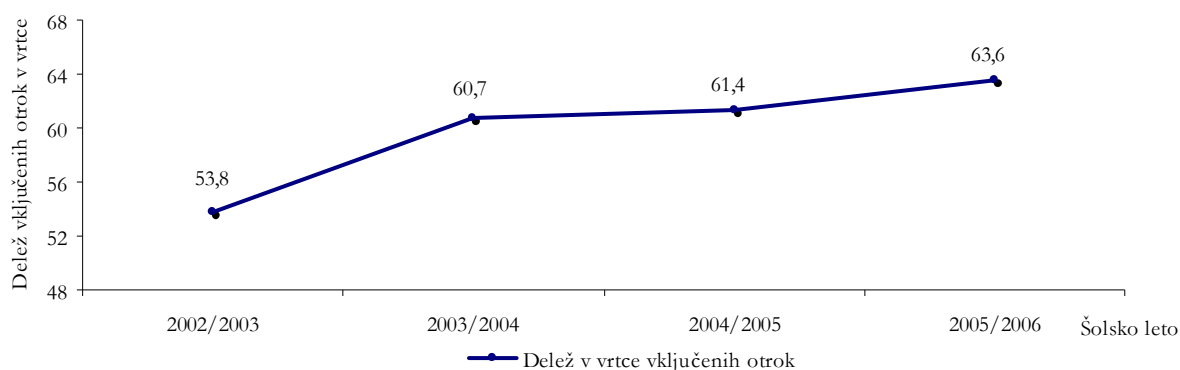
Ministrstvo je v Finančnih načrtih proračunov za leti 2004 in 2005 kot cilj navedlo 65 do 80-odstotno vključenost otrok za drugo starostno skupino v sistem predšolske vzgoje. Kljub temu, da iz podatkov ni mogoče razbrati točnega števila otrok v prvi in ločeno v drugi starostni skupini v celotni populaciji predšolskih otrok, ocenjujemo, da ministrstvo v šolskem letu 2005/2006 dosega nacionalni cilj deleža vključenosti otrok druge starostne skupine (tabela 6 in slika 5).

Po podatkih Urada RS za makroekonomske analize in razvoj<sup>41</sup> je Evropski Svet v Barceloni leta 2002 postavil cilj, da naj bi članice EU do leta 2010 dosegle 90-odstotno vključenost otrok v starosti od treh let do začetka šolanja v vrtce in vsaj 33-odstotno vključenost otrok mlajših od treh let.

Trend rasti vključenosti vseh otrok v obdobju od leta 2003 do 2006 kaže, da obstaja tveganje, da ministrstvo do leta 2010 brez konkretnih ukrepov in učinkovitejših prilagoditev obstoječega sistema ne bo uresničilo cilja glede vključenosti otrok od treh let do začetka šolanja, sprejetega na Evropskem Svetu leta 2002.

<sup>41</sup> Socialni razgledi 2006, str. 32.

Slika 4: Vključenost otrok v vrtce v revidiranem obdobju



Vir: Statistične informacije, št. 136/2006.

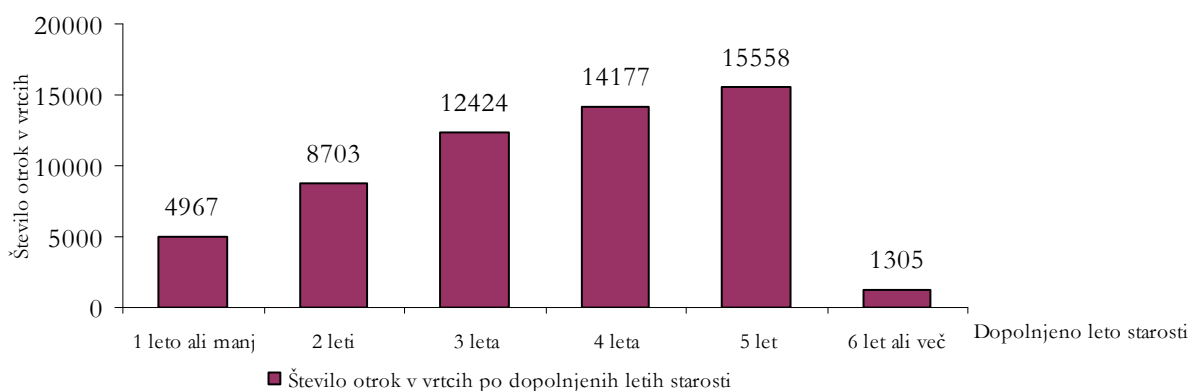
Iz podatkov o številu vpisanih otrok v vrtce glede na dopolnjeno starost otroka izhaja, da z večjo starostjo otroka, vključenost v vrtce narašča (tabela 6, slika 5).

Tabela 6: Otroci, vpisani v vrtce po dopoljenih letih otrokove starosti v šolskem letu 2005/2006

Otroci v vrtcih po dopoljenih letih starosti	1 leto ali manj	2 leti	3 leta	4 leta	5 let	6 let ali več	Skupaj
Število otrok v vrtcih po dopoljenih letih starosti	4967	8703	12424	14177	15558	1305	57134
Delež otrok v vrtcih po dopoljenih letih starosti v odstotkih	8.7	15.2	21.7	24.8	27.2	2.3	100.0

Vir: Statistične informacije, št. 136/2006.

Slika 5: Število v vrtce vključenih otrok v šolskem letu 2005/2006 po dopoljenem letu otrokove starosti



Vir: Statistične informacije, št. 136/2006.

Ugotovili smo, da se javni podatki o številu vključenih otrok v vrtce, ki jih navaja SURS, razlikujejo od podatkov, s katerimi razpolaga ministrstvo.

*Po podatkih SURS je bilo v letu 2005/2006 (podatki na dan 31. 12. 2005) v vrtce vključenih 57.134 otrok, po podatkih ministrstva pa so starši v letu 2005 plačali storitve vrtcev za 58.131 otrok (podatki o uvrstitvi staršev v plačilne razrede na dan 1. 5. 2005).*

*Ministrstvo nam je na vprašanje, kako zagotavlja točnost podatkov, odgovorilo, da podatke občasno usklajuje s SURS. Po navedbah Ministrstva, bi naj bili podatki ministrstva zanesljivejši in evidence bolj popolne od tistih, ki jih ima SURS, ker ministrstvo podatke zbira tudi neposredno pri vrtcih. Do razlik v podatkih (tudi do 1000 otrok) med organoma, pa po navedbah ministrstva prihaja predvsem zaradi različnega časovnega zajemanja podatkov.*

Vir: Statistične informacije št. 136/2006, intervju na ministrstvu z dne 4. 9. 2006, vprašanje, št. 25; analiza izvajanja Pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih za leto 2005.

### **2.4.3 Ali je ministrstvu znan podatek o tem, katera oblika varstva je zagotovljena 32.699 otrokom, ki jih starši ne vključijo v uradno obliko predšolske vzgoje**

Po podatkih SURS v obdobju 2005/2006 kar 32.699 predšolskih otrok v Sloveniji ni vključenih v uradne oblike predšolske vzgoje.

**Ministrstvo podatkov o tem, kdo vzgaja in varuje otroke, ki niso vključeni v vrtce, ne zbira, zato ni izvedlo analize, v kateri bi proučilo vzroke za obstoječe stanje.**

Iz dokumentacije ni razvidno, da bi ministrstvo načrtovalo vzpostavitev evidence, ki bi omogočala vpogled v obliko in način varstva tistih otrok, katere starši ne vključijo v javno-veljavne programe predšolske vzgoje.

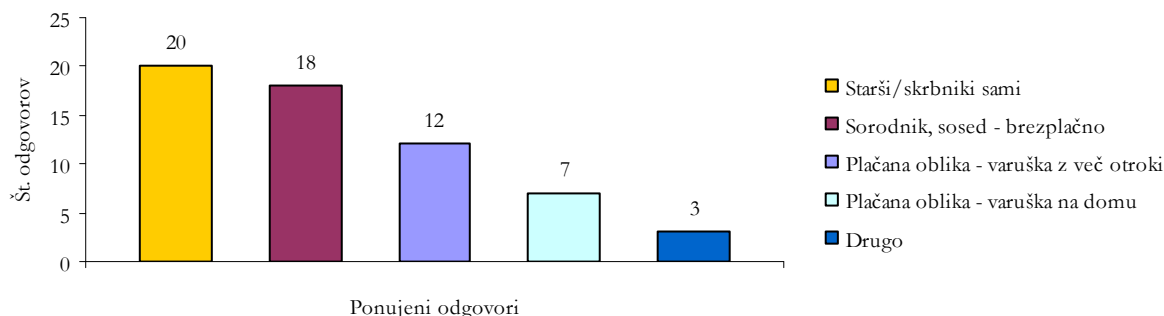
**Menimo, da je v okoliščinah, ko pristojno ministrstvo ne pozna razlogov za odločitev staršev za druge oblike varstva ter nima vpogleda v obseg ter način izvajanja zasebnega varstva na sivem trgu<sup>42</sup>, oteženo oblikovanje ustrezne družinske, socialne, izobraževalne ter davčne politike, ki bi spodbujala starše, da varstvo svojih otrok zaupajo uradnim oblikam predšolske vzgoje oziroma da izvajalci predšolskega varstva svojih storitev ne bi opravljali na sivem trgu.**

V Anketi staršev, smo starše spraševali tudi o tem, kdo varuje njihove otroke, če ti niso vpisani v katerega od javno-veljavnih programov predšolske vzgoje.

*Iz izpolnjenih anketnih vprašalnikov izhaja, da je od vseh anketiranih staršev 11 odstotkov takih, katerih otroci ne obiskujejo vrtca. Iz odgovorov staršev (slika 6), ki svojih otrok niso vpisali v vrtce, razberemo, da je tretjina takih, ki otroke pazi sama, za varstvo druge tretjine otrok brezplačno skrbijo sorodniki ter sosedi, medtem ko zadnja tretjina staršev varstvo svojih otrok zaupa zasebnim varuškam.*

<sup>42</sup> Z izrazom 'sivi trg' računsko sodišče pojmuje izvajanje legalne dejavnosti, pri čemer izvajalec ne registrira pravne osebe in se tako izogne plačilu davčnih obveznosti.

Slika 6: Odgovori anketiranih staršev na vprašanje »Kakšno obliko neregistriranega varstva imajo zagotovljeno vaši otroci?«



Vir: anketa staršev, vprašanje št. 10.

Neposredne razloge, da kar tretjina staršev, ki otrok nima v eni izmed oblik javnega predšolskega varstva, zaupa svoje otroke varuškam (ki niso ena od uradnih oblik storitev predšolskega varstva), težko opredelimo. Vsekakor pa gre pogosto za splet okoliščin, katerih vzroke je mogoče iskati tudi v povezavi z odgovori anketiranih staršev, ki so kot poglavitna razloga za odločitev, da njihov otrok ne obiskuje vrtca, navedli, da imajo na voljo drugo obliko varstva ter da je cena vrtca previsoka (slika 15). Obstaja tveganje, da je v primerjavi s ceno storitev na sivem trgu, javni vrtec za starše z dvema otrokoma ter povprečnim ali višjim osebnim dohodkom dražja izbira (tabela 11).

Na podlagi rezultatov ankete staršev **sklepamo, da obstaja tveganje, da varstvo okrog 10.000 predšolskim otrokom**, ki niso vključeni v uradno obliko predšolske vzgoje, **nudijo izvajalci na sivem trgu**<sup>43</sup>. Tako stanje ima kar nekaj negativnih posledic. Najbolj očitno pomanjkljivost ureditve predšolske vzgoje predstavljajo 'zasebne varuške', ki na svojem domu nudijo varstvo več otrokom hkrati, saj je na ta način državi onemogočen vsakršen nadzor nad zagotavljanjem primerne ravni kvalitete storitev (npr. varnosti, kvalitete prehrane in podobno). Prav tako gre pri izvajanju varstva predšolskih otrok na sivem trgu za nezaznan preliv razmeroma visokih finančnih sredstev.

Po drugi strani pa starši, ki se odločijo, da bodo v celoti sami skrbeli za predšolsko vzgojo ter varstvo svojih otrok, posredno vplivajo na delež zaposlenih v Republiki Sloveniji, saj se vsaj za navedeno obdobje umaknejo s trga delovne sile, na katerega se po preteku nekaj let težje ponovno vključijo, in tako (med drugim) vplivajo tudi na povečanje razlike v višini osebnih dohodkov med spoloma. Poleg tega pa obstaja tveganje, da se tudi zaradi vpliva visoke cene in same (ne)dostopnosti vrtcev, manjše število staršev odloči za naslednjega otroka.

<sup>43</sup> Podatek iz ankete staršev o deležu otrok, ki jih varujejo zasebne varuške (31,7 odstotka), smo smiselno uporabili na celotni populaciji otrok, ki niso vključeni v uradne oblike predšolske vzgoje (32.699 otrok).

## 2.4.4 Ali ministrstvo dosledno spremlja in sprotno analizira stanje dostopnosti vrtcev

### 2.4.4.a Evidence ministrstva o stanju dostopnosti vrtcev

*Ministrstvo ne spremlja in ne analizira podatkov o:*

- dejanskih potrebah po prostih mestih v vrtcih (številu predšolskih otrok, ki so zainteresirani za vpis v vrtec),
- številu vseh razpoložljivih mest v slovenskih vrtcih,
- številu (deležu) predšolskih otrok v Sloveniji, ki so bili pri vpisu v vrtec zavrjeni,
- številu vseh predšolskih otrok, ki so bili na podlagi prve vloge zavrjeni in kasneje vpisani v isti ali drugi vrtec,
- številu vseh zavrjenih otrok, ki niso bili nikoli vključeni v vrtec,
- povprečni čakalni dobi za sprejem otroka v vrtec,
- številu otrok, katerih starši nimajo interesa vpisati otroka v vrtec.

*Ministrstvo tudi ni raziskalo razlogov za ne vključitev otrok v vrtec.*

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 23.

**V zvezi z dostopnostjo vrtcev niti od ministrstva niti od ZRSŠ ni bilo mogoče pridobiti analize oziroma poročila o stanju potreb in razpoložljivih kapacitet vrtcev.**

Po podatkih SURS je bilo v šolskem letu 2005/2006 pri vpisu v vrtec odklonjenih 1694 otrok. Navedenega podatka SURS ni javno objavil, ker so po njihovem pojasnilu podatki zaradi upoštevanja vseh vlog (npr. starši vložijo prošnjo za vpis v več vrtcev hkrati) nezanesljivi.

*Ministrstvo meni, da lahko podatke o potrebah, prostih in zasedenih mestih v vrtcih ter zavrjenih otrocih posredujejo edino občine. Vendar pa po njihovem mnenju tudi občine nimajo »čiste slike« o dejanskih potrebah po prostih mestih v vrtcih. Razlog je v določilih ZVrt, ki daje staršem pravico, da otroka vpišejo v katerikoli vrtec, ne glede na občino stalnega prebivališča. Tako starši posredujejo vloge za vpis otroka v več vrtcev hkrati, zaradi varstva podatkov pa ni mogoče preverjati, koliko vlog je posamezna družina oddala.*

*Podatki, s katerimi razpolaga ministrstvo, kažejo, da je bilo na dan 1. 5. 2005 vpisanih v vrtec v lastni občini 51.664 otrok ali 89 odstotkov vseh vključenih otrok, ostalih 11 odstotkov otrok pa je bilo vpisanih v vrtec izven občine stalnega prebivališča.*

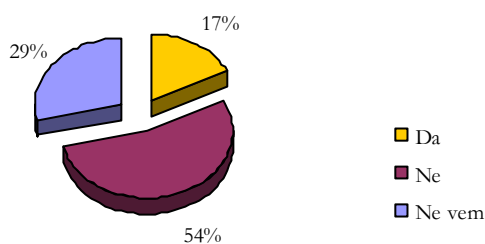
Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 23, Intervju na ministrstvu z dne 4. 9. 2006, vprašanje št. 23.

**Ugotavljamo, da ministrstvo ne vodi evidenc o potrebah in razpoložljivih kapacitetah vrtcev in tako nima podatkov o (ne)dostopnosti vrtcev.**

Ministrstvu predlagamo, da sistem predšolske vzgoje uredi na način, ki mu bo omogočal celovito in sprotno spremljanje dostopnosti vrtcev, kar pomeni vodenje evidence o potrebah in dejanskih kapacitetah vrtcev v vsaki posamezni občini na enem mestu. Menimo, da so točni podatki o ponudbi in povpraševanju po prostih mestih v vrtcu edino pravo izhodišče za določitev ciljev ter pripravo in izvedbo ustreznih ukrepov. Izvedba investicijskih programov tako ministrstva kot posameznih občin, ki vključujejo izgradnjo novih vrtcev, bo brez ustrežno vzpostavljenih evidenc otežena.

Ker pri ministrstvu ni bilo mogoče pridobiti odgovora na ključno vprašanje, kakšne so kapacitete v primerjavi s potrebami po prostih mestih v vrtcih, smo isto vprašanje zastavili v Anketi staršev. Rezultati so pokazali, da 54 odstotkov staršev meni, da trenutna ureditev predšolske vzgoje ne zagotavlja zadostnega števila prostih mest v vrtcih, 17 odstotkov pa jih meni, da je število prostih mest zadostno. Primerjava odgovorov anketiranih staršev je prikazana na sliki 7.

Slika 7: Odgovori anketiranih staršev na vprašanje »Ali menite, da trenutna ureditev predšolske vzgoje zagotavlja zadostno število prostih mest glede na potrebe otrok?«



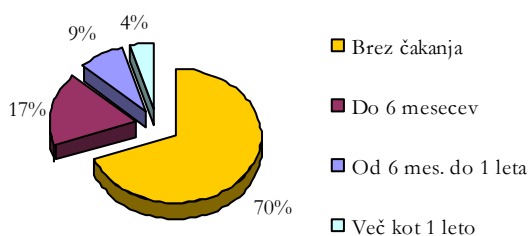
Vir: anketa staršev, vprašanje št. 16.

#### 2.4.4.b Spremljanje čakalne dobe za vpis otroka v vrtec

Iz razgovorov in prejete dokumentacije ni razvidno, da bi ministrstvo spremljalo dolžino čakalne dobe za vpis otrok v vrtece, ki je eden izmed pokazateljev dostopnosti vrtecev.

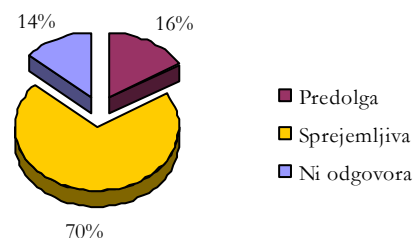
Čakalne dobe za vpis otroka v vrtec so nam delno pokazali rezultati ankete staršev. Tretjina vprašanih staršev, ki imajo otroka v vrtcu, ni mogla vpisati otroka v vrtec brez čakalne dobe. Od teh je 17 odstotkov staršev čakalo na vpis otroka do 6 mesecev, 9 odstotkov jih je čakalo od 6 mesecev do 1 leta in 4 odstotki staršev so na vpis otroka v zeleni vrtec čakali več kot eno leto. V skladu s tem je 70 odstotkov staršev mnenja, da je čakalna doba za vrtec sprejemljiva, 16 odstotkov pa jih meni nasprotno. Odgovori staršev o čakalni dobi za vpis otroka v vrtec so prikazani na sliki 8 in 9.

Slika 8: Izkušnja staršev o čakalni dobi za vpis otrok v vrtec



Vir: anketa staršev, vprašanje št. 3.

Slika 9: Mnenje staršev o čakalni dobi za vpis otrok v vrtec



Vir: anketa staršev, vprašanje št. 3/1.

## 2.4.5 Ali je način vodenja razvida izvajalcev javno-veljavnih programov vzgoje in izobraževanja pregleden in učinkovit

### 2.4.5.a Objava razvida izvajalcev javno-veljavnih programov na področju predšolske vzgoje

V 3. členu Pravilnika o vodenju razvida izvajalcev javno-veljavnih programov vzgoje in izobraževanja<sup>44</sup> (v nadaljevanju: Pravilnik o razvidu) je določeno, da vodi razvid izvajalcev javno-veljavnih programov vzgoje in izobraževanja (v nadaljevanju: razvid izvajalcev) ministrstvo ter da je razvid izvajalcev javna knjiga.

#### Ugotovili smo, da razvid izvajalcev kot javna knjiga ni javno objavljen.

*Ministrstvo nam je zagotovilo, da je razvid izvajalcev dostopen v prostorih Ministrstva, ter pojasnilo, da lahko ministrstvo prosilcu kadarkoli posreduje posamezne podatke in informacije iz razvida izvajalcev, kar pomeni, da je obstoječ razvid izvajalcev kadarkoli javno dosegljiv. Vodja Službe za razvoj kadrov v šolstvu (v nadaljevanju: Služba za kadre) je pojasnil, da pripravljajo informatizirano javno knjigo razvida izvajalcev, v kateri bodo pregledno zajeti podatki javnih in zasebnih izvajalcev na področju predšolske vzgoje. Javna knjiga bo dostopna na spletu zainteresirani strokovni in drugi javnosti.*

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 16; razgovor na ministrstvu – Službi za kadre z dne 6. 9. 2006.

Ministrstvu priporočamo, da razvid izvajalcev, ki bo vseboval koristne podatke tako za ministrstvo kot za starše predšolskih otrok, javno objavi.

### 2.4.5.b Vodenje razvida izvajalcev

V skladu z določili Pravilnika o notranji organizaciji iz leta 2001, 2004 in iz leta 2005 je za vodenje razvida izvajalcev zadolžena Služba za kadre, ki je, tako organizacijsko kot lokacijsko, ločena od Sektorja za vrtce. Pri iskanju odgovorov v zvezi z razvidom izvajalcev smo ugotovili, da Sektor za vrtce nima podrobnejših informacij o tem, da Služba za kadre pripravlja informatizirano javno knjigo razvida izvajalcev ter prenovo Pravilnika o razvidu. Menimo, da bi bilo smiselno, da bi Sektor za vrtce sodeloval s Službo za kadre pri pripravi spremembe Pravilnika o razvidu ter pri oblikovanju testne verzije razvida izvajalcev. Pri vsem tem je vprašljiva organiziranost ministrstva, ki bi bila po našem mnenju vsekakor bolj uspešna in učinkovita, če bi za vodenje razvida izvajalcev skrbel Direktorat za vrtce in osnovno šolstvo – Sektor za vrtce.

Ministrstvu priporočamo, da prouči, ali bi bilo bolj racionalno voditi razvid izvajalcev v Direktoratu za vrtce in osnovno šolstvo – Sektorju za vrtce.

Ugotavljamo, da razvid izvajalcev vodi ministrstvo kot javno knjigo v obliki Wordovega dokumenta, preglednega elektronskega zapisa javne knjige, ki bi bil uporaben za javnost, pa ni. **Razvid izvajalcev je pomanjkljiv**, saj v nekaterih primerih ne vsebuje vseh podatkov (manjkajo podatki o statusni obliki vrtca, imenu in šifri programa, številu otrok, ki jih lahko vrtec vključi, sedežu opravljanja dejavnosti v primeru enot vrtcev) **oziroma ne vsebuje točnih podatkov** (podatki o ustanovitelju). Nedosledno vodenje razvida pomeni nespoštovanje določil 34. člena ZOFVI in 18. člena Pravilnika o razvidu.

<sup>44</sup> Uradni list RS, št. 75/96, 97/00, 29/04.



Pri pregledu testne verzije računalniškega programa razvida izvajalcev smo ugotovili, da še ne deluje, da uporabniki še niso povsem seznanjeni z njenim delovanjem, da tudi podatki v testni verziji niso točni in popolni ter da ne omogoča nekaterih, po našem mnenju smiselnih in potrebnih, izpisov podatkov (npr. izpis po enotah vrtcev oziroma po lokacijah).

*Testna verzija informatizirane knjige razvida izvajalcev temelji na izvajalcih, ki jih zajemajo baze SURS. Ministrstvo se je odločilo za prednostni vpis izvajalcev izobraževanja odraslih in višjih šol. Tako so za predstavitev delovanja testne verzije razvida izvajalcev predšolske vzgoje vnesli podatke le za 8 vrtcev, zato z delovanjem programa in njegovo uporabo še niso popolnoma seznanjeni, podatki pa še niso uporabni v celoti.*

Vir: razgovor na ministrstvu - Službi za kadre z dne 6. 9. 2006; intervju na ministrstvu z dne 15. 9. 2006, vprašanje št. 9.

Ministrstvu predlagamo, da še pred spremembo Pravilnika o razvidu prouči, kateri so tisti podatki, ki bi jih razvid izvajalcev moral nuditi javnosti, da bi bile dobljene informacije za uporabnika kar najbolj koristne. Hkrati pa naj prouči, kateri so tisti podatki, brez katerih bi bile evidence ministrstva glede spremljanja kapacitet in možnih oblik predšolske vzgoje brez uporabne vrednosti. Odločitve naj smiselno upošteva pri pripravi spremembe in dopolnitve Pravilnika o razvidu. Priporočamo, da v najkrajšem času vzpostavi informatizirano knjigo razvida izvajalcev, ki bo v skladu s Pravilnikom o razvidu zagotavljala točne in popolne podatke o vseh oblikah predšolske vzgoje.

#### 2.4.5.c Podatki iz razvida izvajalcev

Ugotavljamo, da vsebuje razvid izvajalcev tako izvajalce, ki izvajajo javno-veljavne programe, kot tudi izvajalce, ki izvajajo druge programe, ki niso javno-veljavni, so pa pridobili pozitivno mnenje Strokovnega sveta. Zaradi navedenega menimo, da naziv evidence, ki zajema tako rekoč vse programe predšolske vzgoje, ni ustrezen.

V 37. členu ZOFVI in 8. členu Pravilnika o razvidu so določeni pogoji, ki so potrebni, da lahko vzgojo predšolskih otrok izvaja zasebnik (zasebni vzgojitelj). V razvidu izvajalcev ni vpisan niti en zasebnik, ki bi samostojno izvajal določen program predšolske vzgoje, hkrati pa je navedeno nekaj vrtcev, ki izvajajo programe v vzgojno-varstvenih družinah.

*Po pojasnilu ministrstva zasebniki kot samostojni izvajalci programov predšolske vzgoje v praksi ne obstajajo, temveč delujejo le v okviru vrtcev.*

Vir: intervju na ministrstvu z dne 15. 9. 2006, vprašanje št. 9.

Ugotavljamo, da je Pravilnik o razvidu nejasen, saj navaja, da mora ministrstvo v glavni knjigi razvida zasebnih vzgojiteljev (19. člen Pravilnika o razvidu) vpisati podatke o imenu in šifri programa ter načinu opravljanja dejavnosti (v sodelovanju z izvajalci, samostojno), vendar pa kot pogoj, ki bi ga moral izpolnjevati zasebnik pri vpisu v razvid, ni zahtevano dokazilo o javni veljavnosti programa oziroma dokazilo o programu, ki ga potrdi Strokovni svet (8. člen Pravilnika o razvidu). Zasebnik je po sedaj veljavnih predpisih lahko vpisan v razvid tudi, če ne izvaja javno-veljavnega programa (14. člen Pravilnika o razvidu).

Ministrstvu predlagamo, da:

- jasno določi pogoje, ki jih morajo izpolnjevati izvajalci predšolske vzgoje, ter pogoje za vpis izvajalca v razvid izvajalcev,
- jasno določi postopek, na podlagi katerega program predšolske vzgoje pridobi javno-veljavnost (določila v Pravilniku o razvidu naj bodo pri tem usklajena z določili ZOFVI),
- naziv »Razvid izvajalcev javno-veljavnih programov vzgoje in izobraževanje« nadomesti z drugim, primernejšim nazivom, iz katerega bo razvidno, da gre za evidenco izvajalcev vseh programov predšolske vzgoje, ne glede na to, ali je program javno-veljaven ali ne.

#### 2.4.5.d Ugotovitve glavnega inšpektorja o izvajanju inšpekcijskega nadzorstva<sup>45</sup>

*V okviru rednega inšpekcijskega nadzorstva pri celostnem pregledu nad zakonitostjo ravnanja vrtcev so inšpektorji v nekaj primerih ugotovili, da posamezni vrtci ne izpolnjujejo statusnih pogojev (ni akta o ustanovitvi, ni odločbe o vpisu v razvid izvajalcev, ni vpisa v sodni register), vendar pa iz poročila ni razvidno, kateri vrtci so med kršitelji.*

Vir: Poročilo glavnega inšpektorja o izvajanju inšpekcijskega nadzorstva v letu 2003, 2004 in 2005.

Ministrstvu predlagamo, da pred uporabo informatizirane javne knjige razvida izvajalcev preveri pravilnost vnesenih podatkov v razvidu izvajalcev ter izpolnjevanje pogojev pri vseh izvajalcih predšolske vzgoje ter pri tem upošteva ugotovitve glavnega inšpektorja o izvajanju inšpekcijskega nadzorstva v revidiranem obdobju

#### 2.4.6 Ali ministrstvo zadovoljivo opravlja svoje naloge, predvsem tiste, povezane z zagotavljanjem dodatnih prostih mest v vrtcih

*Med glavnimi nalogami je ministrstvo navedlo predvsem uresničevanje izhodišč in ciljev nacionalne politike na področju predšolske vzgoje, spremljanje in analiziranje stanja ter pripravo predlogov zakonov in podzakonskih aktov.*

*Ministrstvo meni, da so za zagotavljanje zadostnega števila prostih mest v vrtcih v celoti pristojne in odgovorne lokalne skupnosti kot ustanoviteljice vrtcev, tako kot to določa zakonodaja na področju predšolske vzgoje:*

- ZVrt v 10. členu določa, da so lokalne skupnosti, kadar v kraju bivanja ni vrtca, ki izvaja javno službo, oziroma vrtec nima prostih mest, starši pa izrazijo interes za vključitev v vrtec tolikšnega števila otrok, da bi se v skladu s standardi in normativi oblikoval en oddelek, dolžne najkasneje v 30 dneh začeti postopek za zagotovitev dodatnih prostih mest v javnem vrtcu ali razpisati koncesijo;
- ZVrt v drugem odstavku 17. člena določa, da lahko pristojni organ lokalne skupnosti ustanoviteljice vrtca glede na razmere in položaj dejavnosti predšolske vzgoje v lokalni skupnosti odloči, da število otrok v oddelku presega število, ki ga določa ZVrt za največ dva otroka v oddelku;
- Odredba o javnih vrtcih v 4. členu določa, da za zagotavljanje zadostnega števila prostih mest v vrtcu občina spremlja demografska gibanja na svojem območju ter pripravi oceno teh gibanj za obdobje naslednjih petih let.

<sup>45</sup> Ministrstvo za šolstvo in šport, Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport.

*Demografska gibanja in perspektivno zmogljivost vrtca v posamezni občini ministrstvo spremlja in analizira na iniciativo občin. Za pregledovanje demografskih podatkov je vzpostavilo aplikacijo Sokol. Služba za investicije vsako leto pridobi bazo demografskih podatkov o rojstvih po šolskih okoliših, na podlagi katere s posebnim programom prikaže perspektivni vpis za vsako šolo v naslednjih 5 letih. Za vsak vrtec pa je mogoče na podlagi 10-letnega povprečnega števila rojstev iz šolskih okolišev, iz katerih gravitirajo otroci v vrtec, občinam pokazati, kolikšno vključenost otrok omogoča število oddelkov v vrtcu, ki ga občina načrtuje.*

*Ministrstvo je kot ukrepe, s katerimi zagotavlja, da lokalne skupnosti pravočasno (ob nastanku potrebe) zagotovijo zadostno število prostih mest v vrtcih, navedlo prikaz veljavne ureditve na spletni strani z namenom nudenja osnovnih informacij o možnostih delovanja na področju predšolske vzgoje ter posredovanje navodil posameznim občinam o možnosti razpisa koncesije oziroma o možnosti najetja prostorov vrtca v sosednjih občinah, kjer je prostor.*

*Ministrstvo je pojasnilo, da bo pristojnemu ministrstvu predlagalo, da prouči predpise s področja graditve objektov in urejanja naselij in drugih posegih v prostor glede zakonske obveze, da se pri večjih novogradnjah v prostorskih aktih določi tudi sočasna izgradnja vrtca in šole. Ministrstvo meni, da bi se edino na ta način pravočasno zagotovile kapacitete vrtcev in šol. Po pojasnilu ministrstva pa je dolgoročno največja težava pri lokalnih skupnostih, ker župani ne priskrbijo zemljišč za gradnjo novih vrtcev.*

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 1, 25, 26 in 27; dopis ministrstva – Sektor za osnovno šolstvo z dne 20. 9. 2006.

Povzemamo, da je naloga ministrstva med drugim tudi spremljanje stanja na področju predšolske vzgoje. S tem naj bi zagotavljalo zaznavanje pomanjkljivosti ter ustrezno ukrepanje za odpravo težav. **Ugotavljamo, da ZVrt izvajanje nalog v zvezi z zagotavljanjem prostih mest v vrtcih nalaga lokalnim skupnostim, ministrstvo kot pristojni organ za pripravo zakonodaje pa se vključuje predvsem posredno, s svetovanjem občinam, kako ravnati v primeru nezadovoljive dostopnosti vrtcev. Ocenjujemo, da ministrstvo področja predšolske vzgoje, predvsem v delu, ki se nanaša na zagotavljanje zadostnega števila prostih mest v vrtcih, ne spremlja v zadostni meri in tudi ne predlaga učinkovitih ukrepov oziroma drugih rešitev, ki bi lahko pripomogle k hitrejšemu izboljšanju dostopnosti vrtcev.**

#### **2.4.7 Ali in kako ministrstvo ukrepa, da bi zagotovilo povečanje deleža vključenosti otrok v vrtce**

##### 2.4.7.a Stališče ministrstva glede zagotavljanja predšolske vzgoje vsem otrokom

*Ministrstvo meni, da bi bilo potrebno zagotoviti organizirano predšolsko vzgojo vsem otrokom, katerih starši to želijo. Hkrati pa ministrstvo pojasni, da bi bilo o tem vprašanju primerno razmisliti.*

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 44; intervju na ministrstvu z dne 4. 9. 2006, vprašanje št. 23.

Kar 91 odstotkov vseh staršev, ki so sodelovali v Anketi staršev, meni, da bi bilo potrebno in upravičeno vsakemu otroku v primeru potrebe zagotoviti organizirano predšolsko vzgojo.

Vir: anketa staršev, vprašanje št. 17.

Ministrstvu priporočamo, da se opredeli, ali bi potrebno vsem otrokom, ki bi jih starši želeli vključiti v programe predšolske vzgoje, zagotoviti organizirano predšolsko vzgojo, da določi jasne in merljive cilje ter določi ukrepe za doseganje ciljev.

#### 2.4.7.b Ukrepanje ministrstva pri uresničevanju cilja povečevanja vključenosti otrok v vrtce

*Ministrstvo nam je kot ukrepe, s katerimi zagotavlja povečevanje deleža vključenosti otrok v vrtce navedlo naslednje:*

- spodbujanje ustanavljanja javnih in zasebnih vrtcev,
- spodbujanje organiziranja enot vrtcev,
- spodbujanje organiziranja drugih oblik varstva (vzgojno-varstvene družine, zasebni vzgojitelji),
- posredovanje navodil o možnostih podelitve koncesij ter o najetju prostorov,
- posredovanje pojasnil in osnovnih informacij o možnostih delovanja na področju predšolske vzgoje,
- prikaz ureditve predšolske vzgoje na spletni strani ministrstva.

*Pojasnilo je, da so ukrepi ministrstva vezani na pobudo lokalnih skupnosti, ki so ustanoviteljice vrtcev in morajo zagotavljati dostopnost javne mreže vrtcev.*

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 25 in 26.

*V zasebne vrtce je bilo v letu 2005 vključenih skupno 592 otrok, kar je le 1,5 odstotka vseh otrok, vključenih v vrtce.*

*V letu 2005 je bila organizirana vzgojno-varstvena družina za dnevni program le v 8 občinah (Brežice, Domžale, Ljubljana, Mirna peč, Novo mesto, Šentjernej, Škocjan in Žužemberk). Povprečna cena programa v vzgojno-varstveni družini je bila v tem letu 80.419 tolarjev. Podatka o številu otrok, vključenih v vzgojno-varstvene družine, ni bilo mogoče pridobiti.*

Vir: analiza cen programov v vrtcih v Sloveniji na dan 1. 2. 2005.

Po podatkih iz Ankete staršev, katerih otroci obiskujejo vrtce, je v anketiranem vzorcu le 3,52 odstotka takih otrok, ki obiskujejo zasebne vrtce, in le 2,08 odstotka takih otrok, ki obiskujejo vzgojno-varstveno družino.

Vir: anketa staršev, vprašanje št. 1.

*Ministrstvo v revidiranem obdobju ni analiziralo razlogov, zakaj v Sloveniji druge oblike predšolske vzgoje, ki so poleg vrtcev predvidene v ZVrt, niso zaživele v večjem številu.*

*Pojasnilo je, da vsem zainteresiranim nudi strokovno in pravno pomoč.*

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 22; intervju z dne 4. 9. 2006, vprašanje št. 38.

Med izvajanjem revizije ministrstvo ni izkazalo aktivnosti, s katerimi naj bi spodbujalo ustanavljanje in organiziranje novih oblik predšolske vzgoje. **Ocenjujemo, da so nudenje strokovne in pravne pomoči ter dajanje pojasnil sicer koristni, vendar ne zadostni ukrepi s katerimi bi bilo mogoče lokalne skupnosti spodbuditi k ustanavljanju oziroma organiziranju tudi drugih oblik predšolske vzgoje.**

### 2.4.8 Ali ministrstvo zagotavlja, da poteka vpis otrok v vrtce po načelu enakopravnosti

V skladu z določilom 20. člena ZVrt odloča o sprejemu otrok v vrtec, ko je v vrtec prijavljenih več otrok, kot je v vrtcu prostih mest, komisija. Sestavo in način dela komisije ter kriterije za sprejem otrok v vrtec določi svet vrtca v soglasju z ustanoviteljem. To pomeni, da se komisije pri sprejemu otrok v posameznih vrtcih ne ravna po skupnih enotnih kriterijih, pač pa svet vsakega posameznega vrtca oblikuje svoje lastne. Pri tem morajo upoštevati ZVrt, ki pravi, da imajo prednost pri sprejemu v vrtec otroci, za katere starši predložijo potrdilo centra za socialno delo o ogroženosti zaradi socialnega položaja družine, in otroci s posebnimi potrebami.

*Ministrstvo meni, da enotni kriteriji za sprejem otrok v vrtec niso primerni zaradi lokalnih posebnosti, hkrati pa je pojasnilo, da na pobudo SVS načrtuje pripravo priporočila o enotnih kriterijih za sprejem otrok v vrtec.*

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 30; intervju ministrstva z dne 4. 9. 2006, vprašanje št. 26.

**Ocenjujemo, da pravna podlaga ne zagotavlja enotnih kriterijev na nacionalni ravni, po katerih bi potekal vpis otrok v vrtce po načelu enakopravnosti.**

Ministrstvu priporočamo, da pripravi pravno podlago oziroma priporočila, ki bo določala enotna merila za sprejem otrok v vrtec. Le tako bo otrokom zagotovljeno, da jih bodo komisije pri vpisu v vrtec enakopravno obravnavale.

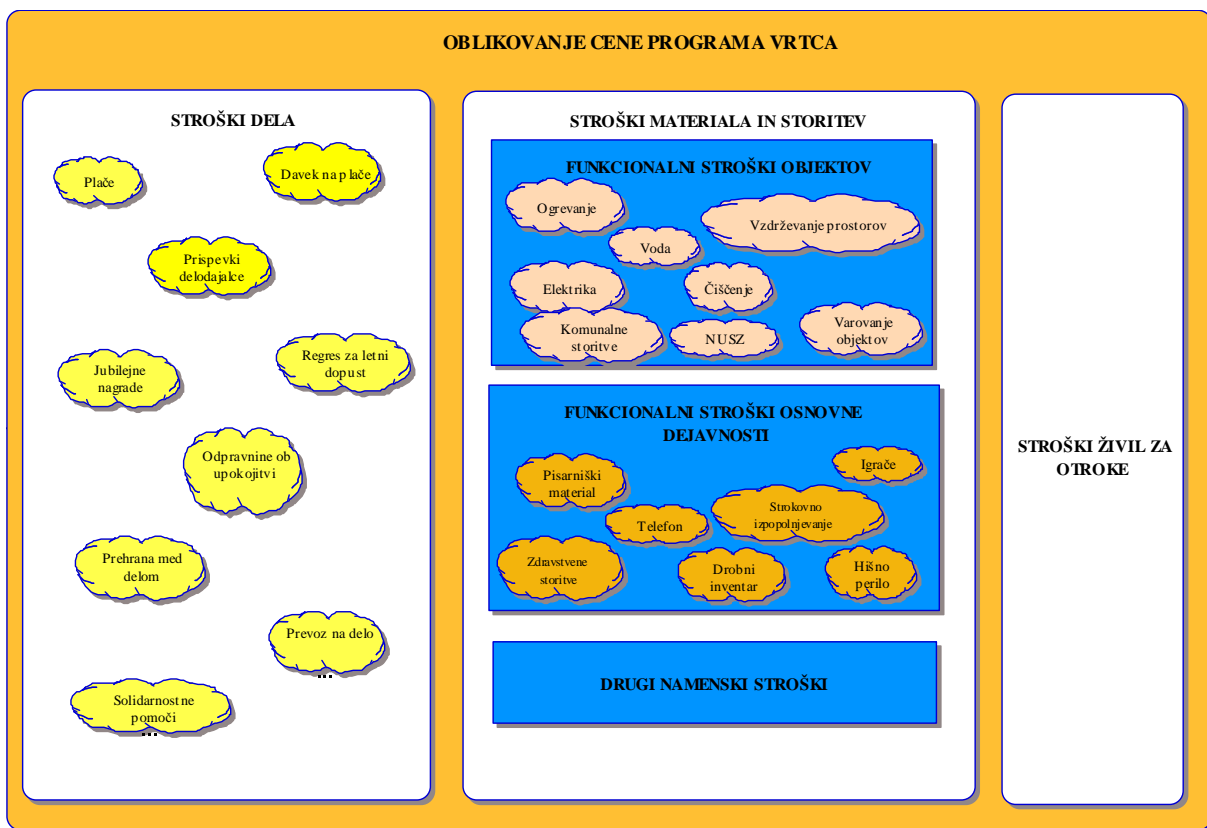
## 2.5 Oblikovanje cene programov vrtcev

Cena programa vrtca, ki izvaja javno službo, se oblikuje skladno z določbami Pravilnika o oblikovanju cen in je podlaga za izračun plačila staršev in razlike med ceno programa ter plačilom staršev, ki ga mora plačati lokalna skupnost.

Kot elementi za oblikovanje cen programov (slika 10) se upoštevajo:

- stroški dela,
- stroški materiala in storitev ter
- stroški živil za otroke.

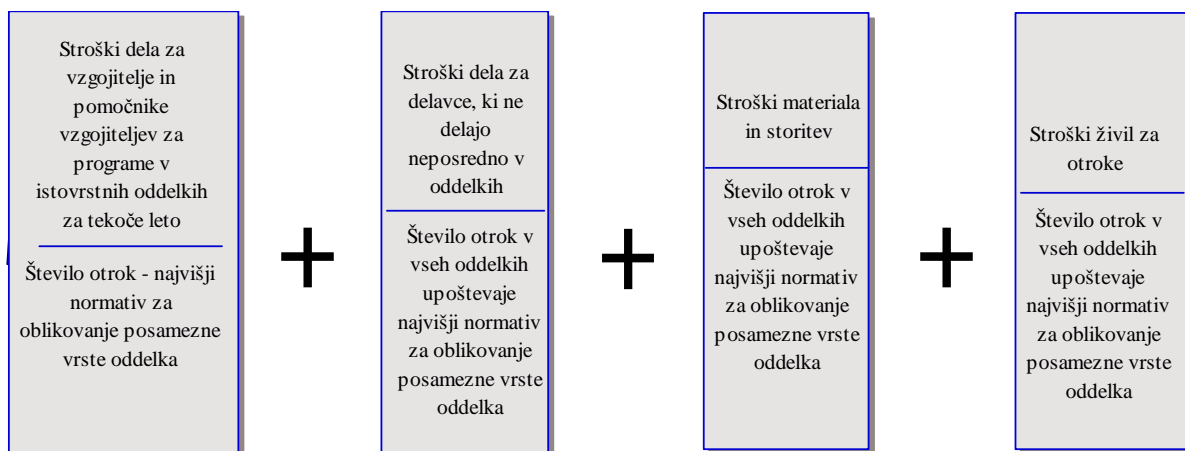
Slika 10: Oblikovanje cene programa vrtca



Vir: računsko sodišče.

Med elemente cene pa ne sodijo stroški za investicijsko vzdrževanje in investicije in vsi drugi stroški, ki niso neposredno povezani z izvajanjem programa v okviru javne službe. Način izračuna cene programa vrtca prikazuje slika 11.

Slika 11: Izračun cene programa vrtca

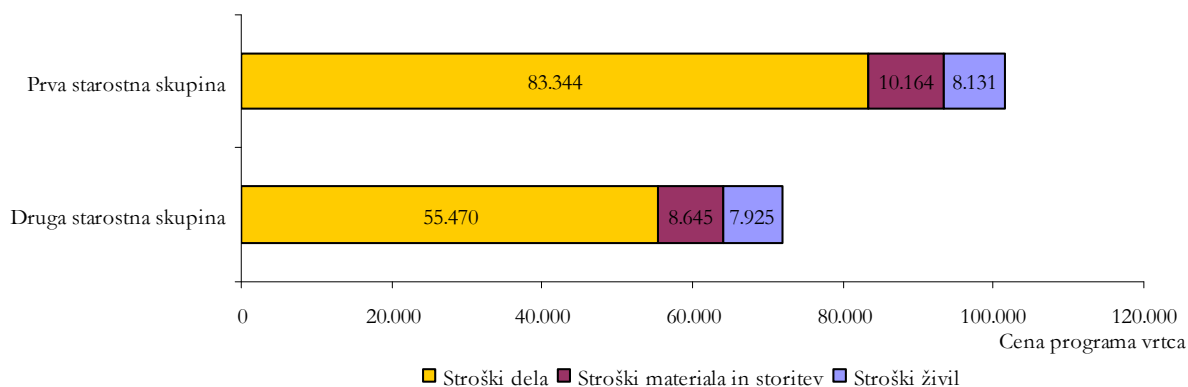


Vir: računsko sodišče.

Lokalne skupnosti so morale določiti cene programov v skladu s Pravilnikom o oblikovanju cen najkasneje do 1. 1. 2004 oziroma postopno, vendar najkasneje do 31. 12. 2007, če bi se cena posameznega programa, izračunana po metodologiji, v primerjavi z veljavno potrjeno ceno povečala za več kot 10 odstotkov. V skladu z 22. členom Pravilnika o oblikovanju cen se lahko cena programa po 1. 1. 2008 poveča še za morebitno razliko do cene, izračunane po metodologiji.

V skladu s Pravilnikom o oblikovanju cen ministrstvo vsako leto objavi podatke o povprečni višini materialnih in nematerialnih stroškov ter stroškov živil, ki izhajajo iz cen programov, ki so lahko podlaga za sprejemanje in korekcijo cen programov. Po podatkih ministrstva predstavljajo v povprečni ceni programa vrtca v revidiranem obdobju v občinah, ki so oblikovale cene po metodologiji, največji delež plače zaposlenih v vrtcih, in sicer v povprečju 82-odstotni delež za prvo starostno obdobje in 77-odstotni delež za drugo starostno obdobje (slika 12).

Slika 12: Struktura cene programa glede na povprečno ceno programa vrtca za leto 2006 v tolarjih



Vir: cene programov v vrtcih v Sloveniji na dan 1. 2. 2006 (podatki ministrstva).

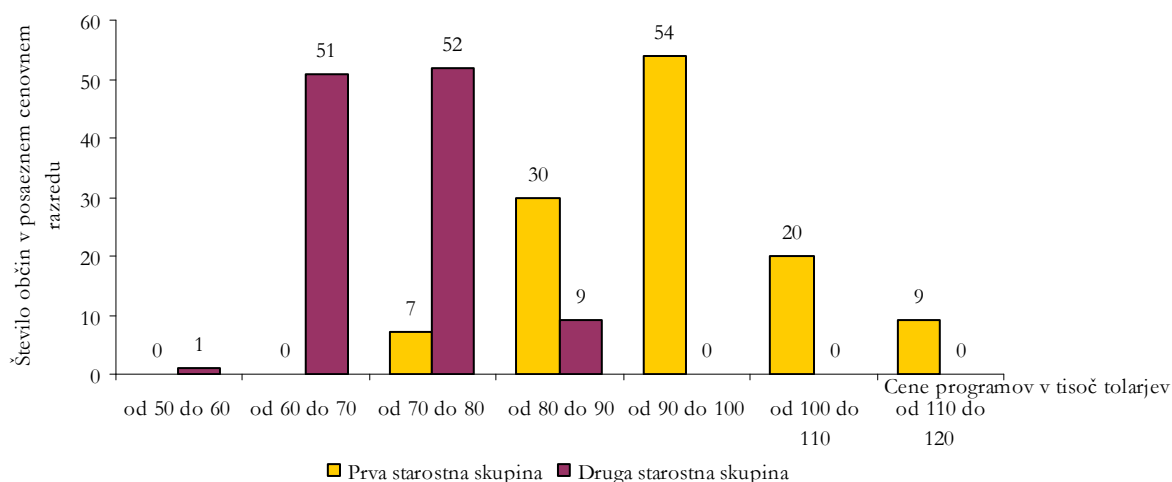
Po podatkih ministrstva se cene programov v vrtcih, ki so izračunane po metodologiji z dne 1. 2. 2006, gibljejo od 72 tisoč tolarjev do 117 tisoč tolarjev za prvo starostno skupino (povprečna cena znaša 102 tisoč tolarjev) ter od 58 tisoč tolarjev do 85 tisoč tolarjev za drugo starostno skupino (povprečna cena znaša 72 tisoč tolarjev).

Ministrstvo je izračunalo povprečno ceno programov vrtcev na dan 1. 2. 2006 na podlagi podatkov občin, ki oblikujejo cene po metodologiji (120 občin je posredovalo podatke o cenah za prvo starostno skupino, podatke o cenah za drugo starostno skupino pa je posredovalo 113 občin). Upošteva obine, ki so posredovale podatke, jih je največ, to je 54 občin oziroma 45 odstotkov občin, določilo ceno programa za prvo starostno skupino od 90 tisoč tolarjev do 100 tisoč tolarjev, za drugo starostno skupino pa je največ, to je 52 občin oziroma 46 odstotkov občin, določilo ceno programa vrtca od 70 tisoč tolarjev do 80 tisoč tolarjev. Velika večina občin (103 od 113) je določila ceno za drugo starostno skupino med 50 tisoč tolarjev in 80 tisoč tolarjev.

Vir: analiza cen programov v vrtcih v Sloveniji na dan 1. 2. 2006.

Število občin glede na povprečne cene programov vrtcev na dan 1. 2. 2006 prikazuje slika 13.

Slika 13: Število občin glede na višino povprečne cene programov vrtcev na dan 1. 2. 2006



Vir: podatki ministrstva.

### 2.5.1 Ali so s pravilnikom o oblikovanju cen zagotovljene primerljive in za starše sprejemljive cene programov vrtcev

Kljub poenotenju sistema oblikovanja cene programa vrtca, ki izvaja javno službo, obstajajo med vrtci precejšnje razlike v višini stroškov. Te so predvsem posledica:

- različne kadrovske strukture zaposlenih (večji delež starejših strokovnih delavcev v vrtcih zaradi izplačila odpravnin in jubilejnih nagrad, izplačil višjih osnovnih plač zaposlenih zaradi napredovanj v višje plačne razrede ter izplačil dodatkov za delovno dobo, pomeni večje stroške dela),
- različnih materialnih stroškov (funkcionalni stroški zaradi porabe elektrike, plina, vode, nakupa igrač, strokovnega izpopolnjevanja zaposlenih ter porabe pisarniškega materiala so po vrtcih različni, prav tako so razlike posledica različnih postopkov javnega naročanja in oddajanju storitev čiščenja, vzdrževanja in varovanja objektov zunanjim izvajalcem),
- različnih stroškov živil (razlike se pojavijo zaradi organizacije prehrane, ki jo lahko organizira sam vrtec, ali pa jo dobavlja druga institucija oziroma organizacija),
- velikosti oddelkov (različno število otrok, ki se uporablja kot zgornji normativ pri izračunu cene).

*Ministrstvo ugotavlja, da so razlike med cenami in stroški, ki ceno sestavljajo, v letu 2006 še vedno velike, vendar so se v primerjavi s preteklim letom zmanjšale.*

Vir: analiza cen programov v vrtcih v Sloveniji na dan 1. 2. 2006.



Tabela 7: Razlike v ceni programa vrtca med občinami glede na upoštevanje ali neupoštevanje metodologije za izračun cenov tolarjih

Vrsta cen	2002		2003		2004		2005		2006	
	1. star. obdobje	2. star. obdobje	1. star. obdobje	2. star. obdobje	1. star. obdobje	2. star. obdobje	1. star. obdobje	2. star. obdobje	1. star. obdobje	2. star. obdobje
<b>Cene brez upoštevanja metodologije</b>										
Najnižja cena	43.970	38.400	46.200	31.612	55.000	47.333	60.000	50.488	57.210	52.933
Najvišja cena	89.830	74.800	94.693	78.192	111.236	79.592	114.153	82.084	117.470	84.809
Razlika v %	104	95	105	147	102	68	90	63	105	60
<b>Cene po metodologiji</b>										
Najnižja cena	-	-	-	-	62.012	49.700	71.240	54.998	72.480	56.055
Najvišja cena	-	-	-	-	111.236	79.592	129.432	91.492	117.470	84.856
Razlika v %					79	60	82	66	62	51

Vir: podatki ministrstva.

Iz tabele 7, ki prikazuje razlike v ceni programov vrtcev za obe starostni skupini otrok, izhaja, da je ministrstvo z uvedbo Pravilnika o oblikovanju cen pripomoglo k zmanjšanju razlik med cenami programov vrtcev med posameznimi občinami. Pri uporabi predpisane metodologije pri izračunu cene programa vrtca od leta 2004 opazimo dvig najnižjih cen programov v primerjavi s cenami programov, ki jih oblikujejo občine, ki metodologije ne uporabljajo.

Ocenjujemo, da je uporaba metodologije, predpisane v Pravilniku o oblikovanju cen, kljub dvigu najnižjih cen programov vrtcev, korak v pravo smer, saj:

- zagotavlja upoštevanje predpisanih stroškov delovanja vrtca pri oblikovanju cene programa vrtca,
- omogoča zmanjšanje razlik v cenah enakih programov med posameznimi občinami,
- pripomore k pravilnemu izkazovanju porabljenih sredstev za namen sofinanciranja predšolske vzgoje.

#### 2.5.1.a Prehodni režim

Določba 22. člena Pravilnika o oblikovanju cen (sprememba v veljavi od 1. 1. 2006)<sup>46</sup> podaljšuje prvotno predvideno popolno uveljavitev pravilnika za dve leti in dovoljuje občinam uporabo prehodnega obdobja še do 31. 12. 2007, po 1. 1. 2008 pa se lahko cena posameznega programa poveča še za morebitno razliko do cene, izračunane po tej metodologiji. V praksi to pomeni, da nekatere občine že izračunavajo cene po metodologiji, druge pa še ne. V slabi polovici občin, ki imajo vrtce, postopek usklajevanja z novo metodologijo še poteka. V teh občinah so cene programov vrtca praviloma nižje od tistih, ki bodo določene po koncu prehodnega obdobja. Razliko v prehodnem obdobju pokrivajo občine iz proračuna. Cene vrtcev, obračunane po prehodnem režimu, ne odražajo dejanskih stroškov.

<sup>46</sup> Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo, Uradni list RS, št. 120/05 z dne 29. 12. 2005.

### **Praksa številnih občin, da nekaterih stroškov ne vključijo v ceno programa vrtca in jih financirajo iz občinskega proračuna dodatno, poleg cene programa, diferencira plačila staršev in izničuje učinke Pravilnika o oblikovanju cen.**

Menimo, da ministrstvo s sprejemom spremembe Pravilnika o oblikovanju cen, ki ponovno podaljšuje prehodno obdobje za dokončno uveljavitev predpisane metodologije za izračun cene programa vrtca, ni odpravilo nepreglednosti sistema in neprimerljivosti cen posameznih programov vrtcev.

Ministrstvu priporočamo, da pristopi k aktivnostim, s katerimi bo čim prej uveljavilo dosledno uporabo metodologije, s katero so določeni elementi cene programov vrtcev, predvsem pa ustavi morebitno nadaljnje podaljševanje prehodnega režima. Na ta način bi bila zagotovljena večja objektivnost oziroma primerljivost cen za enak javni program, enaka osnova za plačilo staršev in enako doplačilo občin ne glede na bivališče staršev.

#### 2.5.1.b Fleksibilni normativ glede števila otrok v oddelkih

Uzakonitev fleksibilnega normativa glede števila otrok v oddelku pomeni možnost, da se lokalna skupnost glede na dejavnost in položaj predšolske vzgoje v lokalni skupnosti lahko odloči, da poveča število otrok v oddelku vrtca za največ dva otroka (v 17. členu ZVrt opredeljen fleksibilni normativ velja, od 23. 8. 2003 - Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih<sup>47</sup> - v nadaljevanju: ZVrt-B). To pomeni, da v prvi starostni skupini število otrok v oddelku ne sme presegati 14 otrok in v drugi starostni skupini 24 otrok, v kombiniranih oddelkih pa 19 otrok. Tako je pri oblikovanju oddelkov v vrtcih že sedaj upoštevana možnost večjega števila otrok v oddelkih in s tem upoštevano večje število otrok pri izračunu cene posameznega programa predšolske vzgoje. Ker ima število otrok v oddelkih največji vpliv na ceno programa, se z vključitvijo dodatnih dveh otrok v vsak oddelek cena programa zniža. ZVrt-B omogoča fleksibilnost pri oblikovanju oddelkov v vrtcih in tako neposredno vpliva na večje število vključenih otrok v vrtec, bolj izrabljene kapacitete vrtca, nižjo ceno za starše in manjšo razliko v ceni programa, ki jo kot subvencijo staršu krije ustanovitelj.

Po drugi strani pa oddelki, ki ne dosegajo zgornjega normativa, v tistem delu, ki niso zasedeni, bremenijo občino in ne staršev. Če je število otrok v oddelkih manjše od števila, ki je določeno kot najvišji normativ za oblikovanje posamezne vrste oddelka, je lokalna skupnost ustanoviteljica vrtca dolžna vrtecu zagotavljati sredstva v višini cene programa brez živil za število otrok, ki predstavlja razliko med dejanskim številom otrok v oddelku in najvišjim normativom. Vsako prazno mesto do maksimalnega normativa je torej breme občine, zato je potrebno oblikovati oddelke čim bolj racionalno.

*Ministrstvo je ugotovilo, da se uporaba povečanega normativa v javnih vrtcih iz leta v leto povečuje. V obdobju od 2003 do 2006 je nad 12 odstotkov vseh oddelkov<sup>48</sup> uporabilo možnost in povečalo normativ za enega otroka, medtem ko je delež oddelkov, ki so uporabili možnosti povečanja normativa za dva otroka v istem obdobju narasel s 34,1 odstotka na 45,5 odstotka. Skupno so torej vrtci v letu 2005/2006 izrabili možnost povečanja normativa (za enega ali dva otroka) v 58,1 odstotka vseh oddelkov. Navedeno pomeni, da je bilo obdobju od 2003 do 2005 kar 18 odstotkov vseh vključenih otrok, sprejetih v vrtece, ker so zanje izrabili možnost uporabe povečanega normativa za 1 ali 2 otroka na oddelek.*

Vir: analiza uporabe povečanega normativa, ki jo je ministrstvo izvedlo za šolsko leto 2005/06.

<sup>47</sup> Uradni list RS, št. 78/03.

<sup>48</sup> V obdobju 2003/2004 v obsegu 12,3 odstotka oddelkov, v obdobju 2004/2005 v obsegu 12,4 odstotka oddelkov ter v obdobju 2005/2006 v obsegu 12,7 odstotka oddelkov v vrtcih.

Ministrstvu priporočamo, da pretehta ustreznost določila o fleksibilnem normativu, saj podatki kažejo, da obstaja velika verjetnost, da bo izraba povečanega normativa glede števila otrok v oddelkih postala praksa, ne pa le izhod v sili v primeru reševanja problema nezadostnega števila prostih mest glede na potrebe.

**Ocenjujemo, da raba fleksibilnega normativa, ki je različna v različnih vrtcih, vsaj delno povzroči, da se ministrstvo oddaljuje od cilja zagotoviti primerljive cene vrtcev.**

#### 2.5.1.c Stroški dela kot element cene programa

Glede na to, da znaša delež stroškov dela v povprečju do 80 odstotkov cene programa vrtca, je struktura zaposlenih zelo pomemben dejavnik. Zlasti večji delež vzgojnega osebja z doseženimi predpisanimi nazivi in napredovanji povečuje stroške dela in ceno programa vrtca. In obratno: stroški dela vzgojnega osebja, ki nazivov in napredovanj še ni doseglo (zlasti mlajši), so nižji.

*Ministrstvo ugotavlja, da se je v obdobju od septembra 2003 (pred uveljavitvijo metodologije) do februarja 2006 povprečna potrjena cena dnevnih programov prvega in drugega starostnega obdobja povečala za 22,6 odstotka, v istem obdobju pa je inflacija znašala 6,2 odstotka, kar pomeni, da so cene programov presegle inflacijo za 16,4 odstotne točke. Visoka rast cen v vrtcih izhaja iz visoke rasti plač v vzgoji in izobraževanju, ki temelji na sprejeti kolektivni pogodbi za to dejavnost.*

Vir: analiza cen programov v vrtcih v Sloveniji za leto 2006.

*Ministrstvo še vedno proučuje možnosti, da bi se v prihodnosti plače zaposlenih vzgojiteljev financirale iz državnega proračuna.*

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 37.

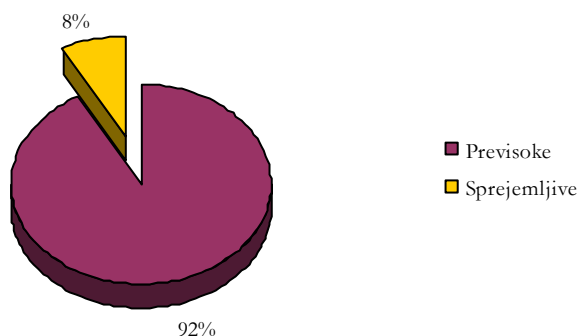
Ministrstvo v času izvajanja revizije ni izkazalo aktivnosti in analiz učinkov v zvezi s proučevanjem predloga o prenosu financiranja plač strokovnih delavcev v vrtcih na državni proračun.

#### 2.5.1.d Rezultati ankete staršev glede cen programov vrtcev

Kot ilustracijo, kaj menijo starši predšolskih otrok o cenah programov vrtcev, navajamo odgovore staršev, ki so sodelovali v anketi. Rezultati so namreč pokazali, da je kar 92 odstotkov anketirancev na vprašanje »Ali menijo, da so razlike v ceni programov v vrtcih za enakovredne programe sprejemljive«, odgovorilo nikalno.

Predstavitev mnenja staršev o razlikah v cenah programov vrtcev prikazuje slika 14.

Slika 14: Mnenje staršev o razlikah v cenah programov vrtcev

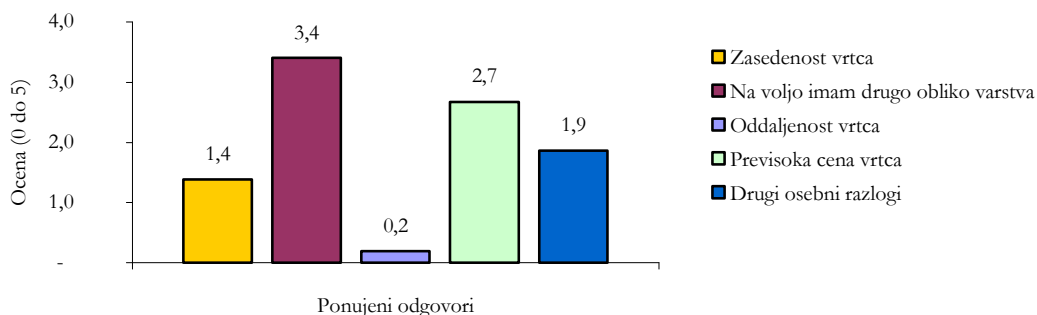


Vir: anketa staršev, vprašanje št. 19.

Starši, ki so sodelovali v anketi in katerih otroci ne obiskujejo vrtca, so med razlogi, da otrok ne obiskuje javnega vrtca, na drugo mesto uvrstili previsoko ceno (starši so ji v povprečju dodelili oceno 2,7) takoj za razlogom, da ima otrok na voljo drugo obliko varstva (povprečna ocena 3,4). Lestvica možnih ocen se je gibala od 0 do 5 (najbolj verjetna odločitev se je odrazila v oceni 5).

Razlogi anketiranih staršev za to, da njihov otrok ni vpisan v vrtec, so prikazani na sliki 15.

Slika 15: Razlogi anketiranih staršev, da njihov otrok ni v vrtcu

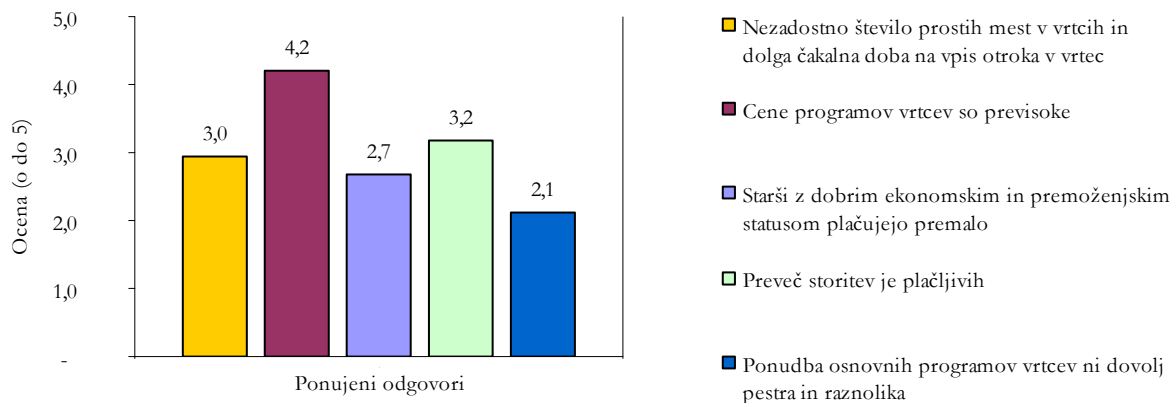


Vir: anketa staršev, vprašanje št. 11.

Starše smo zaprosili za odgovore o tem, katere so po njihovem mnenju največje pomanjkljivosti v sistemu predšolske vzgoje. Ponujene odgovore so lahko ocenili z ocenami od 0 do 5, pri čemer pomeni ocena 5 največjo pomanjkljivost. Kot glavno pomanjkljivost v sistemu predšolske vzgoje so anketirani starši navedli previsoke cene programov vrtcev (odgovor so ocenili s povprečno oceno 4,2), na drugem mestu je odgovor, da je preveč storitev plačljivih (ocena 3,2).

Mnenja anketiranih staršev o pomanjkljivostih v sistemu predšolske vzgoje so prikazana na sliki 16.

Slika 16: Mnenje staršev o pomanjkljivostih v sistemu predšolske vzgoje



Vir: anketa staršev, vprašanje št. 21.

## 2.6 Sistem določanja plačila staršev za program vrtca

Znesek, ki ga plačajo starši, je eden izmed virov financiranja programa predšolske vzgoje. V skladu s Pravilnikom o plačilih staršev za programe v vrtcih<sup>49</sup> (v nadaljevanju: Pravilnik o plačilih staršev) določi plačilo staršev občina na podlagi lestvice, ki starše razvršča v plačilne razrede (tabela 8). Starši so razvrščeni glede na bruto mesečni dohodek na družinskega člana v primerjavi s povprečno bruto plačo na zaposlenega v Republiki Sloveniji in upošteva premoženje družine. Razvrstitev v plačilni razred pomeni določitev odstotka cene programa za starše. Lestvica ima 8 plačilnih razredov, najnižje plačilo predstavlja plačilo prvega plačilnega razreda, in sicer 10 odstotkov cene programa, najvišje plačilo pa je plačilo iz osmega plačilnega razreda, ki pomeni 80 odstotkov cene programa. Poleg staršev, ki so uvrščeni v osmi plačilni razred, plačajo 80 odstotkov cene programa, ki pomeni polno plačilo, tudi starši, ki ne uveljavljajo znižanega plačila vrtca. Starši, ki prejema denarni dodatek po predpisih o socialnem varstvu, so oproščeni plačila. Občina lahko izjemoma določi oprostitev plačila tudi, če ugotovi, da kljub večjemu izkazanemu dohodku družina živi v težkih socialnih razmerah.

<sup>49</sup> Uradni list RS, št. 44/96, 1/98, 84/98, 102/00, 111/00, 92/02, 120/03, 110/05, 45/06.

Tabela 8: Dohodkovni razredi glede na povprečno bruto plačo v letu 2004 (267.571 tolarjev), uporabljeni za določitev plačil staršev s 1. januarjem 2006

<b>Plačilni razred</b>	<b>Dohodkovni razred (delež bruto mesečnega dohodka na družinskega člana v primerjavi s povprečno plačo v RS v preteklem koledarskem letu)</b>	<b>Mesečni bruto dohodek na družinskega člana v letu 2004</b>	<b>Plačilo (odstotek cene programa vrtca)</b> v odstotkih
1.	do 25 %	do 66.893 tolarjev	10
2.	nad 25 % do 35 %	nad 66.893 do 93.650 tolarjev	20
3.	nad 35 % do 45 %	nad 93.650 do 120.407 tolarjev	30
4.	nad 45 % do 55 %	nad 120.407 do 147.164 tolarjev	40
5.	nad 55 % do 70%	nad 147.164 do 187.300 tolarjev	50
6.	nad 70% do 90 %	nad 187.300 do 240.814 tolarjev	60
7.	nad 90 % do 110 %	nad 240.814 do 294.328 tolarjev	70
8.	nad 110 %	nad 294.328 tolarjev	80

Vir: podatki na spletni strani ministrstva.

Mesečni dohodek na družinskega člana se izračuna iz letnega dohodka družine, ki je vsota vseh dohodkov in prejemkov, ki so jih družinski člani prejeli v preteklem koledarskem letu in so viri dohodnine, kot tudi osebni prejemki, ki niso obdavčljivi (preživnine, pokojnine). Za določitev plačila se upošteva mesečni bruto dohodek družine v preteklem letu, oziroma ko je otrok vključen v vrtec po 1. januarju, mesečni bruto dohodek družine v predpreteklem letu.

Kot dohodek od kmetijstva se šteje katastrski dohodek iz preteklega leta, brez upoštevanj znižanj in olajšav, ugotovljen v letnem obvestilu davčne uprave o višini katastrskega dohodka, pomnožen s faktorjem za preračun katastrskega dohodka, določenim s predpisom za upoštevanje dohodka iz kmetijstva za pridobitev pravice do socialno varstvenih dajatev in pomoči.

Kot dohodek iz dejavnosti se šteje dobiček, ugotovljen z odločbo o odmeri davka od dohodka iz dejavnosti brez upoštevanj znižanj in olajšav, povečan za obračunane obvezne prispevke za socialno varnost zavezanca. Samostojnim ustvarjalcem na področju kulture, ki jim je priznana pravica do plačila prispevkov za socialno varnost iz državnega proračuna, se dohodek poveča za plačane prispevke iz državnega proračuna.

Če družinski člani ustvarjajo dohodke iz kmetijstva oziroma dohodke iz dejavnosti, se ti dohodki pri določitvi plačilnega razreda upoštevajo tako, da se najprej ugotovi mesečni dohodek na družinskega člana, ugotovljeni plačilni razred pa se poveča za en plačilni razred, če letni katastrski dohodek presega 200 tisoč tolarjev in doseže 80 odstotkov cene programa, če letni katastrski dohodek presega 1.500 tisoč tolarjev. Prav tako se ugotovljeni plačilni razred poveča za en razred, če izkazani prihodek podjetnika presega 20.000 tisoč tolarjev in doseže 80 odstotkov cene programa, če presega 100.000 tisoč tolarjev.

Občina pri upoštevanju premoženja družine uvrsti starše v en plačilni razred višje, če družina razpolaga s premoženjem, katerega vrednost presega 10.000 tisoč tolarjev. Plačilo, določeno na podlagi dohodkov, se poveča za dva plačilna razreda, če družina razpolaga s premoženjem, ki presega vrednost 20.000 tisoč tolarjev, če pa družina razpolaga s premoženjem, ki presega vrednost 30.000 tisoč tolarjev, se plačilo poveča za tri plačilne razrede. Če premoženje družine presega vrednost 50.000 tisoč tolarjev, je plačilo staršev 80 odstotkov cene programa. Premoženje, ki se upošteva pri določitvi plačila, predstavlja:

- stanovanje in stanovanjske hiše, ki jih družinski člani ne uporabljajo za stalno bivanje,
- poslovne prostore in poslovne stavbe,
- prostore za počitek in rekreacijo,
- plovila, katerih dolžina presega 3 metre in so vpisana v register plovil,
- stavbna zemljišča razen zemljišča, na katerem stoji stanovanjska hiša, v kateri družina živi,
- skupna vrednost vseh osebnih vozil, zmanjšana za vrednost 18 minimalnih plač,
- kapitalske naložbe oziroma poslovni deleži in delnice v gospodarskih družbah ter
- drugo premično premoženje, ki presega vrednost 2.000 tisoč tolarjev.

Občine imajo možnost, da pri določitvi plačila upoštevajo tudi druga dejstva in okoliščine, ki odražajo dejanski socialni položaj družine, in določijo bodisi višje bodisi nižje plačilo. Poleg tega pa lahko občine v skladu s svojimi finančnimi sredstvi plačilo staršem še dodatno znižajo, kar pomeni, da so starši, ki imajo otroke vključene v vrtce bogatejših občin, v bistveno boljšem položaju glede višine plačila vrtca. Po podatkih ministrstva je v letu 2005 obračunalo dodatne popuste staršem 30 odstotkov vseh občin.

Premoženje družinskih članov in njegova vrednost se ugotavlja na podlagi pisne izjave staršev, ki jo morajo izpolniti na predpisanem obrazcu. Občinski organ lahko pravilnost izjave staršev v skladu z zakonom preveri pri pristojnih davčnih in drugih organih, ki vodijo davčne evidence s podatki o posamezni vrsti premoženja.

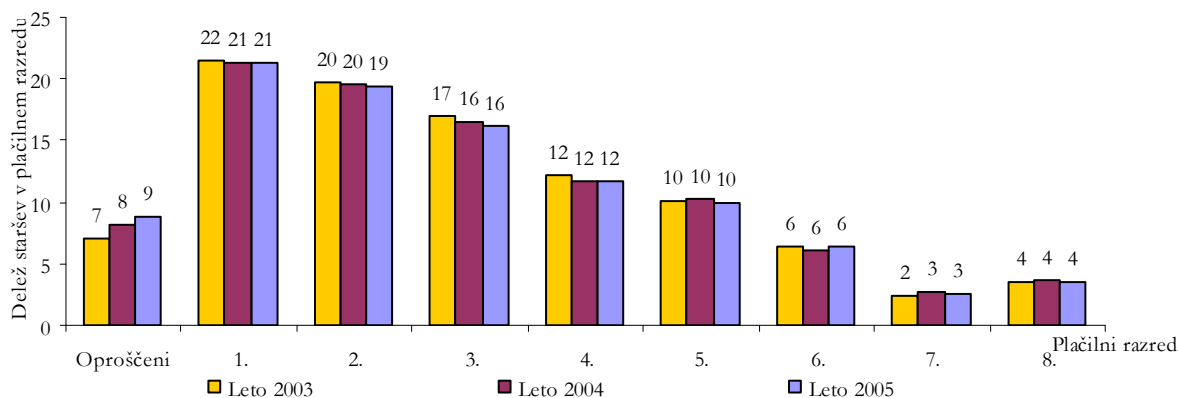
Po podatkih, ki smo jih pridobili od ministrstva, je bilo največ staršev uvrščenih v prvi plačilni razred (21,4 odstotka vseh staršev) oziroma je bilo več kot polovica staršev (56 odstotkov) uvrščenih v prve tri plačilne razrede. Razvrstitev staršev v plačilne razrede prikazujeta tabela 9 in slika 17.

Tabela 9: Razvrstitev staršev v plačilne razrede v obdobju od 2003 do 2005

Plačilni razred	Plačilo (delež cene programa) v odstotkih	Število staršev, razvrščenih v plačilne razrede			Delež staršev, razvrščenih v plačilne razrede		
		Leto 2003	Leto 2004	Leto 2005	Leto 2003	Leto 2004	Leto 2005
Oproščeni	/	4.354	4.680	5.105	7,12	8,20	8,78
1.	10	13.185	12.187	12.398	21,55	21,36	21,33
2.	20	12.038	11.132	11.295	19,68	19,51	19,43
3.	30	10.371	9.395	9.391	16,95	16,47	16,15
4.	40	7.417	6.673	6.806	12,12	11,70	11,71
5.	50	6.217	5.831	5.805	10,16	10,22	9,99
6.	60	3.942	3.457	3.740	6,44	6,06	6,43
7.	70	1.485	1.555	1.505	2,43	2,73	2,59
8.	80	2.174	2.136	2.086	3,55	3,74	3,59
<b>Skupaj vsi starši</b>		<b>61.183</b>	<b>57.046</b>	<b>58.131</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Vir: podatki ministrstva – Analiza izvajanja Pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih v letih 2003, 2004 in 2005 (podatki za leto 2005 se nanašajo na 1. 5. 2005).

Slika 17: Delež staršev v posameznem plačilnem razredu v obdobju od 2003 do 2005



Vir: podatki ministrstva – Analiza izvajanja Pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih v letih 2003, 2004 in 2005 (podatki za leto 2005 se nanašajo na 1. 5. 2005).

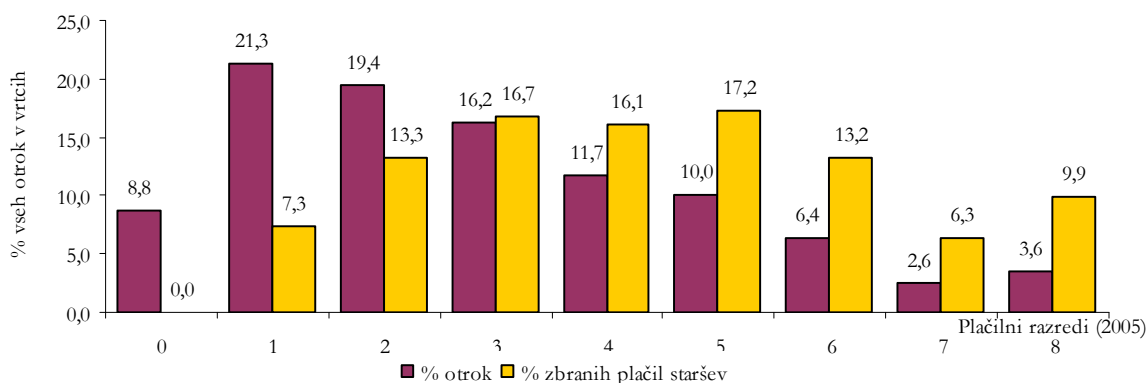
Družine, ki imajo v vrtec vključenega več kot enega otroka, za starejše otroke plačujejo za razred nižjo ceno.

Podatki ministrstva tudi kažejo, da je v prve tri plačilne razrede in v razred, v katerega so uvrščeni starši, ki so oproščeni plačila vrta, uvrščenih 65,7 odstotka staršev predšolskih otrok, ki obiskujejo vrtec. Ti s svojimi plačili prispevajo 37,3 odstotka vseh plačil staršev.



Delež otrok in delež plačil staršev v posameznih plačilnih razredih prikazuje slika 18.

Slika 18: Delež otrok in delež plačil staršev v posameznih plačilnih razredih



Vir: podatki ministrstva.

## 2.6.1 Ali je sistem določanja deleža staršev v plačilu cene programa vrtca ustrezen in obvladljiv oziroma ali je predpis učinkovit

### 2.6.1.a Ugotavljanje dejanskega ekonomskega in premoženjskega položaja družine

V skladu z ZVrt lahko lokalna skupnost v izjemnih primerih pri določitvi plačila staršev upošteva na podlagi podatkov iz uradnih evidenc poleg dohodka in premoženja na družinskega člana tudi druga dejstva in okoliščine, ki odražajo dejanski socialni položaj družine. Obstaja tveganje, da občina nima primernih vzvodov za ugotavljanje dejanskega stanja, to je socialnega, ekonomskega in premoženjskega položaja družin. Mediji kot tudi ministrstvo zaznavajo, da nekatere kategorije staršev le na podlagi formalno izkazanih dohodkov pristanejo v najnižjih plačilnih razredih, čeprav je njihov dejanski materialni oziroma ekonomski položaj veliko boljši kot v družinah iz istega plačilnega razreda, ki ne prirejajo podatkov o svojih prihodkih. **Ugotavljanje dejanskega socialnega položaja družin in s tem večje ali manjše upravičenosti do javnih sredstev je po sedanjih predpisih zelo zapleteno, dolgotrajno in prepleteno s pomanjkljivostmi evidenc o dejanskem premoženju in kljub velikim naporom pristojnih v občinskih upravah ne vodi do pravih rezultatov. Pravilnik o plačilih staršev, za katerega je odgovorno ministrstvo, tako ne zagotavlja dejanske enakopravnosti vseh kategorij staršev.**

Ministrstvu priporočamo, da v sodelovanju z drugimi pristojnimi organi prouči ustreznost sedanjega sistema ugotavljanja socialnega in premoženjskega položaja družine in začne z aktivnostmi za izboljšave na tem področju.

### 2.6.1.b Razporeditev posameznikov v plačilne razrede

*Ministrstvo ugotavlja, da je za samostojne podjetnike, kmete in samobranilce težko zagotoviti pravično razporeditev v plačilne razrede, saj so dohodki kmetov in samostojnih podjetnikov nerealno izkazani zaradi problema ustreznosti davčne zakonodaje, pri samobranilcih pa je problem navideznosti njihovega statusa, saj v postopkih uveljavljanja socialno varstvenih pravic zanikajo obstoj zunajzakonske skupnosti, kadar je za njih to ugodneje.*

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 40.

Ministrstvu priporočamo, da prouči možnosti za ustrežnejše oblikovanje plačilnih razredov.

### 2.6.1.c Stališče ministrstva o lestvici plačilnih razredov

*Ministrstvo se je konec septembra 2006 v medijih odzvalo pobudi Stranke mladih Slovenije za brezplačne vrtce s komentarjem, da trenutna lestvica plačilnih razredov omogoča pravično razporeditev staršev v plačilne razrede in je primerna osnova za določanje deleža cene programa vrtca, ki ga plačajo starši.*

Vir: dnevne novice na Radiu Slovenija, september 2006.

*Na vprašanje »Ali ministrstvo meni, da trenutna zakonodaja omogoča pravično razporeditev staršev v veljavne plačilne razrede glede na njihov dohodkovni in premoženjski položaj« nam je ministrstvo še pred izjavo v medijih odgovorilo, da se je pri plačilih staršev pokazala prevelika progresivnost za starše z nadpovprečnimi dohodki, zato bo ministrstvo v najkrajšem času korigiralo lestvico plačil tako, da bodo dejanska plačila staršev za vrtec sorazmerna z dohodki znotraj posameznih plačilnih razredov. Pojasnilo je, da bi bilo potrebno lestvico plačilnih razredov preoblikovati na podlagi lestvice dohodninskih razredov v smislu zmanjšanja števila plačilnih razredov.*

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 40 in 42.

Iz navedenega izhaja, da ministrstvo v času izvajanja revizije ni imelo enotnega stališča o primernosti sistema določanja deleža plačil staršev, saj se izjave v medijih in pojasnila računskemu sodišču ne ujemajo.

Ministrstvo nam v revizijskem postopku do izdaje osnutka revizijskega poročila, to je do 18. 12. 2006, ni predložilo dokumentacije, iz katere bi bilo razvidno, da je pristopilo k pripravi predlogov sprememb oziroma dopolnitev predpisa, ki ureja plačila staršev.

V času priprave predloga revizijskega poročila nam je ministrstvo predložilo Osnutek Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev ter dodatne izračune subvencioniranja plačevanja vrtcev<sup>50</sup>. Iz obeh dokumentov izhaja, da je ministrstvo pristopilo k izvajanju aktivnosti na področju sprememb in dopolnitev sistema, ki ureja plačila staršev za vrtce. Iz navedenih delovnih gradiv izhaja simulacija plačevanja vrtcev, ki se od trenutno veljavnega sistema razlikuje v tem, da:

- določa dohodkovne razrede glede na povprečno neto mesečno plačo v Republiki Sloveniji (dosedanja lestvica upošteva bruto mesečno plačo v Republiki Sloveniji)

<sup>50</sup> Priloga 1 in priloga 2 k zapisniku razčiščevalnega sestanka o revizijskih razkritjih iz osnutka revizijskega poročila o zagotavljanju predšolske vzgoje v letih 2003 do 2006, št. 1211-8/2006-13 z dne 4. 1. 2007.

- so meje posameznih plačilnih razredov (delež neto mesečnega dohodka na družinskega člana v primerjavi s povprečno plačo v Republiki Sloveniji) rahlo spremenjene v primerjavi z veljavno lestvico plačilnih razredov.

V enem od navedenih delovnih gradiv je ministrstvo pojasnilo: »Glede na dogovorjeno smo se poskušali pri simulacijah čimbolj približati sedanji situaciji subvencioniranja plačevanja vrtcev. Temu primerno smo ustrezno dodatno prilagajali meje razredov, pri čemer smo kot enega od ciljev upoštevali predpostavko, da ohranimo obseg subvencioniranja plačevanja vrtcev na približno sedanji ravni«. Pri tem ministrstvo predlaga, da lestvica obdrži vseh 8 plačilnih razredov.

**Menimo, da ministrstvo z navedeno aktivnostjo ne sledi lastnemu stališču o preoblikovanju lestvice plačilnih razredov. Med izvajanjem revizije je ministrstvo namreč menilo, da bi bilo lestvico potrebno preoblikovati na podlagi lestvice dohodninskih razredov v smislu zmanjšanja števila plačilnih razredov in zmanjšanja progresivnosti lestvice.**

#### 2.6.1.d Študija plačil vrtcev na primeru šestih dvo-starševskih družin z enim in dvema otrokoma

V reviziji smo ob upoštevanju sedanjega sistema, ki ureja določanje višine plačila staršev za storitve vrtca (lestvica plačilnih razredov) proučili šest primerov plačila vrtca v odvisnosti od višine dohodka na družinskega člana in števila otrok v družini.

Pri prvem primerjalnem izračunu (tabela 10) smo v vzorec izbrali tri dvo-starševske družine z enim predšolskim otrokom v starosti do treh let ter različnim razponom dohodkov staršev, in sicer:

- najvišji bruto dohodek na družinskega člana, ki ga predvideva prvi plačilni razred, v znesku 63.300 tolarjev (zap. št. 1 v tabeli 10 in 11),
- bruto dohodek na družinskega člana, izračunan na podlagi povprečnega slovenskega bruto dohodka obeh staršev za avgust 2006, v znesku 188.666 oziroma v znesku 141.500 tolarjev (zap. št. 2 v tabeli 10 in 11) ter
- najnižji bruto dohodek na družinskega člana, določen v osmem plačilnem razredu, v znesku 278.520 tolarjev (zap. št. 3 v tabeli 10 in 11).

Pri drugem primerjalnem izračunu (tabela 11) smo v vzorec izbrali tri dvo-starševske družine z dvema predšolskima otrokoma, od katerih prvi obiskuje oddelek druge starostne skupine (4-6 let), drugi pa je vključen v prvo starostno skupino (1-3 leta). Pri tem izračunu smo upoštevali enake dohodke staršev, kot pri prvem izračunu.

V obeh primerih smo upoštevali povprečno ceno programa vrtca za prvo in drugo starostno obdobje, izračunano po metodologiji, ter privzeli, da imata starša enake dohodke<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Pri izračunu dohodnine smo od letne bruto plače posameznega starša odšteli prispevke za zdravstveno, pokojninsko in invalidsko zavarovanje (22,1 odstotka), splošno olajšavo ter olajšavo za otroka pri prvem izmed staršev. Pri izračunih nismo upoštevali posebne olajšave do višine 2 odstotkov.

Tabela 10: Primerjava bruto plač, mesečnega plačila vrtca in deleža dohodnine treh vzorčnih dvo-starševskih družin z enim otrokom

Zap. št.	Bruto dohodek na družinskega člana v tolarjih	Dohod. razred	Delež dohodnine, ki ostane občini <sup>52</sup> v tolarjih	Plačilni razred - vrtec	Mesečno plačilo vrtca v tolarjih	Razmerje bruto plač	Razmerje pri mesečnem plačilu vrtca	Razmerje v plačani dohodnini, ki ostane občini <sup>53</sup>
1	63.300	1/1	15.863	1	10.164	1	1	1,0
2	188.666	2/2	257.553	6	60.983	3	6	16,2
3	278.520	3/3	561.626	8	81.311	4,4	8	35,4

Vir: izračun računskega sodišča.

Iz primerjave primerov plačil vrtca ter deleža dohodnine, ki predstavlja prihodek proračuna občine, izhajajo, da sta v primeru dvo-starševskih družin z enim otrokom:

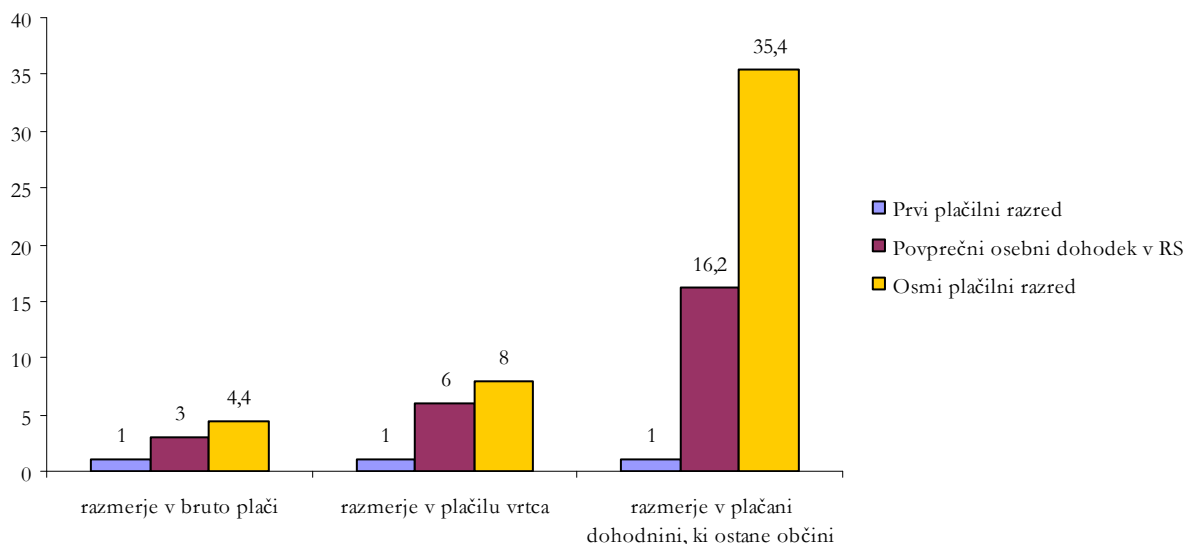
- starša s povprečnim bruto osebnim dohodkom za avgust 2006 na podlagi Pravilnika o plačilih staršev razporejena v šesti plačilni razred, v občinski proračun prispevata v primerjavi s staršema, ki sta uvrščena v prvi plačilni razred, 16,2-krat več dohodnine ter plačata šestkrat višji znesek za mesečno plačilo vrtca ob razmerju bruto osebnega dohodka 3:1;
- starša, ki sta razporejena v osmi plačilni razred, v primerjavi s staršema v prvem plačilnem razredu v občinski proračun prispevata 35,4-krat več dohodnine, plačata osemkrat višji znesek za mesečno plačilo vrtca ob razmerju bruto osebnega dohodka 4,4:1.

Razmerja med bruto osebnimi dohodki, plačili vrtca ter plačili dohodnine v primeru dvo-starševskih družin z enim otrokom ob upoštevanju razvrstitve staršev v plačilne razrede prikazuje slika 19.

<sup>52</sup> 35-odstotni delež dohodnine obeh staršev, ki na podlagi 23. člena ZFO predstavlja prihodek občinskega proračuna.

<sup>53</sup> Razmerje zneska dohodnine obeh staršev, ki predstavlja prihodek občinskega proračuna.

Slika 19: Razmerja med bruto plačami, plačili vrtca ter plačili dohodnine v primeru dvo-starševskih družin z enim otrokom ob upoštevanju razvrstitve staršev v plačilne razrede



Vir: izračun računskega sodišča.

Tabela 11: Primerjava bruto plač, mesečnega plačila vrtca in deleža dohodnine treh vzorčnih dvo-starševskih družin z dvema otrokoma

Zap. Št.	Bruto dohodek na družinskega člana v tolarjih	Dohod. razred	Delež dohodnine, ki ostane občini v tolarjih	Plačilni razred vrtec	Mesečno plačilo vrtca v tolarjih	Razmerje v bruto plači	Razmerje v plačilu vrtca	Razmerje v plačani dohodnini
1	63.300	1/1	32.431	1/0	10.164	1,0	1,0	1,0
2	141.500	2/3	214.416	5/4	50.820 28.816	2,2	7,8	6,6
3	278.520	3/3	830.541	8/7	81.311 50.427	4,4	13,0	25,6

Vir: izračun računskega sodišča.

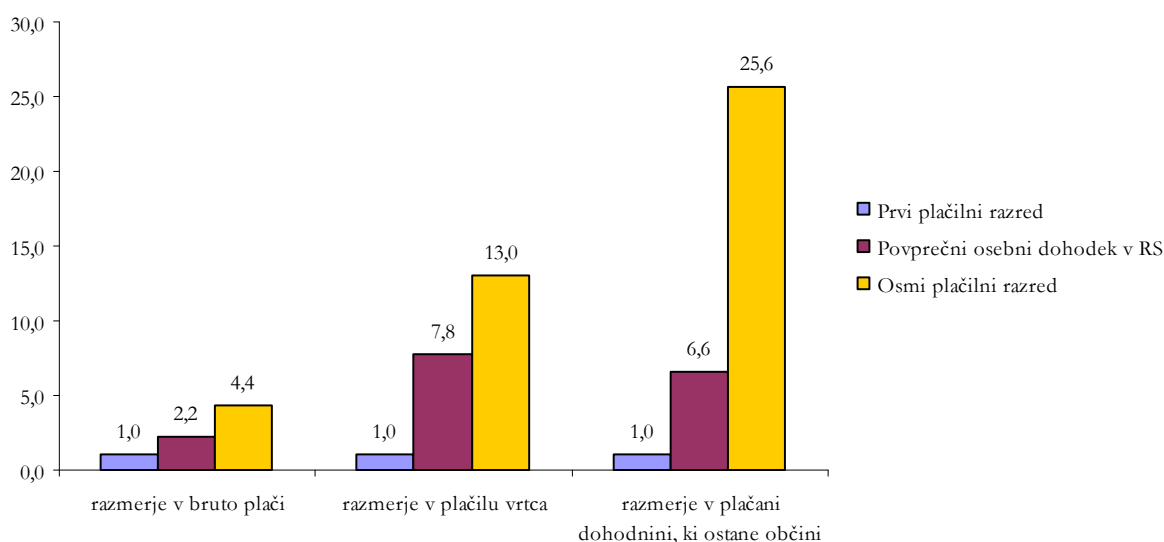
V primerih dvo-starševskih družin z dvema otrokoma sta:

- starša s povprečnim bruto osebnim dohodkom za avgust 2006 na podlagi Pravilnika o plačilih staršev razporejena v peti plačilni razred v primeru mlajšega otroka ter v četrti plačilni razred v primeru starejšega otroka, v primerjavi s staršema v prvem plačilnem razredu v občinski proračun prispevata 6,6-krat več dohodnine, plačata 7,8-krat višji znesek za mesečno plačilo vrtca ob razmerju bruto osebnega dohodka 2,2:1;

- starša, ki sta razporejena v osmi plačilni razred v primeru mlajšega otroka ter v sedmi plačilni razred v primeru starejšega otroka, v primerjavi s staršema v prvem plačilnem razredu v občinski proračun prispevata 25,6-krat več dohodnine, plačata 13-krat višji znesek za mesečno plačilo vrtca ob razmerju bruto osebnega dohodka 4,4:1.

Razmerja med bruto plačami, plačili vrtca ter plačili dohodnine v primeru dvo-starševskih družin z dvema otrokoma ob upoštevanju razvrstitve staršev v plačilne razrede prikazuje slika 20.

Slika 20: Razmerja med bruto plačami, plačili vrtca ter plačili dohodnine v primeru dvo-starševske družine z dvema otrokoma ob upoštevanju razvrstitve staršev v plačilne razrede



Vir: izračun računskega sodišča.

Ob navedenih primerih je potrebno poudariti, da je neto dohodek zaposlenega starša, ki je uvrščen v osmi plačilni razred, zaradi progresivne dohodninske zakonodaje le 3,5-krat višji od neto dohodka starša, ki je uvrščen v prvi plačilni razred.

Iz študije primerov izhaja, da odštejeta starša s povprečnim osebnim dohodkom in dvema predšolskima otrokoma mesečno za vrtec 80 tisoč tolarjev, medtem ko plačata starša iz osmega plačilnega razreda za vrtec za oba otroka kar 131 tisoč tolarjev mesečno.

**Menimo, da predstavljajo določila Pravilnika o plačilih staršev pravzaprav oviro ministrstvu pri doseganju cilja povečanja vključenosti predšolskih otrok v vrtnice. Visoka stopnja progresivnosti lestvice plačilnih razredov namreč za starše s povprečnim ali višjim osebnim dohodkom ne deluje stimulatивно. Veljavni sistem plačil staršev tako spodbuja starše, ki so uvrščeni v zgornje plačilne razrede, da zagotovijo predšolsko vzgojo svojim otrokom v eni izmed cenejših oblik varstva na sivem trgu. Ta pa ni regulirana s strani pristojnega ministrstva ter predstavlja večja tveganja glede strogih standardov in normativov, ki veljajo v javni mreži vrtcev.**

#### 2.6.1.e Primerjalna analiza višine plačila vrtca v Sloveniji in drugih državah OECD

V postopku revizije smo proučili študijo OECD »*Can parents afford to work? Childcare costs, tax-benefit and work incentives*»<sup>54</sup> (v nadaljevanju: študija OECD), ki jo je v svoji raziskovalni nalogi, katere naročnik je bilo ministrstvo, povzel tudi Inštitut za ekonomska raziskovanja (v nadaljevanju: Inštitut).

Inštitut v raziskovalni nalogi »Sistem financiranja predšolske vzgoje v nekaterih državah EU«<sup>55</sup> (v nadaljevanju: študija Inštituta) med drugim primerja najvišja plačila staršev za predšolsko vzgojo dvoletnih otrok v državah OECD in Sloveniji. Primerjava plačil staršev izraža odstotek bruto plače povprečnega proizvodnega delavca in se nanaša na celodnevno mesečno oskrbo otroka v vrtcu. V študiji OECD je upoštevana povprečna bruto plača delavca v proizvodnem sektorju (v nadaljevanju: PBPDP), ki vključuje le »modre ovratnike« (ročne delavce), medtem ko so »beli ovratniki« izključeni. Inštitut je pri primerjavi plačil staršev, izraženih v odstotku bruto plače povprečnega delavca, umestil Slovenijo med države OECD glede na povprečno plačo delavca v predelovalni dejavnosti, v katero je vključil tako modre kot bele ovratnike. To pomeni, da je dobljeni odstotek plačil staršev za predšolsko vzgojo zaradi večje bruto plače manjši, kot bi bil, če bi Inštitut pri določanju povprečne bruto plače upošteval isti kriterij kot države OECD.

PBPDP v Sloveniji je leta 2005 znašala 238.985 tolarjev, medtem ko je istega leta najvišje plačilo staršev za dnevni program vrtca v povprečju znašalo 73.934 tolarjev (80 odstotkov povprečne cene programa vrtca za prvo in drugo starostno skupino).

**Najvišje možno plačilo staršev za predšolsko vzgojo v Sloveniji predstavlja torej 30,9 odstotka bruto povprečne plače proizvodnega delavca.**

Navedeni odstotek pomeni, da je najvišje plačilo vrtca v Sloveniji v samem vrhu, v primerjavi z državami OECD (višje plačilo poznata le Francija in Švica). Ob dejstvu, da je realen delež PBPPP v Sloveniji za plačilo vrtca dejansko višji od izračuna Inštituta, ugotavljamo, da je zelo verjetno, da bi se Republika Slovenija glede navedenega deleža uvrstila najvišje, če bi Inštitut pri PBPPP upošteval le modre ovratnike (vključitev belih ovratnikov je povzročila dvig povprečja plače proizvodnega delavca).

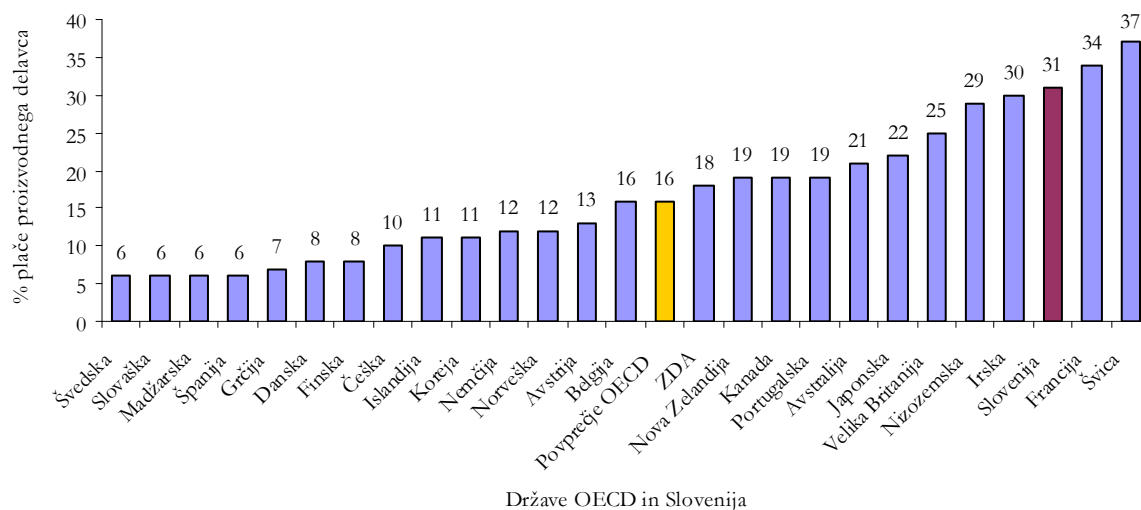
Najvišji delež plačila vrtca za dvoletnega otroka v PBPDP v državah OECD v letu 2001 ali kasneje in v Sloveniji v letu 2005 je prikazan s sliko 21.

---

<sup>54</sup> Leto 2005.

<sup>55</sup> Maj 2006.

Slika 21: Najvišji delež plačila vrtca za dvoletnega otroka v PBPDP v državah OECD v letu 2001 ali kasneje in v Sloveniji v letu 2005



Vir: študija Inštituta.

Nasprotno ugotovitvi o uvrstitvi Republike Slovenije na sam vrh stopnje progresivnosti plačilnih razredov v primerjavi z državami OECD dejansko povprečno plačilo staršev za predšolsko vzgojo otrok v Sloveniji predstavlja nižji delež PBPDP kot v povprečju držav OECD (tabela 12).



Tabela 12: Dejansko plačilo (odstotek v PBPDB) staršev za predšolsko vzgojo dveh otrok (dve in tri leta) v državah OECD v letu 2001 in v Sloveniji v letu 2005

Država	100 % PBPDB + 100 % PBPDB		100 % PBPDB + 67 % PBPDB		67 % PBPDB + 67 % PBPDB	
	PBPDB		PBPDB		PBPDB	
	% PBPDB	% neto doh	% PBPDB	% neto doh	% PBPDB	% neto doh
Avstralija	34	22	26	19	20	18
Avstrija	26	16	26	18	26	21
Belgija	16	13	16	14	11	11
Danska	10	9	10	10	10	12
Finska	11	8	9	7	6	6
Francija	28	18	23	17	17	15
Grčija	10	6	9	6	7	6
Irska	51	29	51	34	51	40
Islandija	18	12	18	13	18	15
Japonska	25	16	25	18	18	16
Kanada	28	18	27	20	27	24
Koreja	18	10	18	12	18	14
Madžarska	12	8	12	9	12	10
Nemčija	8	6	7	6	5	5
Nizozemska	30	21	30	25	21	21
Norveška	16	11	16	12	14	13
Nova Zelandija	34	21	34	26	34	32
Portugalska	38	21	38	25	34	27
Slovaška	12	7	12	8	12	10
Švedska	10	6	8	7	7	6
Švica	48	29	38	27	28	24
Velika Britanija	42	26	34	23	26	22
ZDA	34	19	38	27	34	26
Povprečja OECD	24	16	23	17	20	17
Slovenija	17	12	17	13	11	9

Vir: študija Inštituta.

Na podlagi izračunov Inštituta bi lahko sklepali, da je predšolska vzgoja v Sloveniji poceni, kar je nasprotno od ugotovitve, da se glede na najvišje plačilo staršev za predšolsko vzgojo Slovenija uvršča med

države, kjer je predšolska vzgoja najdražja. Pravilni sta obe trditvi, le da ne gre za isti tip družin. Vseh pet tipov družin, katere v raziskovalni nalogi Inštitut povzema iz študije OECD in za katere so opravljeni izračuni, sodi med družine s podpovprečnimi dohodki, saj je povprečna bruto plača v predelovalnih dejavnostih nižja od povprečne bruto plače v vseh dejavnostih. Leta 2005 je PBPPP predstavljala 86,2 odstotka povprečne plače v Sloveniji.<sup>56</sup> Za družine z nižjimi dohodki je dejansko plačilo za predšolsko vzgojo otrok v Sloveniji nižje kot v povprečju v državah OECD, medtem ko je za družine z nadpovprečnimi dohodki dejansko plačilo staršev v Sloveniji med najvišjimi v primerjavi z državami OECD.

*Na vprašanje, ali je proučilo sisteme plačil predšolske vzgoje v drugih državah, je ministrstvo odgovorilo, da so sistemi v drugih državah zelo pestri in raznoliki. V sak ima svoje posebnosti, zato je primerjava nemogoča.*

Vir: intervju na ministrstvu z dne 4. 9. 2006.

V tabeli 13 prikazujemo primerjavo najvišjih mesečnih plačil staršev za predšolsko vzgojo v nekaterih izbranih državah OECD, delež najvišjega mesečnega plačila za predšolsko vzgojo v PBPDP ter delež stroškov vrtcev, ki jih pokrijejo plačila staršev.

Tabela 13: Primerljivost najvišjih plačil staršev za predšolsko vzgojo ter delež stroškov vrtcev, ki jih pokrijejo plačila staršev v izbranih državah OECD

Država	Najvišje mesečno plačilo staršev za predšolsko vzgojo v evrih		Delež najvišjega mesečnega plačila za predšolsko vzgojo v PBPDP v odstotkih	Družinski dohodek, pri katerem so starši uvrščeni v najvišji plačilni razred, izražen v odstotku PBPDB	Delež stroškov vrtcev, ki jih pokrijejo plačila staršev v odstotkih
	0-3 leta	3-6 let			
Slovenija	489	354	30,9	383 <sup>57</sup>	29,1
Avstrija	268	268	12,9	113	15,0
Finska	200	200	8,2	158	15,4
Danska <sup>58</sup>	385	218	10,5	115	20,0
Švedska <sup>59</sup>	136	136	5,9	197,2	11,0
Češka	-	9	1,7	1,6 x min. življ. stroškov	7,8
Estonija	61	61	17	-	7,0

Vir: študija Inštituta.

<sup>56</sup> Izračun Inštituta.

<sup>57</sup> Primer štiri članske družine.

<sup>58</sup> Plačila ustrezajo 30 odstotkom dejanskih stroškov na otroka, kar je zgornja meja plačila staršev.

<sup>59</sup> Najvišji znesek za prvega otroka znaša 3 odstotke bruto dohodka (136 evrov), za drugega otroka 2 odstotka (91 evrov), za tretjega otroka 1 odstotek bruto dohodka (45 evrov) ter brezplačno za morebitnega četrtega otroka.

#### 2.6.1.f Primerjava sistema plačil staršev za predšolsko vzgojo s sistemi plačil drugih javnih storitev

Pravilnik o plačilih staršev ureja deljeno financiranje predšolske vzgoje otrok v javnih vrtcih na način, ki se od drugih javnih vzgojno-varstvenih in izobraževalnih ter sistemov socialne in zdravstvene oskrbe bistveno razlikuje.

Republika Slovenija kot socialna država z javnim zdravstvom ter javnim izobraževalnim sistemom zagotavlja enako dostopnost ter koriščenje storitev vsem državljanom brez obveznega - dodatnega sofinanciranja storitev javnega sistema, vezanega na prihodkovni oziroma premoženjski položaj posameznika. Financiranje teh sistemov država zagotavlja tako preko obveznih prispevkov delojemalcev in delodajalcev iz državnega oziroma občinskih proračunov.

Načelo solidarnosti, kot eno osnovnih načel socialne države, je izraženo tako v načinu zbiranja finančnih sredstev za zdravstveno, pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ki je določeno v istem deležu bruto osebnega dohodka posameznika (22,1-odstotnem deležu) kot tudi v samem dohodninskem sistemu. Slednji namreč vsebuje progresivno lestvico davčnih razredov, katerih poglobitveni namen je, ob upoštevanju davčnih olajšav (splošne, olajšava za otroka, vzdrževanega člana), tudi upoštevanje načela solidarnosti družbe. Državljeni v občinski in državni proračun, katerih glavna funkcija je zagotavljanje delovanja javnih služb in s tem uresničevanje javnega interesa, plačujejo različne zneske glede na njihov prihodkovni in premoženjski položaj.

Kar 70,9 odstotka vseh odhodkov, povezanih z zagotavljanjem predšolske vzgoje v Sloveniji, financirajo občine. Upošteva dejstvo, da najvišji delež prihodkov občin predstavlja 35 odstotkov prihodka iz dohodnine, ki se razporedijo na posamezne občine v razmerju med odmerjeno dohodnino zavezancev, ki imajo stalno bivališče v občini in odmerjeno dohodnino v državi<sup>60</sup>, lahko trdimo, da država (občine) pri plačilu dohodnine zavezancev že upošteva načelo solidarnosti, na podlagi katerega so tudi starši predšolskih otrok posredno, upoštevajoč njihov dohodkovni položaj, že plačali večji del stroškov za predšolsko vzgojo.

**Ker Pravilnik o plačilih staršev ureja plačilo deleža cene programa vrtca na način ponovne razvrstitve staršev v plačilne razrede (s stopnjo progresije v razmerju 1:8), lahko govorimo o dvojnem sistemu obdavčenja staršev predšolskih otrok, ki obiskujejo javni vrtec, z izredno progresivno naravnano lestvico.**

Ministrstvu priporočamo, da pripravi spremembe Pravilnika o plačilih staršev, ki bo ob upoštevanju načel socialne države:

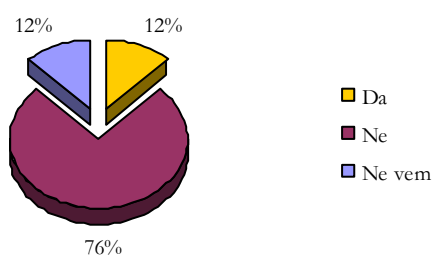
- upošteval omejeno zmožnost plačil za predšolsko vzgojo otrok staršev z nizkimi dohodki,
- znižal najvišja plačila staršev na primerljivo raven drugih evropskih držav in tako stimuliral starše s povprečnimi ter nadpovprečnimi dohodki, da svoje otroke v večji meri vključijo v javni sistem predšolske vzgoje,
- približal delež stroškov predšolske vzgoje, ki ga plačajo starši, na raven povprečja drugih evropskih držav.

<sup>60</sup> 23. člen ZFO.

### 2.6.1.g Rezultati ankete staršev glede razporeditve staršev v plačilne razrede

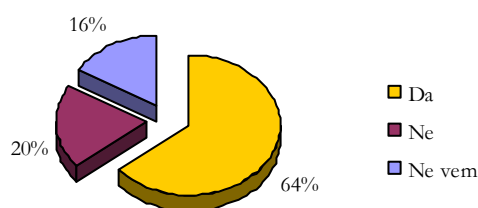
Rezultati ankete kažejo, da le 12 odstotkov anketiranih staršev meni, da zakonodaja omogoča pravično razporeditev staršev v veljavne plačilne razrede glede na njihov dohodkovni oziroma premoženjski položaj, 76 odstotkov jih meni nasprotno (slika 22). 64 odstotkov anketirancev meni, da bi bil primeren ter upravičen dvig davkov, s katerim bi država vsem otrokom zagotovila brezplačno predšolsko vzgojo (slika 23).

Slika 22: Mnenje staršev o tem, ali zakonodaja omogoča pravično razporeditev staršev v veljavne plačilne razrede glede na njihov dohodkovni oz. premoženjski položaj



Vir: anketa staršev, vprašanje št. 20.

Slika 23: Mnenje staršev o tem, ali bi bil primeren in upravičen dvig davkov za namen brezplačne predšolske vzgoje



Vir: anketa staršev, vprašanje št. 18.

## 2.7 Kvaliteta storitev na področju predšolske vzgoje

V Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji<sup>61</sup> je ministrstvo predstavilo konceptualne rešitve sistema vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji, ki naj bi prispevale strokovno podlago za novo sistemsko zakonodajo (strukturni okvir in postopki za sprejemanje vsebinskih sprememb) na področju vzgoje in izobraževanja in željo po vzpostavitvi kvalitetnega sistema edukacije, ki bo dosegal raven razvitih držav. Vsebinsko prenovno predšolske vzgoje je Strokovni svet zajel v Kurikulu za vrtce<sup>62</sup>.

Kurikul za vrtce ne predpisuje konkretnih tem ter oblik operativnih vzgojnih priprav. Tako se velik delež neposrednih strokovnih odločitev prenaša na raven vrtca in na posamezne strokovne delavce, kar naj bi po mnenju strokovnjakov privedlo še do aktivnejše inovacijske dejavnosti v javnih vrtcih.

Odprtost in procesna naravnost Kurikula za vrtce omogoča, da ti sami oblikujejo različno programsko ponudbo, pri tem pa morajo upoštevati skupne strokovne kriterije, opredeljene s temeljnimi cilji in načeli Kurikula za vrtce. Tako vrtci v okviru programa in odvisno od izvedbenega kurikula, interesa otrok in želja staršev izvajajo različne obogatitvene dejavnosti. To so aktivnosti (razne delavnice, Zlati sonček, bralna značka), ki jih vrtec izvaja občasno, daljši ali krajši čas, v času predpisane obveznosti dela vzgojiteljev z otroki. Obogatitvene dejavnosti morajo biti skladne s cilji Kurikula za vrtce, sredstva za njihovo izvedbo pa so vključena v ceno programa.

<sup>61</sup> Ministrstvo za šolstvo in šport, 1995.

<sup>62</sup> Sprejet na 26. seji Strokovnega sveta, dne 18. 3. 1999.

V skladu z določili ZVrt mora vrtec staršem v posebni publikaciji predstaviti programe, ki jih izvajajo, njihove cilje, vsebine in metode dela ter tudi mnenje Strokovnega sveta o ustreznosti programov.

### 2.7.1 Ali je kvaliteta storitev predšolske vzgoje zadovoljiva

Ministrstvo nam je pojasnilo, da je v letu 2002 sofinanciralo projekt z naslovom »Ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti predšolske vzgoje v vrtcih«. Oblikovani so bili vprašalniki za strokovne in vodstvene delavce ter za starše. Po pojasnilu ministrstva je izpolnjene vprašalnike analiziral ZRSŠ. ZRSŠ je novembra 2006 ministrstvu predložil tudi predlog zaključnega poročila »Analiza kakovosti pedagoškega dela v vrtcih pri osnovnih šolah«.

Vir: vprašalnik o nalogah ministrstva z dne 28. 7. 2006, vprašanje št. 46; predlog zaključnega poročila »Analiza kakovosti pedagoškega dela v vrtcih pri osnovnih šolah«, Ljubljana, oktober 2006.

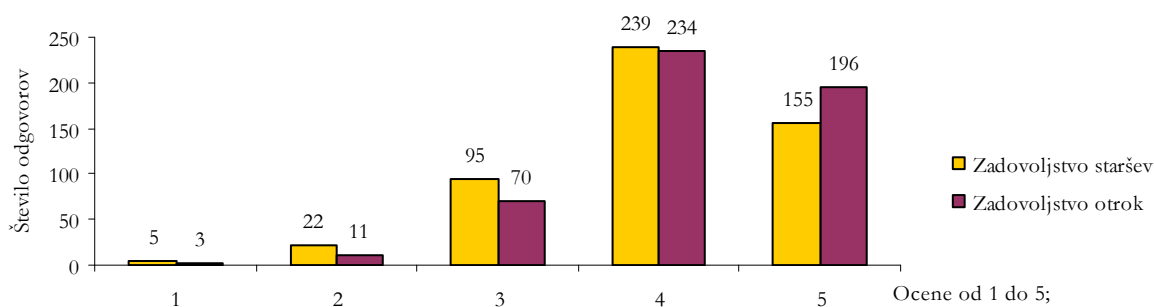
Med postopkom revizije nam ZRSŠ ni predložil dokumentacije v zvezi z rezultati analize vprašalnikov o kakovosti predšolske vzgoje v vrtcih.

#### 2.7.1.a Rezultati ankete staršev glede zadovoljstva staršev ter njihovih otrok s storitvami vrta

Rezultati Ankete staršev so pokazali, da so tako starši kot tudi otroci, ki obiskujejo vrtec, s storitvami vrta zelo zadovoljni. Pri ocenjevanju so bile staršem na voljo ocene od 1 do 5, pri čemer pomeni ocena 5 največje zadovoljstvo. Starši so na vprašanje o njihovem zadovoljstvu s storitvami vrta odgovorili s povprečno oceno 4,0, hkrati pa menijo, da so njihovi otroci s storitvami vrta še bolj zadovoljni, saj so zadovoljstvo svojih otrok ocenili s povprečno oceno 4,2.

Odgovori anketiranih staršev in njihovih otrok glede zadovoljstva s storitvami vrta so prikazani s sliko 24.

Slika 24: Ocenitev zadovoljstva staršev oz. skrbnikov ter zadovoljstva otrok s storitvami vrta

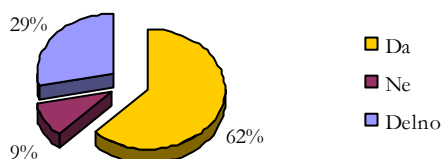


Vir: anketa staršev, vprašanje št. 14 in št. 15.

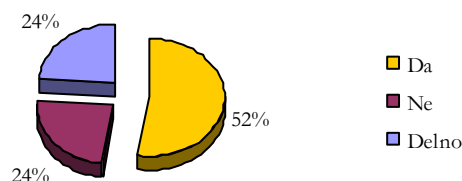
V anketi staršev smo starše zaprosili tudi za mnenje o poslovnem času vrta. 62 odstotkov vseh staršev je odgovorilo, da jim poslovni čas vrta ustreza in le 9 odstotkov jih je odgovorilo nasprotno (slika 25). Večina anketiranih staršev (52 odstotkov), katerih otroci obiskujejo vrta, meni, da bi morali vrta v primeru potrebe zagotavljati varstvo tudi po 17. uri (slika 26). Prav tako se anketirani starši strinjajo (43 odstotkov) oziroma se

delno strinjajo (26 odstotkov), da bi bilo ustrezno v primeru potrebe zagotoviti otrokom tudi sobotno varstvo (slika 27).

Slika 25: Odgovori staršev na vprašanje: »Ali vam poslovni čas vrtca ustreza?«



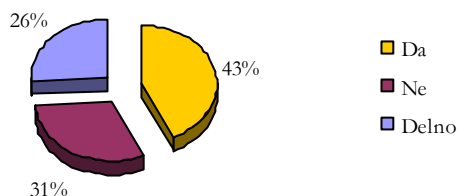
Slika 26: Odgovori staršev na vprašanje »Ali bi bilo po vašem mnenju ustrezno v primeru potrebe otrokom zagotoviti varstvo po 17. uri?«



Vir: anketa staršev, vprašanje št. 9.

Vir: anketa staršev, vprašanje št. 12.

Slika 27: Odgovori staršev na vprašanje »Ali bi bilo po vašem mnenju ustrezno v primeru potrebe zagotoviti varstvo otrok tudi ob sobotah?«



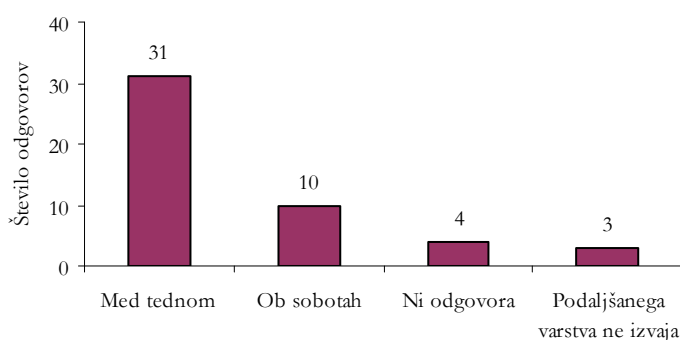
Vir: anketa staršev, vprašanje št. 13.

Skladno z večinskim mnenjem staršev, ki so izrazili zadovoljstvo s poslovnim časom vrtcev, večina vrtcev (tako je odgovorilo 31 ravnateljcev) organizira podaljšano varstvo otrok med delavniki po 17. uri, 10 vrtcev (izmed 31, ki izvajajo popoldansko varstvo) omogoča staršem varstvo tudi ob sobotah in le trije vrtci podaljšanega varstva zaenkrat še ne omogočajo (4 ravnatelji niso odgovorili)<sup>63</sup>.

Odgovori ravnateljcev o številu vrtcev s poslovnim časom vrtca po 17. uri in ob sobotah so prikazani s sliko 28.

<sup>63</sup> Ravnatelji vrtcev, ki podaljšano varstvo izvajajo med tednom in ob sobotah, so označili oba odgovora.

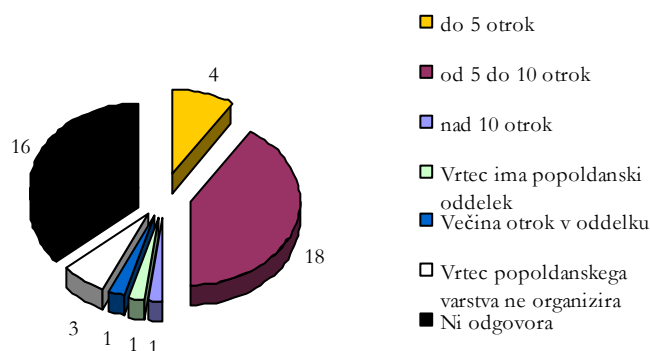
Slika 28: Odgovori ravnateljev o številu vrtcev s poslovnim časom vrtca po 17. uri in ob sobotah



Vir: vprašalnik za ravnatelje, vprašanje št. 9.

Odgovori ravnateljev o minimalnem številu otrok, za katere vrtec organizira varstvo po 17. uri, so prikazani s sliko 29.

Slika 29: Odgovori ravnateljev o minimalnem številu otrok, za katere vrtec organizira varstvo po 17. uri



Vir: vprašalnik za ravnatelje, vprašanje št. 9.

**Ocenjujemo, da so storitve vrtcev na visoki kakovostni ravni, kar so potrdili tudi anketirani starši, ki so s storitvami vrtcev zelo zadovoljni.**

**Ugotavljamo, da podaljšano varstvo otrok v okviru vrtcev ni celostno urejeno na nacionalnem nivoju, kar potrjuje tudi dejstvo, da se posamezni vrtec sam odloča, v katerih primerih organizira podaljšano varstvo.**

Ministrstvu predlagamo, da s priporočilom vrtce usmeri v enako ravnanje, ko se pojavi potreba po organiziranju varstva po 17. uri in ob sobotah (npr. najmanjše število otrok, ki je potrebno, da se organizira varstvo).

### 2.7.1.b Izvajanje dodatno plačljivih dejavnosti v času izvajanja osnovnega programa vrtca

Velika večina vrtcev ponuja otrokom in staršem dodatne plačljive dejavnosti, ki jih izvajajo zunanji izvajalci v času izvajanja osnovnega programa vrtca. Vodilni delavci v mnogih primerih argumentirajo to ponudbo po eni strani s pritiski staršev in po drugi, da pomenijo dodatne dejavnosti način izpeljave izvedbenega kurikula.

Pristojnosti odločanja o nudenju in izvajanju dodatnih plačljivih storitev v vrtcih so sistemsko prepuščene posameznim vrtcem. Ministrstvo je vrtce le opozorilo<sup>64</sup>, da dodatne dejavnosti, ki se izvajajo izven programa vrtca, časovno ne smejo posegati v program vrtca in se lahko izvajajo šele takrat, ko so posamezni prostori vrtca prazni.

ZRSŠ je proučil izvajanje dodatnih dejavnosti v vseh vrtcih v šolskem letu 2002/2003 tako, da je septembra 2003 izvedel anketo ravnateljcev, zunanjih izvajalcev dodatnih dejavnosti, strokovnih sodelavcev ter staršev tako vključenih kot ne vključenih otrok v dodatne dejavnosti. V Poročilu o spremljanju dodatnih dejavnosti v vrtcih<sup>65</sup> (v nadaljevanju: poročilo) je ugotovil, da:

- so dodatne dejavnosti v vrtcih močno prisotne (v povprečju 4,8 dejavnosti na en vrtce),
- potekajo pretežno v dopoldanskem času (30 odstotkov dejavnosti je potekalo med 9. in 11. uro, med 12. in 14. uro je potekalo 21 odstotkov dejavnosti ter med 14. in 15. uro 16 odstotkov vseh dejavnosti),
- jih izvajajo v glavnem zunanji izvajalci (zunanji izvajalci so izvajali tuj jezik v 60 odstotkih primerov, plesne dejavnosti v 52 odstotkih, drsanje v 42 odstotkih,...),
- jih starši dodatno plačujejo (52 odstotkov vseh dejavnosti v celoti plačujejo starši, 18 odstotkov dejavnosti plačujejo delno starši in delno vrtce).

ZRSŠ je v poročilu navedel, da so bili presenetljivi odgovori anketiranih, ki so utemeljili čas za izvajanje dodatnih dejavnosti med 12. in 14. uro ter med 12. in 15. uro kot primeren, ker je takrat redni program že končan ali ker takrat ni moten program vrtca. Strokovnjaki v poročilu ne najdejo odgovora na vprašanje, zakaj staršem dodatne dejavnosti toliko pomenijo, da so zanje pripravljeni dodatno plačati, čeprav potekajo v časovnem okviru obveznega programa vrtca, za katerega mesečno plačujejo ceno. Domnevajo, da se za dodatne dejavnosti odločajo bolj zaradi njihove razširjenosti in priljubljenosti kot oblike, s katero nudijo otroku nekaj več, drugače in boljše.

ZRSŠ v poročilu povzema, da:

- dodatne dejavnosti v večini primerov ne predstavljajo vsebinsko povezanega dela izvedbenega kurikula, temveč je to program, ki ga pripravijo in izvedejo zunanji izvajalci brez sodelovanja strokovnih delavcev vrtca, zato bi moral vrtce nuditi dejavnosti, kot so ples, šport, likovne, dramske in druge ustvarjalne dejavnosti, v okviru izvajanja področij dejavnosti iz kurikula za vrtce,
- so mnenja o pomenu zgodnjega učenja tujega jezika deljena, zato bi bilo potrebno proučiti predloge nekaterih vodilnih in strokovnih delavcev vrtcev, da bi spoznavanje tujega jezika postalo del kurikula oziroma rednega programa in v zvezi s tem oblikovati ustrezne strokovne in pravne smernice na nacionalni ravni,
- lahko k spremembi stanja največ vplivajo vodilni in strokovni delavci v vrtcih s povečevanjem obsega in kakovosti dejavnosti, po katerih je največ povpraševanja, v okviru rednega programa in z učinkovitejšim predstavljanjem oziroma promoviranjem svojega dela.

Vir: Poročilo ZRSŠ o spremljanju dodatnih dejavnosti v vrtcih z dne 2. 5. 2005.

<sup>64</sup> Okrožnica št. 603-12/99 z dne 21. 2. 2000.

<sup>65</sup> Z dne 2. 5. 2005.



Rezultati analize, ki jo je izvedel ZRSS, kažejo, da vrtci v revidiranem obdobju niso upoštevali navodila iz leta 2000, s katerim jih je ministrstvo napotilo, da lahko dodatne dejavnosti izvajajo izven časa izvajanja obveznega osnovnega programa. Iz razgovorov in dokumentacije, ki smo jo pridobili, sklepamo, da ministrstvo kljub ugotovitvam ZRSS ni pristopilo k ukrepanju za preprečitev izvajanja dodatnih dejavnosti v časovnem okviru izvajanja osnovnega programa. Poudarjamo, da tudi v poročilih glavnega inšpektorja o izvajanju inšpekcijskega nadzorstva za revidirano obdobje ni bilo zaslediti ugotovitev v zvezi z izvajanjem dodatnih dejavnosti, ki se ne izvajajo v okviru in času izvajanja Kurikula za vrtce.

Eden izmed pogojev za opravljanje dela strokovnih delavcev v vrtcih je pridobljena visoka izobrazba. V času študija pridobivajo bodoči vzgojitelji tudi znanje s področja plesa, petja, igranja glasbenih instrumentov, športa, likovnih, dramskih in drugih ustvarjalnih dejavnosti. Upošteva dejstvo, da predstavljajo v povprečni ceni programa vrtca največji delež ravno plače zaposlenih v vrtcih (slika 11), menimo, da bi bilo smotrnejše, da bi dodatne storitve, ki jih trenutno izvajajo predvsem zunanji izvajalci za doplačilo, izvajali za našete dejavnosti že usposobljeni strokovni delavci v okviru rednega programa.

Ministrstvu priporočamo, da pretehta možnosti, da bi dodatne dejavnosti, po katerih povprašujejo starši, izvajali strokovni delavci vrtca v okviru cene in časa izvajanja osnovnega programa vrtca.

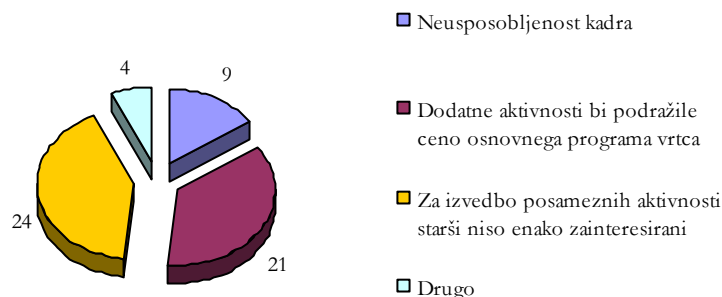
Za pomoč pri predstavitvi stanja vrtcev v zvezi z izvajanjem dodatnih aktivnosti, ki jih organizirajo vrtci in niso vključene v ceno osnovnega programa vrtca, smo zaprosili 53 ravnateljic in ravnateljev vrtcev. Od 44 izpolnjenih vprašalnikov, smo dobili le dva odgovora, v katerih ravnatelja pojasnjujeta, da dodatnih plačljivih dejavnosti v njihovih vrtcih ne izvajajo. Sicer pa ravnatelji pojasnjujejo, da veljavni Kurikul omenjenih dejavnosti ne opredeljuje kot obvezne vsebine, zato jih večina (ne pa vsi) vrtcev organizira s pomočjo zunanjih izvajalcev po 17. uri.

Ravnatelje smo zaprosili, da nam navedejo razloge, zakaj dodatno plačljive dejavnosti niso vključene v osnovni program vrtca.

Ravnatelji so izvajanje dodatno plačljivih dejavnosti v popoldanskem času, izven izvajanja osnovnega programa vrtca, argumentirali z navedbo, da vsi starši za izvedbo posameznih aktivnosti niso enako zainteresirani (24 ravnateljev), da bi dodatne aktivnosti, če bi jih izvajali vzgojitelji sami, podražile ceno osnovnega programa vrtca (21 ravnateljev) ter da kljub visokošolski izobrazbi vzgojiteljev, ti niso strokovno usposobljeni za samostojno izvajanje teh dejavnosti (9 ravnateljev).

Razlogi, da dodatno plačljive aktivnosti niso vključene v osnovni program vrtca, ki so nam jih navedli anketirani ravnatelji vrtcev, so prikazani s sliko 30.

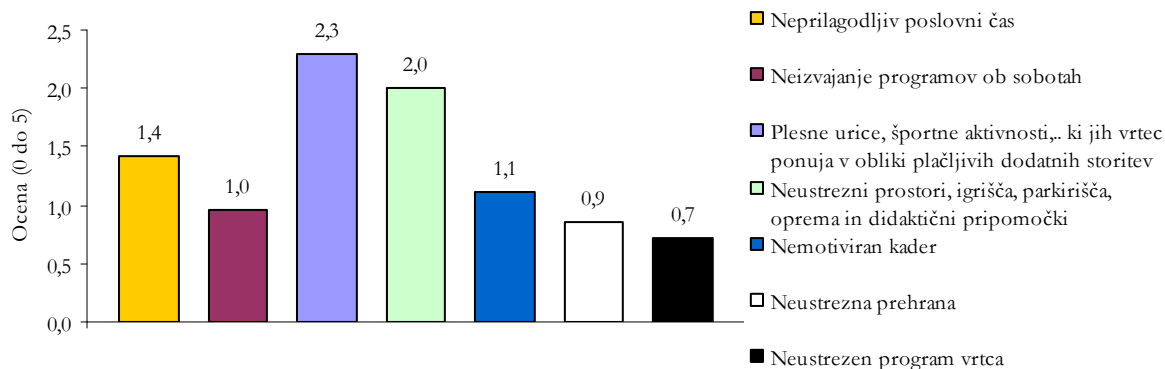
Slika 30: Odgovori ravnateljev na vprašanje »Zakaj dodatno plačljive aktivnosti niso vključene v osnovni program vrtca?«



Vir: vprašalnik za ravnatelje, vprašanje št. 8.

Starše, katerih otroci obiskujejo vrtce, smo zaprosili za njihovo mnenje o morebitnih pomanjkljivostih in slabostih vrtca. Anketirani starši niso nobenega od ponujenih odgovorov ocenili visoko (starši so lahko odgovore ocenili od 0 do 5, pri čemer je ocena 5 pomenila največjo pomanjkljivost). Kot pomanjkljivost storitev vrtca so bile najvišje (z oceno 2,3) ocenjene dodatne plačljive storitve, ki jih vrtci nudijo otrokom za doplačilo k ceni osnovnega programa (slika 31).

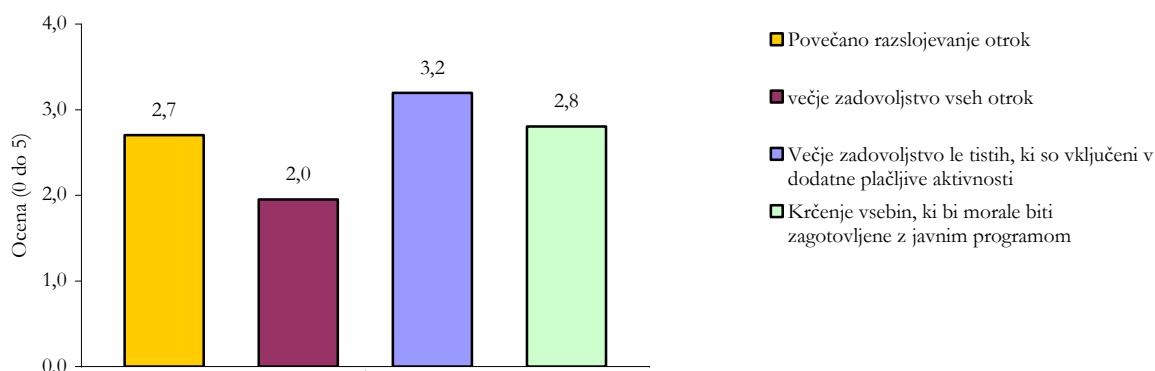
Slika 31: Ocena anketiranih staršev o pomanjkljivostih in slabostih storitev vrtca



Vir: anketa staršev, vprašanje št. 6.

Starše, katerih otroci obiskujejo javne vrtce, smo v anketi staršev povprašali, kakšni so po njihovem mnenju učinki ponudbe dodatnih plačljivih storitev. Starši so trditev, da »dodatne plačljive storitve omogočajo večje zadovoljstvo le tistim otrokom, ki so v te dejavnosti vključeni«, ocenili z visoko oceno 3,2, z oceno 2,8 pa so ocenili trditev, da gre pri dodatnih plačljivih storitvah za »krčenje vsebin, ki bi morale biti zagotovljene z javnim programom ter vključene v ceno programa« (slika 32).

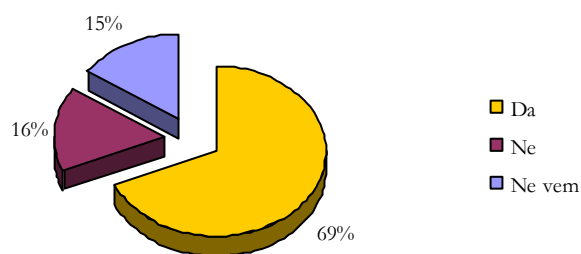
Slika 32: Ocena anketiranih staršev o učinkih ponudbe dodatnih plačljivih storitev s strani



Vir: anketa staršev, vprašanje št. 7.

Kar 69 odstotkov anketiranih staršev, katerih otroci obiskujejo vrtce, meni, da bi morale biti dodatno plačljive storitve vključene v ceno osnovnega programa vrtca, in le 16 odstotkov staršev se s tem ne strinja (slika 33).

Slika 33: Odgovori staršev na vprašanje »Ali menite, da bi morale biti dodatne - plačljive storitve vključene v ceno osnovnega programa vrtca?«



Vir: anketa staršev, vprašanje št. 8.

Ocenjujemo, da bi moralo ministrstvo ob upoštevanju rezultatov študije ZRSS preučiti problematiko v zvezi z izvajanjem dodatno plačljivih dejavnosti v času izvajanja osnovnega programa vrtca. Menimo, da v časovnem okviru izvajanja dejavnosti iz Kurikula za vrtce ne bi smelo dopustiti neenakopravnega obravnavanja otrok glede na plačilno sposobnost njihovih staršev.

**Ocenjujemo, da ni ovir, da vrtci ne bi nudili dejavnosti, kot so ples, šport, likovne, dramske in druge ustvarjalne dejavnosti, v okviru in času izvajanja področij dejavnosti iz Kurikula za vrtce.** Zato ministrstvu priporočamo, da prouči možnost in smiselnost določitve vsebine in obsega osnovnega programa vrtca ter razmejitve oziroma ločitve dodatno plačljivih dejavnosti, kar bi pomenilo, da bi glede izvajanja osnovne dejavnosti vsi vrtci ravnali enako.

## 2.8 Cilji ministrstva na področju predšolske vzgoje

Na področju predšolske vzgoje je ministrstvo v obdobju 2004–2008 kot cilj (objavljen na spletni strani ministrstva) med drugim postavilo:

- zagotovitev večje kakovosti in racionalizacije predšolske vzgoje in
- zmanjšanje odvečnega administrativnega dela učiteljev v vrtcih.

V finančnih načrtih proračunov za leta 2003, 2004 in 2005 je ministrstvo v okviru glavnega programa »1902 – Varstvo in vzgoja predšolskih otrok« in podprograma »19023301 – Vrtci« (v nadaljevanju: podprogram) postavilo naslednje dolgoročne cilje:

- razvijanje kurikulumov v vrtcih za izboljšanje kakovosti vzgojnega dela,
- povečanje števila vključenih otrok v eno od oblik zunaj-družinske vzgoje,
- nudenje možnosti otrokom iz socialno in kulturno manj vzpodbudnega okolja, da nadoknadijo nekatere primanjkljaje v razvoju,
- omogočanje integracije otrok s posebnimi potrebami,
- izvajanje programov predšolske vzgoje na narodno mešanih območjih v skladu s sprejetimi meddržavnimi sporazumi in zakonodajo.

Med letnimi izvedbenimi cilji je ministrstvo v finančnih načrtih navedlo naslednje:

- za leto 2003:
  - povečanje vključenosti otrok, zaradi česar bo treba zagotoviti racionalno mrežo vrtcev,
  - sofinanciranje različnih aktivnosti in projektov, npr. strokovna posvetovanja,
  - skupne raziskave z Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve o položaju otrok, ki niso vključeni v vrtce, in priprava drugih raziskovalnih analiz in eksperimentalnih projektov.
- za leti 2004 in 2005:
  - nadaljevanje aktivnosti vrtcev za povečanje deleža vključenosti otrok v vrtce, tako da bi dosegli primerljivost z evropskim standardom (od 65 do 80-odstotno vključenost otrok druge starostne skupine).

Med izvedbenimi cilji za leto 2006 je ministrstvo navedlo 7 ciljev (zagotavljanje plač za pripravnike, zagotavljanje sredstev za polovico plače vzgojiteljev v bolnišničnih oddelkih, sofinanciranje projektov, vezanih na kakovostno izvedbo Kurikula za vrtce ter sodelovanja s projekti na mednarodnih posvetih ali kongresnih, zagotavljanje ocenjevanja igrač in seznanjanje širše javnosti s pomenom dobre igrače, zagotavljanje sredstev za plačilo višjih stroškov izvajanja Kurikula za vrtce na narodno mešanih območjih, kritje višjih stroškov za izvedbo programov v romskih oddelkih).

Iz navedene dokumentacije ni razvidno, da bi ministrstvo v revidiranem obdobju prilagodilo nacionalni cilj glede deleža vključenih otrok v oblike predšolske vzgoje cilju, sprejetem na zasedanju Evropskega Sveta v Barceloni leta 2002 (90-odstotna vključenost otrok od treh let do začetka šolanja v vrtce ter vsaj 33-odstotna vključenost otrok mlajših od treh let).

### 2.8.1 Ali je bil podprogram načrtovan učinkovito

Oblikovanje vzgojnega procesa bi moralo biti izraženo v programskih ciljih. Ugotavljamo, da navedeni cilji niso določeni v obdobju, v katerem naj bi bil doseženi, in niso izraženi v vrednostih oziroma pričakovanih rezultatih programskega delovanja.

Ugotovili smo, da je ministrstvo določilo različne dolgoročne cilje, iz katerih ni razvidno, kateri so prioritetni oziroma ali so enako pomembni vsi navedeni cilji. Cilji, ki jih je določilo ministrstvo v revidiranem obdobju, niso merljivi. Razlog za nemerljivost je tudi v tem, da za podprogram ni navedenih indikatorjev in drugih kazalcev uspešnosti in učinkovitosti njegovega delovanja, s pomočjo katerih bi uspešnost in učinkovitost lahko merili.

V finančnih načrtih ni najti povezav med letnimi izvedbenimi cilji in dolgoročnimi cilji, čeprav bi prvi morali slediti drugim, da bi jih bilo v določenem obdobju mogoče tudi doseči. Pod kratkoročnimi cilji ministrstvo navaja nekaj splošnih namer delovanja, ki pa niso cilji niti niso aktivnosti za doseganje ciljev.

Ministrstvo bi moralo pri določanju ciljev v zvezi z zagotavljanjem dostopnosti vrtcev v revidiranem obdobju:

- analizirati izhodiščno stanje v delovanju, ki ga je želelo spremeniti (npr. stanje glede števila razpoložljivih prostih mest v vrtcih, stanje glede potreb po vključenosti otrok v vrtce, število zavrnjenih otrok pri vpisu v vrtce, čakalno dobo za vpis otrok v vrtce, razloge za ne vključitev otrok v vrtce, stanje glede izvajalcev predšolske vzgoje, razloge za majhen delež zasebnih vrtcev in drugih oblik predšolske vzgoje, višino cene programov, višino plačil staršev za vrtce in drugo),
- opredeliti pričakovane rezultate delovanja podprograma v določenem obdobju na način, da bi jih bilo mogoče izmeriti (npr. povečanje deleža oziroma števila vključenosti predšolskih otrok v vrtce za določen odstotek ali v določenem številu, sprememba sistema financiranja z navedbo analize predvidenih učinkov in drugo),
- določiti na kakšen način (z navedbo aktivnosti in ukrepov v določenem obdobju) bodo pričakovani rezultati oziroma zastavljeni cilji uresničeni (npr. načrtovanje višjega zneska proračunskih sredstev za investicije v vrtce, aktivno spodbujanje organiziranja drugih oblik predšolske vzgoje, predstavitev spremembe sistema financiranja vrtcev in drugo),
- opredeliti način merjenja uresničevanja ciljev z navedbo indikatorjev in kazalcev (npr. število novih vrtcev oziroma drugih oblik predšolske vzgoje, število dodatnih prostih mest v vrtcih, povečanje deleža vključenosti otrok v vrtce z upoštevanjem dejstev, ki vplivajo na izkazovanje deleža v vrtce vključenih otrok kot npr. padec rodnosti in drugo).

**Ocenjujemo, da temelji večina v poročilu navedenih slabosti v zvezi z zagotavljanjem dostopnosti vrtcev na slabem načrtovanju podprograma in predvsem na pomanjkljivo zastavljenih ciljih, ki ne omogočajo ocene uspešnosti uresničevanja.**

Ker ministrstvo ni opredelilo načina uresničevanja ciljev, tudi ni bilo vnaprej znano, s katerimi aktivnostmi in ukrepi naj bi zagotavljalo izboljšanje stanja na področju predšolske vzgoje. Zaradi navedenih dejstev menimo, da načrtovanje podprograma za revidirano obdobje ni bilo učinkovito.

## 2.8.2 Ali je ministrstvo ocenilo uresničevanje ciljev

*Ministrstvo je pri ocenjevanju uspehov pri doseganju zastavljenih ciljev v revidiranem obdobju ocenjevalo predvsem uspeh v okviru posameznih proračunskih postavk ter navajalo podatke o porastu vključenosti otrok v zadnjem desetletju.*

Vir: obrazložitve zaključnih računov za leto 2003, 2004 in 2005.

Pri preveritvi Obrazložitev zaključnih računov za revidirana leta smo ugotovili, da ministrstvo ni spoštovalo določil 10. člena Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna<sup>66</sup> (v nadaljevanju: Navodilo o pripravi zaključnega računa), ker:

- je oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev navedlo le opisno, ni pa navedlo fizičnih in finančnih kazalcev (4. točka),
- ni navedlo ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta ali več preteklih let (6. točka),
- ni navedlo ocene gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja in ukrepov za izboljšanje učinkovitosti ter kvalitete poslovanja ministrstva (7. točka).

Iz zaključnih poročil ministrstva za revidirana leta ni mogoče razbrati, ali je bilo delovanje na področju predšolske vzgoje usmerjeno v doseganje programskih ciljev, kot tudi ni mogoče v celoti oceniti, koliko vložkov je bilo potrebnih za doseženi rezultat. Ni torej mogoče oceniti, ali so bili izidi pridobljeni na najbolj racionalen in stroškovno učinkovit način in ali so zadostili pričakovani ravni glede na količino, kvaliteto in učinkovitost delovanja.

## 2.8.3 Ali je z veljavno ureditvijo predšolske vzgoje mogoče doseči zastavljene cilje

Menimo, da na področju predšolske vzgoje, predvsem na področju zagotavljanja vključenosti otrok v vrtce, obstajajo ovire, ki predstavljajo tveganja za nedoseganje zadanih ciljev, saj ministrstvo:

- ni ustrezno uredilo razmerja oziroma povezave pri določanju in doseganju ciljev (ciljev na nacionalni ravni ni uskladilo s tistimi, ki jih postavljajo občine) ter pri določanju izvajanja nalog med državo in lokalnimi skupnostmi,
- ni zagotovilo dobre sistemske podlage za učinkovit sistem zagotavljanja predšolske vzgoje,
- stanja na področju predšolske vzgoje, predvsem v povezavi s stanjem potreb po vključenosti otrok v vrtce ter razpoložljivih prostih mest v vrtcih, ne spremlja zadovoljivo,
- ni ugotovilo razlogov, zakaj se starši odločajo za neuradne oblike varstva svojih otrok,
- ni zagotovilo enotnega sistema financiranja predšolske vzgoje (država odlašala s sprejetjem obvezne uporabe metodologije za oblikovanje cen programov).

<sup>66</sup> Uradni list RS, št. 12/01, 10/06.

### 3. MNENJE

Revizijo smo izvedli z namenom odgovoriti na vprašanje, *kako država skrbi za zagotavljanje predšolske vzgoje*. Pri tem je bil glavni cilj revizije podati oceno učinkovitosti sistema predšolske vzgoje, predvsem v smislu ocene zadovoljivosti dejanske dostopnosti vrtcev v Sloveniji ter v smislu ocene zadovoljstva predšolskih otrok in njihovih staršev s storitvami predšolske vzgoje.

Odgovor na zastavljeno vprašanje smo iskali na Ministrstvu za šolstvo in šport (v nadaljevanju: ministrstvo), informacije pa smo pridobili tudi drugih institucijah, ki sicer niso bili revidiranci.

Ministrstvo mora kot resorni organ za pripravo zakonodaje s področja predšolske vzgoje skrbeti za pripravo predlogov zakonov in podzakonskih predpisov. Vloga ministrstva je spremljanje dogajanja na področju zagotavljanja predšolske vzgoje ter proučevanje in analiziranje stanja na tem področju. V okviru svojih nalog bi moralo določiti jasne in merljive cilje na področju predšolske vzgoje ter načrtovati aktivnosti za izboljšanje obstoječega stanja in izvajati ukrepe za odpravo morebitnih ugotovljenih pomanjkljivosti.

Menimo, da sistem, ki ureja zagotavljanje dostopnosti vrtcev, ni dovolj pregleden, ko gre za uresničevanje ciljev in izvajanje nalog v zvezi z zagotavljanjem prostih mest v vrtcih. *Sistem med lokalno in državno ravnanje ni dovolj povezan predvsem, ko gre za določanje, spremljanje in dejansko uresničevanje ciljev*. Obstoječi sistem je namreč naravnano tako, da cilje v zvezi z zagotavljanjem dostopnosti vrtcev oziroma zagotavljanjem vključenosti otrok v vrtce določa država, uresničujejo pa jih lokalne skupnosti. Ker gre pri predšolski vzgoji na podlagi normativne ureditve za izvirne pristojnosti lokalnih skupnosti in ne za prenesene naloge iz državne pristojnosti, država ni dolžna zagotavljati namenskih sredstev za zagotavljanje predšolske vzgoje, kar je sistemska pomanjkljivost, saj menimo, da področje predšolske vzgoje presega zgolj lokalni interes posamezne občine.

Menimo, da bi morale biti naloge države predvsem v delu, ki se nanašajo na odgovornost pri uresničevanju ciljev, bolj jasno in ustrezno opredeljene. Ministrstvo bi moralo imeti v okviru svojih pristojnosti pri zagotavljanju dostopnosti vrtcev pomembnejšo vlogo, predvsem pa pri reševanju problematike na tem področju aktivno sodelovati z učinkovitim izvajanjem nalog.

Ocenjujemo, da *predpisi na področju predšolske vzgoje ne predstavljajo dobre sistemske podlage* za učinkovit sistem zagotavljanja dostopnosti vrtcev, ki bi zagotovil organizirano vzgojo in varstvo čim večjemu številu predšolskih otrok, enakopravno obravnavanje otrok pri sprejemu v vrtce, pregleden sistem financiranja predšolske vzgoje z zagotovitvijo primerljivih cen programov vrtcev in ustrezno razporeditvijo staršev predšolskih otrok v plačilne razrede in nenazadnje pregledno in realno izkazovanje porabljenih sredstev za namen predšolske vzgoje iz državnega in občinskih proračunov.

Ministrstvo kot izdajatelj podzakonskih aktov na področju predšolske vzgoje *ni opravilo svoje naloge zadovoljivo*, saj ob predlogih predpisov (predvsem Pravilnika o oblikovanju cen ter Pravilnika o plačilih staršev) ni pripravilo ustrezne ocene stanja kot podlaga, na kateri bi temeljila vzpostavitev učinkovitega sistema zagotavljanja predšolske vzgoje. Ob tem ministrstvo tudi ni predvidelo finančnih posledic obeh glavnih podzakonskih aktov v celoti.

*Sistem financiranja* predšolske vzgoje je po našem mnenju *nepregleden in prezapleten, hkrati pa ni enoten*, saj lokalne skupnosti v praksi uporabljajo različne modele financiranja. Področje financiranja vrtcev je neurejeno, saj ministrstvo nima natančnih podatkov o tem, koliko sredstev je bilo v revidiranem obdobju porabljenih za posamezne namene ter kolikšen delež so prispevali starši oziroma lokalne skupnosti. Razlog za tako stanje je tudi deljeno stališče lokalnih skupnosti o pomenu in zajemanju posameznih stroškov, ki jih vrtci ustvarijo pri zagotavljanju storitev predšolske vzgoje, ter napačno izkazovanje odhodkov, povezanih s ceno programov vrtcev, ki jo plačajo občine. Nepreglednost sistema financiranja predšolske vzgoje se po našem mnenju odraža tudi v precejšnji raznolikosti cen programov vrtcev med posameznimi občinami.

*Spremljanje stanja o dostopnosti storitev predšolske vzgoje ni zadovoljivo*. Ministrstvo sicer izvaja analize stanja o dostopnosti vrtcev, vendar *rezultatov analiz ne uporablja sprotno pri načrtovanju in izvajanju aktivnosti za izboljšanje sistema*. Poleg tega pa ne izvaja analiz učinkov predvidenih sprememb sistema na tem področju.

Ministrstvo ne skrbi dosledno za organizirano in sistematično spremljanje stanja potreb po vključenosti otrok v vrtce ter o dejanskem številu razpoložljivih mest, ki so v vrtcih na voljo. Ugotavljamo, da ministrstvo ne vodi točnih evidenc s podatki o ponudbi in povpraševanju po prostih mestih v vrtcih, ki so nujno izhodišče za določitev ciljev in izvajanje ustreznih ukrepov. Brez ocene stanja glede vključenosti otrok v oblike predšolske vzgoje znotraj posameznih okolij ni mogoče načrtovati ustreznih rešitev (gradnja novih vrtcev, organiziranje drugih oblik predšolske vzgoje) in tako uresničiti postavljenih ciljev.

Ugotavljamo, da so predšolskim otrokom v Sloveniji na voljo le nekatere izmed vseh v predpisih predvidenih oblik predšolske vzgoje, medtem ko so druge v zakonu opredeljene oblike ostale le črka na papirju. Menimo, da ministrstvo v revidiranem obdobju ni izvajalo učinkovitih ukrepov, ki bi spodbudili nastanek drugih, sicer z zakonom predvidenih, oblik predšolske vzgoje.

V šolskem letu 2005/2006 kar 36,4 odstotka predšolskih otrok starši niso vključili v uradne oblike predšolske vzgoje. Ministrstvo ni raziskalo razlogov in ne pozna odgovora na vprašanje, kdo in kako skrbi za otroke, ki jih starši niso vpisali v katerega od uradnih oblik predšolske vzgoje. Ministrstvo v revidiranem obdobju ni pripravilo in izvedlo ukrepov za zmanjšanje števila otrok, ki ne obiskujejo vrtcev oziroma ni pripravilo in izvedlo ukrepov za zmanjšanje obsega ponudbe varstva predšolskih otrok na sivem trgu.

Ugotavljamo, da se za oblike varstva predšolskih otrok, ponujene na sivem trgu, odločajo predvsem starši s povprečnim ali višjim osebnim dohodkom, saj so te cenovno dostopnejše v primerjavi s ceno javno-veljavnega programa vrtca. Menimo, da bi ob zagotovitvi primernih kapacitet razbremenitev staršev pri plačilu cene vrtca povzročila povečanje deleža vseh otrok, vključenih v vrtce.

*Namen metodologije, ki ureja cene programov, ni bil v celoti dosežen*. S podaljševanjem prehodnega obdobja, v katerem je občinam omogočeno, da cene programov postopno usklajujejo s predpisano metodologijo za



oblikovanje cene, je ministrstvo doseglo nasprotni učinek od načrtovanega. Ministrstvo ni doseglo ustrezne primerljivosti cen za enake programe vrtcev na ravni države. Cene programov, ki se povečujejo, se po občinah še vedno močno razlikujejo. Številne občine namreč nekaterih stroškov ne vključijo v ceno programa vrtca in jih financirajo iz občinskega proračuna dodatno poleg cene programa, kar diferencira plačila staršev in izničuje učinke Pravilnika o oblikovanju cen.

Ocenjujemo, da je *sistem, ki ureja plačila staršev za vrtce, neustrezen*, saj vzpostavlja eno najvišjih stopenj progresivnosti plačil staršev za predšolsko vzgojo otrok v državah OECD. Dejanska plačila staršev za predšolsko vzgojo otrok so v povprečju nižja od povprečja plačil v državah OECD, medtem ko je za družine s povprečnimi ter nadpovprečnimi osebnimi dohodki dejansko plačilo staršev v Sloveniji med najvišjimi v primerjavi z državami OECD. Slovenija je s 30,9 odstotka bruto povprečne plače proizvodnega delavca v primerjavi s 25 državami OECD uvrščena takoj za Francijo in Švico.

Ugotavljamo, da predstavlja obstoječi Pravilnik o plačilih staršev oviro pri nadaljnem povečevanju deleža vključenosti predšolskih otrok v vrtce. Visok delež cene programa, ki ga plačajo starši, uvrščeni v višje plačilne razrede, spodbuja starše, da poiščejo cenejše storitve predšolske vzgoje in varstva svojih otrok na sivem trgu.

*Storitve, ki jih predšolskim otrokom nudijo vrtci, ocenjujemo kot visoko kakovostne.* Našo oceno potrjujejo tudi rezultati Ankete staršev predšolskih otrok, ki so s storitvami vrtcev zelo zadovoljni. Slabost je zaznati le pri dejavnostih, ki jih vrtci oziroma zunanji izvajalci izvajajo v času izvajanja osnovnega programa vrtca in so namenjene le tistim otrokom, katerih starši jih plačajo dodatno poleg cene programa vrtca. Menimo, da bi vrtci navedene dejavnosti lahko izvajali sami v okviru cene in časa izvajanja osnovnega programa vrtca.

*Načrtovanje aktivnosti v okviru predšolske vzgoje ni učinkovito.* Doseganja ciljev oziroma uspešnosti in učinkovitosti pri zagotavljanju predšolske vzgoje ni mogoče oceniti, saj niti programski niti izvedbeni cilji v revidiranem obdobju niso jasno določeni in merljivi.

Ocenjujemo, da sistem predšolske vzgoje, ki ga je vzpostavila država, ni učinkovit, predvsem v delu, ki se nanaša na zagotavljanje dostopnosti vrtcev. Ugotovitev je podkrepljena tudi z dejstvom, da v šolskem letu 2005/2006 v Sloveniji 32.699 predšolskih otrok ni bilo vključenih v eno izmed uradnih oblik predšolske vzgoje.

## 4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotrnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Ministrstvo mora v odzivnem poročilu navesti in opisati izhodišča za pripravo strategije o ureditvi predšolske vzgoje, ki bodo med drugim vključevala jasne in merljive programske cilje glede vključenosti otrok v uradne oblike predšolske vzgoje. V skladu s tem mora izkazati aktivnosti, s katerimi bo:

- zagotovilo zaznavanje števila otrok znotraj posameznih okolij, ki niso vključeni v uradne oblike predšolske vzgoje;
- skušalo prepoznavati razloge za ne vključitev otrok v uradne oblike predšolske vzgoje;
- spodbujalo ustanavljanje in organiziranje drugih, sicer z zakonom že predvidenih oblik predšolske vzgoje;
- v okoljih, kjer povpraševanje presega razpoložljive kapacitete, spodbudilo oblikovanje dodatnih prostih mest v zakonsko predvidenih oblikah predšolske vzgoje;
- zagotovilo vzpostavitev, sprotno ažuriranje ter javno dostopnost evidenc, ki bodo izkazovale obstoječe stanje glede vrste in števila izvajalcev oziroma oblik predšolske vzgoje z navedbo kapacitet in stanja razpoložljivih mest v različnih programih predšolske vzgoje;
- preprečilo izvajanje dejavnosti, ki jih trenutno za dodatno plačilo izvajajo zunanji izvajalci v času izvajanja osnovnega programa predšolske vzgoje, in zagotovilo izvajanje aktivnosti v skladu z določili kurikula za vrtce.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila

računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja<sup>67</sup>. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo, kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da revidiranec krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

---

<sup>67</sup> 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

## 5. PRIPOROČILA

Na podlagi pridobljenih spoznanj o sistemu zagotavljanja predšolske vzgoje ministrstvu priporočamo, da na podlagi predhodno opravljene analize učinkov obstoječega sistema in predvidenih sprememb določi jasne, merljive in časovno opredeljene programske cilje, ki jih želi država doseči na področju zagotavljanja predšolske vzgoje. Pri tem naj zavzame stališče o tem, ali naj država zagotavlja predšolsko vzgojo vsem otrokom, ki to želijo.

Glede na sprejete cilje in z njimi povezane odločitve bo ministrstvo moralo pripraviti spremembe veljavnih predpisov ali predlagati nove, ki bodo izboljšali celoten sistem zagotavljanja predšolske vzgoje.

Ministrstvu priporočamo, da se najprej *opredeli do dveh osnovnih vprašanj* s področja zagotavljanja predšolske vzgoje, in sicer:

- kdo naj bi bil odgovoren za zagotavljanje predšolske vzgoje;
  - ali naj bo skrb za zagotavljanje predšolske vzgoje naloga, ki jo morajo izvajati tako država kot občine;
  - ali je obstoječa ureditev, na podlagi katere javno mrežo vrtcev zagotavljajo občine, ustrezna;
  - katera področja v okviru predšolske vzgoje presegajo pristojnosti lokalnih skupnosti;
- kakšna naj bo vloga države pri zagotavljanju predšolske vzgoje;
  - kakšno naj bo razmerje med državo in občinami pri določanju in doseganju ciljev na področju zagotavljanja dostopnosti vrtcev;
  - ali bi morala država pri uresničevanju ciljev glede vključenosti otrok v vrtce zagotavljati občinam dodatna sredstva.

V nadaljevanju primeroma navajamo posamezna vprašanja, za katera menimo, da se bo ministrstvo moralo do njih opredeliti, ne glede na to, ali se bo odločilo za ohranitev veljavnega sistema z delnimi spremembami za odpravo pomanjkljivosti v obstoječem sistemu, ali bo vzpostavilo popolnoma novo ureditev predšolske vzgoje.

### *Zagotavljanje dostopnosti vrtcev oziroma vključenosti otrok v vrtce*

- Ali cilji države temeljijo na analizah obstoječega stanja dostopnosti vrtcev ter na analizah učinkov sprememb sistema, predvsem pa na predvidenih ukrepih za uresničitev ciljev?
- Kakšno naj bo sodelovanje med državo in drugimi institucijami na področju predšolske vzgoje, da bodo cilji na področju povečevanja vključenosti otrok v vrtce doseženi v postavljenem roku?
- Na kakšen način naj se spodbudi organiziranje drugih, sicer z zakonom predvidenih, oblik predšolske vzgoje?

- Na kakšen način naj bo zagotovljeno enakopravno obravnavanje otrok pri vpisu v vrtec?
- Na kakšen način naj bodo zagotovljene med občinami bolj primerljive cene programov vrtcev?
- Na kakšen način naj bodo oblikovane cene programov vrtcev, da bodo za starše bolj sprejemljive?
- Proučiti je potrebno, ali je možnost izbire glede uporabe fleksibilnega normativa za število otrok v oddelku vrtca, ustrezna.
- Proučiti je potrebno, katere so tiste aktivnosti, s katerimi lahko država prispeva k povečanju dostopnosti vrtcev.

#### *Vodenje evidenc*

- Kakšne naj bodo evidence, da bodo izkazovale dejansko obstoječe stanje glede vrste in števila izvajalcev predšolske vzgoje in bodo kot izhodiščno stanje, ki ga je potrebno izboljšati, dobra podlaga za določanje in hkrati merjenje doseganja zastavljenih ciljev na področju povečevanja dostopnosti vrtcev ter za načrtovanje novih oblik vrtcev?
- Katere službe naj vodijo evidence o stanju glede vrste in števila izvajalcev na področju predšolske vzgoje, da bodo podatki točni in zanesljivi ter da se delo ne bo podvajalo?
- Katere podatke naj vsebuje razvid izvajalcev predšolske vzgoje? Ministrstvo naj prouči ustreznost naziva razvida izvajalcev na področju predšolske vzgoje.
- Kakšne naj bodo evidence o stanju potreb po prostih mestih in stanju razpoložljivih mest v vrtcih, da bodo dobra podlaga pri načrtovanju povečevanja vključenosti otrok v uradne oblike predšolske vzgoje?
- Katere institucije oziroma službe naj vodijo evidence o potrebah po prostih mestih ter o stanju razpoložljivih mest v vrtcih?
- Kakšne naj bodo evidence, da bodo omogočale vpogled v stanje števila in vrste drugih oblik izvajalcev predšolske vzgoje?

#### *Financiranje predšolske vzgoje*

- Kakšen naj bo sistem financiranja, da bo pri obstoječi ureditvi predšolske vzgoje bolj pregleden in enostaven ter bo zagotavljal podatke s točnimi zneski:
  - razlike med ceno programa vrtca in plačilom staršev, ki jo financirajo občine,
  - stroškov dejavnosti vrtca, ki niso všteti v ceno programa vrtca,
  - drugih dogovorjenih stroškov vrtca, ki niso všteti v ceno programa vrtca,
  - popustov, ki jih občine odobrijo staršem pri plačilu vrtca,
  - sredstev, ki jih za predšolsko vzgojo plačajo starši.
- Kakšen naj bo bolj enoten model financiranja pri obstoječi ureditvi predšolske vzgoje, ki ga bodo uporabljale vse občine?
- Ali naj se obstoječi sistem financiranja temeljito spremeni – kakšne naj bodo osnovne spremembe sistema?
  - Kakšna naj bo sprememba metodologije za oblikovanje cen programov vrtcev? Ali naj se stroški plač strokovnih delavcev prenesejo na državni proračun?
  - Kakšna naj bo sprememba sistema, ki ureja določanje višine plačil staršev za storitve vrtcev? Ministrstvo naj pretehta možnost ločitve vzgojnega od preostalega dela storitev predšolske vzgoje? V tem primeru naj prouči smiselnost razčlenjevanja odhodkov na transfere vrtcu in subvencij staršem.

- Kakšna naj bo lestvica plačilnih razredov, da bo sprejemljiva za starše?
- Kakšna naj bo lestvica plačilnih razredov, da bo najvišji delež plačila vrtca v bruto osebnem dohodku slovenskega delavca primerljiv z najvišjim deležem v bruto osebnem dohodku delavca iz držav OECD?
- Ali je obstoječi način ugotavljanja premoženja družine ustrezen? Ali je lokalna skupnost primeren organ za vodenje postopkov ugotavljanja premoženja družine?
- Na kakšen način naj se zagotovi enotno in pregledno izkazovanje odhodkov po posameznih namenih v okviru zagotavljanja predšolske vzgoje?

#### *Kvaliteta storitev*

- Na kakšen način naj se prepreči izvajanje dodatnih dejavnosti v času izvajanja osnovnega programa vrtca in dodatno plačevanje staršev za storitve, ki niso vključene v ceno osnovnega programa?
- Na kakšen način naj se zagotovi, da bodo dodatne dejavnosti, po katerih povprašujejo starši, izvajali strokovni delavci vrtca v okviru izvajanja in cene osnovnega programa vrtca?
- Ali je smiselno urediti zagotavljanje podaljšanega varstva (po 17. uri in ob sobotah) po enotnih merilih?

Za izboljšanje stanja na področju predšolske vzgoje predlagamo, da ministrstvo v sodelovanju s pristojnimi organi:

- v zakonodaji uskladi finančne in organizacijske pristojnosti in odgovornosti med državo in lokalnimi skupnostmi;
- zagotovi evidence:
  - o vrstah in številu vseh izvajalcev predšolske vzgoje ne glede na vrsto programa, ki ga izvajajo,
  - s točnimi podatki o potrebah po vključenosti otrok v vrtce ter o dejanskih kapacitetah vrtcev;
- pripravi jasne, merljive, dosegljive in časovno opredeljene cilje ter ukrepe in aktivnosti za njihovo uresničevanje;
- prouči potrebo po spremembi Pravilnika o oblikovanju cen vrtcev, predvsem v tistem delu, ki se nanaša na oblikovanje in višino cene programa vrtca;
- prouči potrebo po spremembi Pravilnika o plačilih staršev, ki naj bi ob upoštevanju načel socialne države:
  - upošteval omejeno zmožnost plačil za predšolsko vzgojo otrok staršev z nizkimi dohodki,
  - znižal najvišja plačila staršev na primerljivo raven drugih držav OECD in tako spodbudil starše s povprečnimi ter nadpovprečnimi dohodki, da svoje otroke v večji meri vključijo v javni sistem predšolske vzgoje,
  - približal delež stroškov predšolske vzgoje, ki jih pokrijejo plačila staršev, na raven povprečja drugih evropskih držav;
- na formalen način določi vsebine in obseg osnovnega programa vrtca in posebej določi dejavnosti, ki naj se ne izvajajo v časovnem okviru osnovnega programa.

## Pravni pouk

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

Igor Šoltes,  
generalni državni revizor

Poslano:

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



**RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE · THE COURT OF AUDIT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA**  
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija · tel.: +386 (0) 1 478 5800 · fax: + 386 (0) 1 478 5891  
sloaud@rs-rs.si · www.rs-rs.si

*Enota Maribor / Maribor Office*

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija · tel.: +386 (0) 2 250 5880 · fax: +386 (0) 2 250 5896