

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER
Dodiplomski univerzitetni študijski program Management

Diplomska naloga

FINANCIRANJE PREDŠOLSKE VZGOJE –
ANALIZA PRIMERA IZBRANE OBČINE IN VRTCA

Mentor: doc. dr. Andrej Koren

KOPER, 2006

BOGDANA BIZJAK



POVZETEK

Diplomska naloga obravnava izvajanje predšolske vzgoje, ki je v izvorni pristojnosti posamezne lokalne skupnosti. Poudarek je na organizaciji, izvajanju in financiranju predšolske vzgoje v javnih vrtcih, ki delujejo kot nepridobitne organizacije, in njihovi odvisnosti od vplivov in sprememb v zunanjem okolju. V drugem delu so predstavljeni nekateri izbrani dejavniki, ki imajo nezanemarljiv vpliv na obseg dejavnosti predšolske vzgoje in posledično na obseg sredstev, potrebnih za njeno izvajanje. Pojasnjeni so vplivi zakonodaje s področja vzgoje in izobraževanja, pokojninske zakonodaje ter vplivi gospodarskega razvoja posamezne občine in regije z upoštevanjem strategije razvoja regije in države. Pokaže se, da so nakazane spremembe z uvajanjem tržne regulacije in podjetniške logike poslovanja tudi na področje družbenih dejavnosti, ter da imajo zunanji dejavniki velik vpliv na nadaljnjo organizacijo in financiranje predšolske vzgoje.

Ključne besede: organizacija predšolske vzgoje, vrtci, vpis, financiranje, lokalna skupnost.

SUMMARY

The diploma thesis has been dealing with the implementation of the pre-school education in the primary local community. The emphasis has been laid on the way of the organization, realization, and financing of a non-profit public kindergarten, and to their dependence on the influences and the changes in the environment. In the second part some selected factors have been presented that significantly influence the extent of the activities at the pre-school education, and consequently the amount of the required funds for its realisation. The influences of the legislation on the fields of education, retirement policy, and economic development of the individual community and region, in regard to the development strategy of the region and state have been explained. It has been demonstrated that the indicated changes due to the introduction of marketing regulation and the business logics have also entered on the field of the social activities, like schooling, education, health services, and others.

Key words: pre-school education, kindergarten, registration, financing, local community

UDK vrstilec: 373.2:336.645

(043.2)



VSEBINA

1	Uvod	1
1.1	Namen in cilji diplomske naloge	1
1.2	Opredelitev obravnavanega problema in predlog rešitve -teoretična izhodišča	2
1.3	Predvidene metode obravnavanja	3
2	Splošno o zavodih	5
2.1	Pravna podlaga in organizacijske oblike zavodov	5
2.1.1	Značilnosti, posebnosti in poslanstvo nepridobitnih organizacij	6
2.1.2	Udeleženci nepridobitnih organizacij	8
2.2	Organiziranje in izvajanje dejavnosti predšolske vzgoje	9
2.3	Financiranje vrtcev	11
2.3.1	Oblikovanje oddelkov in sistemizacija delovnih mest	12
2.3.2	Oblikovanje cene programov v vrtcih	14
2.3.3	Plačilo staršev in plačilo občine	16
3	Teoretična izhodišča	19
3.1	Predstavitev občine	19
3.2	Opis izbranega javnega vrtca	20
3.3	Oblike sodelovanja med občino in vrtcem	23
4	Raziskave	27
4.1	Demografski dejavniki in strategija razvoja	27
4.1.1	Analiza stanja regije in občine	31
4.1.2	Gospodarstvo	31
4.1.3	Demografski trendi in človeški viri	33
4.1.4	Urbanistična politika – regionalno in prostorsko skladen razvoj	34
4.2	Analiza poročil vrtca	36
4.2.1	Struktura cene programa	37
4.2.2	Poslovno poročilo za leto 2004 in 2005	40
4.3	Analiza poročil občine	40
4.3.1	Finančna izravnava občine	41
4.3.2	Delež sredstev za predšolsko vzgojo v primerni porabi	41
5	Zaključek in priporočila	43

KAZALO SLIK

Slika 3.1	Vrtec Martin Krpan Cerknica	20
-----------	-----------------------------------	----

KAZALO TABEL

Tabela 2.1	Dohodkovni razredi glede na povprečno bruto plačo v letu 2004 (267.571 SIT) uporabljeni za določitev plačil staršev s 1. 1. 2006	16
Tabela 2.2	Razvrstitev otrok v vrtcu Martin Krpan Cerknica v plačilne razrede od 1. januarja 2006 dalje	17
Tabela 3.1	Pregled vključenosti otrok s stalnim bivališčem v občini Cerknica v programe predšolske vzgoje za šolska leta od 2002/2003 do 2006/2007 ..	22
Tabela 4.1	Število strokovnih, administrativnih in drugih delavcev v šolskem letu 2004/2005, 2005/2006 in 2006/2007	37
Tabela 4.2	Število zaposlenih po izobrazbi na dan 31. 12. 2005 v Vrtcu Martin Krpan Cerknica	38
Tabela 4.3	Struktura cene programov v vrtcu in povprečni mesečni stroški za šolsko leto 2005/2006 in 2006/2007 na otroka	39
Tabela 4.4	Prihodki po virih v letih 2004 in 2005 (v 000 SIT)	40
Tabela 4.5	Izračun pripadajočih sredstev finančne izravnave po posameznih letih za občino Cerknica v skladu z Zakonom o financiranju občin (v 000 SIT) ...	41
Tabela 4.6	Delež sredstev predšolske vzgoje za vrtec Martin Krpan Cerknica v celoti primerne porabe občine po posameznih letih (v 000 SIT).....	42

SEZNAM KRAJŠAV

BDP	bruto domači proizvod
EU	Evropska unija
KDPZ	kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje
MŠŠ	Ministrstvo za šolstvo in šport
RRA	Regionalna razvojna agencija
RRP	Regionalni razvojni program
RS	Republika Slovenija
SGRS	Strategija gospodarskega razvoja Slovenije
SRS	Strategija razvoja Slovenije
UMAR	Urad za makroekonomske analize in razvoj
ZFO	Zakon o financiranju občin
ZOFVI	Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja
ZPIZ	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju
ZVrt	Zakon o vrtcih



1 UVOD

Občine so lokalne samoupravne skupnosti, ki so bile ustanovljene z Zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij leta 1995. Sprememba območij, imena in sedeža je mogoča le na podlagi spremembe zakona. Temeljne listine, ki urejajo delovanje občin, so evropska listina lokalne samouprave, Zakon o lokalni samoupravi in Zakon o financiranju občin. Osnovna naloga občine je zagotavljati javno infrastrukturo in lokalne javne službe za zadovoljevanje potreb, ki so skupne večini ljudi, ki živijo na specifičnem geografskem prostoru, in se kažejo v skupnih interesih po kakovostnejšem življenju. To zagotavlja občina kot temeljna celica lokalne demokracije po načelih demokratičnega odločanja, ki so ljudem blizu in na katere se zadeve nanašajo (Milunovič 2002, 161). Najpomembnejše vodilo lokalne skupnosti naj bi bilo zadovoljstvo uporabnikov lokalnih javnih storitev, saj občina nastopa kot služba s storitvami javnega standarda za občane. Ena od izključnih pristojnosti lokalne skupnosti so tudi *vtci*, kar pomeni pristojnost vzpostavljanja javne mreže, ustanoviteljske pravice in dolžnosti, zlasti financiranja izvajanja javne službe za državljanke in državljane.

Občina je v Sloveniji opredeljena kot samostojen subjekt javnega prava, ki avtonomno razpolaga s svojim premoženjem. Organi občine so občinski svet kot najvišji predstavniški organ občine, ki je izvoljen na splošnih lokalnih volitvah po predstavniškem principu. Občino predstavlja in zastopa župan, ki je izvoljen na neposrednih volitvah. Kot tretji samostojni organ ima občina nadzorni odbor, ki nadzira poslovanje občine, nadzoruje razpolaganje s premoženjem občine ter namenskost in smotrnost porabe sredstev občinskega proračuna. Občinska uprava pa je strokovni organ, ki izvršuje naloge in sprejete odločitve predstavniških organov.

1.1 Namen in cilji diplomske naloge

V diplomski nalogi nameravam na študiji primera enega vrtca in ene občine prikazati področje financiranja predšolske vzgoje s poudarkom na javnem vrtcu, ki je v Republiki Sloveniji najpogostejša organizacijska oblika na področju predšolske vzgoje. Javni vrtci so nepridobitne organizacije, ki delujejo v javnem interesu, katerih cilj ni zagotavljanje dobička, temveč je njihov namen trajno zagotavljati storitve za uspešno delovanje družbe (Trunk Širca in Tavčar, 1998). Vrtci so pristojnost lokalne skupnosti, kar pomeni pristojnost vzpostavljanja javne mreže, ustanoviteljske pravice in dolžnosti zlasti financiranja izvajanja javne službe (Zakon o vrtcih 2003; Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja 2003; Zakon o zavodih 1991). Na podlagi Zakona o vrtcih občina iz svojega proračuna zagotavlja sredstva za pokrivanje razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev. Cene programov v javnih vrtcih potrdi občina – ustanoviteljica, plačila staršev pa so določena na podlagi predpisov (Pravilnik o plačilih staršev za programe v vrtcih 1996). Poleg tega morajo občine zagotavljati tudi sredstva za investicijsko vzdrževanje in investicije v nepremičnine in opremo vrtcev ter zagotavljati sredstva za pokrivanje stroškov dejavnosti in nalog, potrebnih za izvajanje

predšolske vzgoje, ki niso vštet v ceno programa. Občina je dolžna zagotavljati sredstva tudi zasebnim vrtcem s koncesijo in zasebnim vrtcem brez koncesije v skladu s predpisano zakonodajo. V diplomski nalogi želim analizirati zakonodajo in njene finančne vplive na financiranje vrtcev in na občinski proračun (Zakon o vrtcih 2003; Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja 2003). To področje ima širše razsežnosti, ki zadevajo malodane vse občine v Sloveniji. V nalogi bom predstavila področje nepridobitnih organizacij, njihove značilnosti, posebnosti in poslanstvo (Trunk Širca in Tavčar, 1998; Žnidaršič Kranjc, 1996), odnose med zavodom, lokalno skupnostjo in okoljem ter poskušala poiskati predloge za izboljšanje, vendar ne na račun znižanja kakovosti izvajanja storitev naših javnih vrtcev.

Cilji diplomske naloge so:

- zbrati in analizirati zakonodajo s področja predšolske vzgoje ter proučiti zakonodajo z drugih področij – delovna, pokojninska ter analizirati možne vplive in posledice na področju predšolske vzgoje;
- proučiti ekonomske, demografske in druge dejavnike, ki vplivajo na organizacijo, delovanje in financiranje predšolske vzgoje;
- ugotoviti sedanjo obremenitev občinskega proračuna za financiranje predšolske vzgoje z upoštevanjem sedanje zakonodaje;
- ugotoviti predvidevanja v prihodnosti na podlagi zbranih podatkov in ob upoštevanju drugih dejavnikov, ki vplivajo na delovanje organizacije in financiranja predšolske vzgoje.

1.2 Opredelitev obravnavanega problema in predlog rešitve -teoretična izhodišča

Lokalna skupnost zadovoljuje predvsem potrebe, ki so skupne večini ljudi. To so potrebe po socialnem, zdravstvenem in otroškem varstvu ter tudi potrebe po elementarni, pravni in politični varnosti. Za zadovoljevanje omenjenih potreb lahko lokalna skupnost ustanovi javne zavode (Zakon o zavodih 1991), v katerih ima praviloma 100 % lastniški delež.

Vrtci v Republiki Sloveniji morajo delovati skladno z zakonom in podzakonskimi predpisi, ki jih izdajo pristojna ministrstva in predpisujejo standarde in normative glede kvalifikacije pedagoškega kadra, števila otrok v oddelku, prostorskih normativov in številni drugi, ki jih je pri oblikovanju rešitev obvezno treba upoštevati.

Javni zavodi s področja predšolske vzgoje se financirajo iz javnih sredstev, sredstev ustanovitelja, plačil staršev za storitve, sredstev od prodaje storitev in izdelkov, iz donacij, prispevkov sponzorjev in iz drugih virov. Občina vrtcu zagotavlja sredstva na podlagi ustanoviteljskih pravic in zakona, ki v zadnjih letih predstavljajo 1/5 primerne porabe občine. V kolikor občina nima lastnih sredstev, jih pridobi skozi izravnavo do primerne porabe iz državnega proračuna. Prikazani bodo deleži sredstev za vrtec v

celoti primerne porabe za obravnavano občino (Izračun primerne porabe občin, Vlada RS, 2003; 2004; 2005). V bodoče si občina želi racionalizirati in povečati učinkovitost javnih zavodov (Trunk Širca 1998 in Žnidaršič Kranjc 1996), saj bo v nasprotnem primeru okrnjeno njihovo delovanje, znižala se bo raven storitev, kar pa ni v skladu s cilji občine kot tudi širše javnosti.

V teoretičnem delu bomo proučevali literaturo s področja ustanavljanja in delovanja ter financiranja nepridobitnih organizacij (Zakon o vrtcih 2003; Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja 2003), med katere je vključena tudi dejavnost predšolske vzgoje. Natančnejše pogoje glede osebja, prostora in opreme vrtcev pa določajo podzakonski predpisi, med katerimi sta ključnega pomena Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca (2000) in Odredba o normativih in kadrovskih pogojih za dejavnost predšolske vzgoje (1997). Odnos med organizacijami in okoljem je opisan v strokovni literaturi splošnega menedžmenta (Melnyk 1996; Možina 2002; Morgan 1995; Trunk Širca in Tavčar 1998; Tavčar 2002) in v strokovni literaturi (Bush 2003; Koren 1999).

1.3 Predvidene metode obravnavanja

Raziskava bo študija primera, ki bo temeljila na več metodah, in sicer:

- analiza strokovne literature s področja nepridobitnih organizacij;
- analiza zakonodaje in drugih dokumentov, ki urejajo odnose med vrtcem, občino in okoljem;
- analiza poročil vrtca;
- pogovori z ravnateljico vrtca.



2 SPLOŠNO O ZAVODIH

S prehodom na nov ustavni in politični sistem je prišlo do ukinitve sistema svobodne menjave dela na področju družbenih dejavnosti, kot posledica tega pa tudi do ukinitve institucije samoupravnih interesnih skupnosti ter organizacij združenega dela, ki opravljajo dejavnost posebnega družbenega pomena kot oblike izvajanja javnih služb na tem področju. Pristojnosti prvih, med katere prištevamo tudi področje *predšolske vzgoje*, so prešle na tedanje izvršilne organe republiške Skupščine in občinskih skupščin. To praznino je za tisti čas ustrezno zapolnil Zakon o zavodih (Uradni list RS 12/91), ki je tedanje organizacije združenega dela, ki opravljajo dejavnost posebnega družbenega pomena na področju družbenih dejavnosti, preoblikoval v prvo statusno obliko javnega prava v novi ureditvi, to je v *javni zavod*. Že iz besede javno izhaja, da gre za področje nepridobitnih dejavnosti, ki so širšega družbenega pomena. Kasneje so bili sprejeti še drugi zakoni, ki urejajo posamezna področja družbenih dejavnosti, njihovo organiziranost in financiranje. Za področje predšolske vzgoje sta to Zakon o vrtcih (Uradni list RS 12/96) in Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS 12/1996).

Dotedanje premoženje teh organizacij, ki je bilo kot družbena lastnina v upravljanju njihovih delavcev, je tako prešlo na državo oziroma lokalno skupnost. Posledica te ureditve je, da imamo javne zavode, ki so samostojne pravne osebe, nimajo pa nikakršnega premoženja. Infrastruktura za izvajanje javne službe je v lasti ustanovitelja, javni zavod jo ima na podlagi medsebojne pogodbe v upravljanju.

2.1 Pravna podlaga in organizacijske oblike zavodov

Za opravljanje nepridobitne dejavnosti se v Sloveniji najbolj pogosto ustanavljajo zavodi, katerih delovanje in ustanovitev predpisuje Zakon o zavodih (Uradni list RS 12/91). Zakon o zavodih opredeljuje zavod kot organizacijo, katere cilj opravljanja ni pridobivanje dobička, kar seveda ne pomeni, da ne bi smeli poslovati z dobičkom. Morebitni dobiček zavod ne investira v podjetniško dejavnost, temveč ga porabi za razvoj lastne dejavnosti.

Merilo, po katerem prepoznamo nepridobitne organizacije, je namen oziroma cilj, zaradi katerega so bile ustanovljene. Nepridobitne organizacije delujejo v javnem interesu in je njihov namen trajno zagotavljati storitve in dobrine, ki so pogoj za uspešno delovanje družbe kot celote, njenih podsistemov in posameznega človeka (Trunk Širca in Tavčar 1998, 3).

Zavode lahko ustanovijo domače in tuje fizične osebe, v kolikor ni za posamezne dejavnosti ali posamezne vrste zavodov z zakonom drugače določeno. Zavodi so

organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje *družbenih dejavnosti*¹ in drugih dejavnosti. Država je na podlagi sprejete zakonodaje neposredno odgovorna za izvajanje negospodarskih javnih služb, zato praviloma sama oziroma lokalna skupnost ustanavlja *javne zavode*. V javne zavode lahko nepridobitno vlaga svoja sredstva tudi zasebni sektor, imajo pa tudi možnost ustanoviti *zasebne zavode*, ki so nepridobitne organizacije. Zasebni zavod lahko ustanovijo vsi drugi subjekti, pravne in fizične osebe. Na primer vrtec kot javni zavod lahko ustanovi le lokalna skupnost, zasebni vrtec pa lahko ustanovijo vsi drugi subjekti. Država ali lokalna skupnost lahko zasebnemu zavodu, ki izpolnjuje pogoje za opravljanje javne službe, podeli tudi koncesijo. Zasebni sektor lahko negospodarske dejavnosti opravlja tudi v pridobitne namene, vendar mora v tem primeru ustanoviti podjetje ali gospodarsko družbo (Zakon o zavodih 1991).

2.1.1 Značilnosti, posebnosti in poslanstvo nepridobitnih organizacij

Nepridobitne organizacije se od pridobitnih razlikujejo po institucionalnih, programskih in ekonomskih vidikih. Nekatera področja, kjer so razlike opaznejše, so naslednje (Meggison 1986, 583–586):

- v *poslanstvih in smotrih*, saj pridobitne organizacije delujejo za dobiček, nepridobitne pa za boljšo kakovost življenja uporabnikov, z zagotavljanjem določenih uslug splošnega in skupnega pomena, v skladu s poslanstvom ter po ceni in kakovosti vsem članom družbe, ne glede na njihovo sposobnost plačevanja teh storitev;
- v *strategiji* – zaradi različnega poslanstva in smotrov so razlike tudi v strategiji, kjer imajo nepridobitne organizacije kratkoročnejšo strategijo kot pridobitne organizacije;
- v *predračunih (finančni načrti)*, ki so v pridobitnih organizacijah instrument načrtovanja in obvladovanja, v nepridobitnih pa samo nadzorovanja; pridobitne organizacije varčujejo s sredstvi, znižujejo stroške, v nasprotju z njimi nepridobitne porabijo vsa sredstva, ker lahko pride do situacije, da bi v bodoče dobile manj kot v prejšnjem obdobju;
- v *izbiranju managerjev*, kjer se v pridobitni organizaciji izbira ponavadi na osnovi izkušenj in zmožnosti za management, v nepridobitnih organizacijah pa pogosto na osnovi političnih in interesnih meril; mnoge nepridobitne organizacije vodijo strokovnjaki, ki niso usposobljeni za management.

Podroben pregled razlik in posledic med managementom v javnih in zasebnih organizacijah je prikazal Rus (1994, 940–942) v svojem delu, kjer navaja, da imajo javne organizacije normativno določen okvir in imajo zato tudi bolj institucionirano

¹ Družbene dejavnosti so: dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja in drugih dejavnosti.

okolje kot zasebne. Javne organizacije so pogosto zelo ranljive, ker njihove programe oblikujejo vladni organi in so zato pogosto v nasprotju z managerskimi cilji, niti ne morejo izvajati dolgoročnih načrtov, ker jih prekinejo politične elite, ki se zamenjajo ob volitvah. Javne organizacije so izpostavljene predvsem zunanjim finančnim in političnim pritiskom, njihovo uspešnost pa je zelo težko meriti, ker ni mogoče jasno meriti rezultatov delovanja, zato so manj tržno naravnane in imajo tudi številnejše, včasih celo med seboj protislovne cilje. Proizvajanje javnih dobrin ne dovoljuje izključevanja posameznih skupin in zato se tudi težko prilagodi specifičnim potrebam posameznih skupin uporabnikov.

Čeprav poudarjamo specifičnost nepridobitnih organizacij, je vseeno mogoče zaključiti, da je način delovanja nepridobitne organizacije izredno podoben pridobitni in tega ne more spremeniti niti poudarjeno dejstvo, da je izvajanje poslanstva nepridobitne organizacije temeljni cilj njenega poslovanja. Tudi takšna organizacija mora spoštovati vsa temeljna pravila ekonomije, in sicer kako s čim manjšimi stroški doseči zastavljene cilje, oziroma kako maksimizirati cilje ob danih stroških. Zaradi omejenosti prihodkov in ob danih stroških mora nepridobitna organizacija v še večji meri razvijati posamezne organizacijske funkcije. In ne nazadnje tudi nepridobitna organizacija mora razmišljati o *strateškem upravljanju*.

O strateškem načrtovanju in upravljanju je bilo že veliko zapisanega in kot navaja Tavčar (1999, 185–191) ga oblikujejo štirje sklopi. Ti so *doseganje ciljev organizacije, osnove politike organizacije, srednjeročna strategija organizacije in srednjeročni načrt programa*. Tudi ravnatelji javnih vrtcev so managerji, saj načrtujejo cilje zavoda, ki ga vodijo. Vsebina ciljev temelji na interesnem in sistemskem pojmovanju organizacije. Nadalje kot drugi sklop oblikujejo politiko organizacije kot celoto ciljev in strategij za doseganje teh ciljev in sredstva za doseganje teh ciljev, ob upoštevanju interesov udeležencev, ki so povezani z delovanjem organizacije. Iz teh interesov se oblikuje vizija, iz vizije pa smotri in merila uspešnosti, ki veljajo za vrednotenje vseh in vsake dejavnosti v organizaciji.

Tretji sklop obravnava srednjeročno načrtovanje v vrtcu oziroma šoli, s koncepti podjetniškega načrtovanja, ki temelji na programih. Opredeljuje poslanstvo kot okvir programov ter poudarja usklajenost sestavin strategije med seboj ter s smotri in cilji organizacije, tj. vrtca. Obravnava zavezništva, ki jih ravnatelj sklepa z notranjimi in zunanjimi udeleženci za doseganje zastavljenih ciljev.

Zadnji, četrti sklop se osredotoča na posamezen program ter poudarja pomen jasno opredeljenih, primernih in zlasti merljivih ciljev.

Ravnatelji organizacij, tj. vrtcev, morajo osvojiti tezo, da so potrebe in možnosti ter položaj vsakega vrtca svet zase, zato ne more biti poenotenega načrtovanega sistema. Ravnatelji se morajo vsekakor zavedati, da ni globljih razlik med managementom v gospodarstvu in negospodarstvu oziroma nepridobitnih organizacijah, kar javni zavod vsekakor je (Tavčar 1999, 190).

2.1.2 Udeleženci nepridobitnih organizacij

Na delovanje vsake organizacije vplivajo tako *zunanji* kot *notranji udeleženci*. Razlike so v interesnih razmerjih, saj imajo v pridobitnih organizacijah *lastniki* zakonito moč za uveljavljanje svojih interesov, medtem ko se v nepridobitnih organizacijah pojavljajo interesna razmerja med različnimi udeleženci, tako zunanjimi kot tudi notranjimi, zato te organizacije delujejo v bolj dinamičnem polju interesov in vplivov iz zunanjega okolja. Pomembni zunanji udeleženec nepridobitne organizacije je *država*, ki z zakonsko ureditvijo nemalokrat ne spodbuja delovanja nepridobitne organizacije, temveč določa meje zakonitega delovanja na podlagi zakonov in podzakonskih aktov. Ti so izpostavljeni nenehnim spremembam, ki se pogosto dogajajo ob zamenjavi politične elite ob volitvah. Med pomembne zunanje udeležence štejejo tudi *uporabniki*, *odjemalci* in druge nepridobitne organizacije, s katerimi je organizacija v menjalnih razmerjih. Na vsako nepridobitno organizacijo delujejo različni interesi zunanjega okolja, zato mora vsaka nepridobitna organizacija spremljati okoliščine, analizirati interese zunanjih udeležencev ter se odzivati na njihove vplive in zahteve, da lahko predvidi svoja ravnanja v prihodnosti.

Organi upravljanja so naslednja pomembna oblika zunanjih vplivov na nepridobitno organizacijo, ki presojajo učinkovitost in uspešnost organizacije. Za managerja nepridobitne organizacije sodi graditev razmerja s temi organi med pomembnejše naloge.

Vplivanje na organizacijo ima še vrsto drugih oblik. Nekatere izmed njih so (Trunk Širca in Tavčar 1998, 18–19):

- *Družbene norme* so bodisi splošne (etika) bodisi posebne (ustaljena pravila obnašanja) in izhajajo v raznih oblikah širše uveljavljenih vrednost ljudi (kot sreča, pravičnost, preživetje itd.).
- *Zakonska ureditev* praviloma ne spodbuja, temveč omejuje, jasno določa meje zakonitega (ne pa tudi dobrega, moralnega) delovanja. Zakoni so različni od manj obvezujočih družbenih norm, saj so izrecni in obvezni, spremlja pa jih grožnja s kaznimi.
- *Organizirani pritiski* odražajo združene in ponavadi vsaj sorodne interese več zunanjih udeležencev organizacije; ponavadi za njimi ni neposredne zakonske ali druge pristojnosti, so pa motnja in pritisk. Pogosto povzročijo formalizacijo ali spremembo pravil ali omejitev, stopnjujejo zavedanje javnosti o posameznih zadevah in tako lahko bistveno vplivajo na učinkovitost in uspešnost delovanja organizacije.
- *Neposredni vplivi* potekajo zlasti med organizacijo ter posamezniki ali organizacijami, s katerimi ima neposredna razmerja, na primer iz nabavljanja ali prodajanja izdelkov in storitev, vzpostavljanje finančnih obveznosti in podobno. Ti vplivi se lahko kažejo kot vključevanje v odločitev managementa, morda kot odobranje teh odločitev ali celo kot uveljavljanje odločitev.

Možni so tudi prehodi in medsebojno vplivanje med družbenimi normami, akcijskimi pritiski in zakonskimi omejitvami.

Med udeleženci zunanjega in notranjega okolja ter nepridobitno organizacijo so dinamična razmerja moči in vplivov ter menjalna razmerja, ki so uspešna le, če ustrezajo interesom vpletenih udeležencev. Za managerja nepridobitne organizacije je zelo pomembno, da obvlada usklajevanje interesov notranjih in zunanjih udeležencev, pri čemer uporablja metode in veščine pogajanj. Ker v nepridobitni organizaciji, kar je tudi javni vrtec, prihaja do nehomogenih in spremenljivih interesov udeležencev ter zato tudi smotrov, je za te organizacije še posebej pomembno vseobsežno in celovito snovanje ciljev in strategij za doseganje teh ciljev, kar je nedvomno strateški management (Trunk Širca in Tavčar 1998, 18–38).

2.2 Organiziranje in izvajanje dejavnosti predšolske vzgoje

Področje predšolske vzgoje sistemsko urejata Zakon o vrtcih (Uradni list RS 12/1996) in Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja – v nadaljevanju ZOFVI (Uradni list RS 12/1996). ZOFVI ureja pogoje za opravljanje dejavnosti ter določa način upravljanja in financiranja na vseh področjih vzgoje in izobraževanja. Zakon o vrtcih pa ureja predšolsko vzgojo v javnih in zasebnih vrtcih, kjer so podane naloge vrtecev, cilji in načela, vrste možnih programov v vrtcih, financiranje, pogoji za izobrazbo strokovnih delavcev, delovna obveznost vzgojitelja in pomočnika vzgojitelja, zbiranje in varstvo osebnih podatkov v vrtcu ter drugi pogoji in obveznosti. V vrtece se vključujejo otroci od enega leta starosti do vstopa v šolo. Predšolska vzgoja ni obvezna, je pa pravica, ki jo starši lahko koristijo kot pomoč pri celoviti skrbi za otroke, za izboljšanje kakovosti družine in otrok ter za ustvarjanje možnosti za otrokov celostni razvoj.

Zagotavljanje predšolske vzgoje je ena izmed temeljnih nalog občine, ki za opravljanje te naloge na podlagi ZOFVI (Uradni list RS 12/1996) financira in ustanavlja vrtece – običajno kot *javni vrtec*. Vse pravice, obveznosti in odgovornosti vrteca določata ZOFVI in Zakon o vrtcih ter akt o ustanovitvi – običajno je to odlok o ustanovitvi, ki ga na predlog župana sprejme občinski svet lokalne skupnosti. Javni vrtec se lahko ustanovi, če je zagotovljena vključitev vsaj desetih oddelkov otrok. V javnem vrtcu se lahko oblikuje največ 30 oddelkov. Javni vrteci izvajajo javno veljavni program na podlagi Kurikuluma za vrtece, ki je bil potrjen na Strokovnem svetu RS za splošno izobraževanje marca 1999. Ko je vrtec kot pravna oseba vpisana v sodni register, se vpiše še v razvid izvajalcev javno veljavnih programov vzgoje in izobraževanja, ki ga vodi Ministrstvo RS za šolstvo in šport. Predlog za vpis v razvid lahko vloži ustanoviteljica javnega vrteca oziroma javni vrtec sam.

V kolikor ni možno ustanoviti javnega vrteca, je lokalna skupnost dolžna razpisati koncesijo. Ta se na podlagi javnega razpisa, objavljenega v Uradnem listu RS, podeli z odločbo *zasebnemu zavodu* za izvajanje predšolske vzgoje. Medsebojne pravice,

obveznosti in pogoje, pod katerimi bo koncesionar opravljal dejavnost, koncendent in koncesionar uredita s pogodbo o koncesiji v pisni obliki, ki podrobneje določa:

- predmet koncesije;
- obseg izvajanja dejavnosti;
- začetek izvajanja dejavnosti;
- rok za odpoved koncesije;
- sredstva, ki jih za opravljanje dejavnosti zagotavlja koncendent.

Rok za odpoved koncesije za izvajanje programov predšolske vzgoje ne sme biti krajši od šestih mesecev (ZOFVI 1996).

Programi za predšolske otroke lahko izvajajo tudi *zasebni vrtci*, ki jih ustanovijo domače in tuje fizične ali pravne osebe. V kolikor želijo pridobiti za opravljanje dejavnosti javna sredstva, morajo izpolnjevati pogoje, predpisane za strokovne delavce, prostor in opremo v javnem vrtcu ter nato na podlagi omenjenih dokazil vložijo predlog za vpis v razvid pri ministrstvu, pristojnem za predšolsko vzgojo v skladu s 33.–35. členom ZOFVI (Uradni list RS 64/2001). Zasebni vrtci se od javnih razlikujejo po programih. Program zasebnega vrtca določi ustanovitelj vrtca na podlagi 13. člena Zakona o vrtcih (Uradni list RS 12/1996), pri tem pa se lahko odloči tudi za program javnega vrtca. Pred začetkom izvajanja programa si mora zasebni vrtec pridobiti pozitivno mnenje Strokovnega sveta RS za splošno izobraževanje. Občina lahko tudi zasebnemu vrtcu podeli koncesijo za opravljanje javne službe, vendar mora potem imeti enak program kot javni vrtec. Zasebni vrtci, ki nimajo koncesije, lahko pridobijo pravico do financiranja iz proračuna lokalne skupnosti, vendar le, če izvajajo najmanj poldnevni program in imajo najmanj za dva oddelka predšolskih otrok ter imajo zaposlene vzgojitelje in pomočnike vzgojiteljev za izvedbo programov v skladu z zakonom in drugimi predpisi ter so dostopni vsem otrokom (Zakon o vrtcih 1992, 34. člen).

Vzgojo predšolskih otrok lahko opravlja tudi zasebnik, ki si ob izpolnjevanju spodaj navedenih pogojev pridobi status *zasebnega vzgojitelja* v skladu s 37.–39. členom ZOFVI (Uradni list RS 64/2001), in sicer:

- če izpolnjuje pogoje za vzgojitelja, pomočnika vzgojitelja ali svetovalnega delavca v javnem vrtcu;
- aktivno govori slovenski jezik;
- ni v delovnem razmerju;
- ima stalno bivališče v Republiki Sloveniji (ta pogoj ne velja za članice EU);
- mu ni s pravnomočno odločbo prepovedano opravljanje dejavnosti;
- je vpisan v razvid, ki ga vodi ministrstvo, pristojno za predšolsko vzgojo.

Zasebni vzgojitelj se izbriše iz razvida, v kolikor ne izpolnjuje pogojev za vpis, ali če mu je s pravnomočno odločbo prepovedano opravljati dejavnost vzgoje in izobraževanja in če preneha opravljati dejavnost.

V šolskem letu 2004/2005 je delovalo V Republiki Sloveniji 108 samostojnih vrtcev, 178 vrtcev pri OŠ in 18 zasebnih vrtcev. V preteklem šolskem letu je bilo v vrtece vključenih 54.515 otrok, kar predstavlja 60,8 % otrok od enega leta starosti do vstopa v šolo (MŠŠ 2006). Za primerjavo naj navedem podatek za občino Cerknico, kjer je bilo v vse programe predšolske vzgoje v letu 2004/2005 vključenih 70,27 % otrok starih od enega leta do vstopa v šolo (glej tabelo 3.1 v nadaljevanju).

2.3 Financiranje vrtcev

Iz ustanoviteljskih pravic ter izvirne pristojnosti občin za zagotavljanje predšolske vzgoje izhaja obveznost lokalne skupnosti za delovanje in financiranje predšolske vzgoje. Že iz organizacije predšolske vzgoje izhaja možnost pridobivanja javnih sredstev tudi za zasebne vrtece ali vzgojitelje, v kolikor izvajalci predšolske vzgoje izpolnjujejo predpisane pogoje, kot veljajo za javni vrtec.

Na podlagi Zakona o vrtcih (Uradni list RS 12/1996) se *programi predšolske vzgoje financirajo* iz:

- javnih sredstev;
- sredstev ustanovitelja;
- plačil staršev;
- donacij in drugih virov.

Osnova za *plačilo staršev* in sredstev ustanovitelja je cena programa, v katerega je vključen otrok. Cene programov, ki jih izvaja vrtec, na predlog vrtca določi občina – ustanoviteljica zavoda. Ker sodi področje predšolske vzgoje med izvirne pristojnosti občine, je dolžnost občine zagotavljati sredstva za kritje razlike v ceni.

Na organizacijo in financiranje predšolske vzgoje vplivajo različni dejavniki, ki neposredno in posredno določajo obseg dejavnosti in posledično tudi sredstva, ki jih je treba zagotoviti za nemoteno izvajanje dejavnosti. V nadaljevanju diplomske naloge želim prikazati posamezne dejavnike, ki sem jih zaznala pri raziskovanju financiranja predšolske vzgoje s proučitvijo naslednje zakonodaje s področja predšolske vzgoje:

- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja – v nadaljevanju ZOFVI (Uradni list RS 12/1996, 23/1996 – popravek., 101/1999 Odločba US:U-I-215/1996, 22/200, 64/2001, 101/2001 Odločba US:U-I-68/98-42, 108/2002, 34/2003, 79/2003);
- Zakon o vrtcih – v nadaljevanju ZVrt (Uradni list RS 12/1996, 44/2000, 78/2003, 113/2003 in 72/2005);
- Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (Uradni list RS 54/2000);
- Uredba o merilih za oblikovanje javne mreže vrtcev (Uradni list RS 63/1999);
- Pravilnik o plačilih staršev za programe v vrtcih (Uradni list RS 44/1996, 39/1997 Odločba US: U-I-330/1996, 1/1998, 84/1998, 44/2000 Odločba US: U-I-3/1999, 102/2000, 111/2000, 92/2002, 120/2003, 110/2005, 45/2006);

- Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo (Uradni list RS 97/2003);
- Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca (Uradni list RS 73/2000);
- Odredba o pogojih za ustanavljanje javnih vrtcev (Uradni list RS 11/1999);
- Pravilnik o normativih in kadrovskih pogojih za opravljanje predšolske vzgoje (Uradni list RS 57/1997, 57/1997 – popravek, 40/1999, 3/2000, 13/2000, 32/2000 – popravek, 29/2002, 75/2005 in 82/2005).

V nadaljevanju bom podala še vplive spremenjene pokojninske in delovne zakonodaje, pomen gospodarskega, socialnega in okoljskega razvoja ter prikazala smernice Strategije gospodarskega razvoja Slovenije (UMAR 2005), Regionalnega razvojnega programa Notranjsko-kraške regije za obdobje 2007–2013 (RRA 2006) in vplive globalizacije po vstopu Slovenije v skupni evropski trg, ki prav tako vpliva na vsa področja delovanja družbe, čeprav obravnavamo področje, ki je po ozkem gledanju lokalnega oziroma regionalnega značaja.

2.3.1 Oblikovanje oddelkov in sistemizacija delovnih mest

Vrtci običajno vsako leto v aprilu objavijo razpis za vpis otrok v vrtce na območju občine, v kateri delujejo, za naslednje šolsko leto. S tem si zagotovijo podatke o številu vključenih otrok, na podlagi katerih oblikujejo oddelke za novo šolsko leto. Število oddelkov predstavlja osnovo za *sistemizacijo* delovnih mest v vrtcu.

Na podlagi 108. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS 98/2005 – uradno prečiščeno besedilo) določi sistemizacijo delovnih mest v vrtcih *ravnatelj* v soglasju z ustanoviteljem. Soglasje ustanovitelja je potrebno zato, ker se največji delež sredstev za dejavnost predšolske vzgoje zagotavlja iz sredstev lokalne skupnosti.

Vrtci pri *oblikovanju oddelkov* upoštevajo določbe ZVrt, Pravilnik o normativih in kadrovskih pogojih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje (Uradni list RS 44/1996) ter Sklep o povečanem zgornjem normativu za največ dva otroka, ki ga sprejme občinski svet lokalne skupnosti..

Število otrok v oddelku je ključno pri izračunu *cene programov*, ki jih izvajajo vrtci, zato pomeni oblikovanje oddelkov z nižjim številom otrok naraščanje cen ter s tem obveznost zagotoviti večji obseg javnih sredstev in plačil staršev. Glede na to, da iz 2. odstavka 17. člena ZVrt izhaja, 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 prvi odstavek tega člena, za največ dva otroka v oddelku, običajno občinski sveti sprejmejo sklep, ki napotuje vrtce k uporabi fleksibilnega normativa, kjer je to mogoče in potrebno glede na vpise otrok. V primerih, ko so v oddelke vključeni *otroci s posebnimi potrebami*, je

treba število otrok v teh oddelkih ustrezno zmanjšati, kadar to izhaja iz odločbe o usmeritvi otroka v program s prilagojenim izvajanjem.

Iz Zakona o vrtcih (Uradni list RS 12/1996) izhaja, da lahko vrtec glede na trajanje izvaja dnevne programe, ki trajajo od 6 do 9 ur dnevno, poldnevne programe, ki trajajo od 4 do 6 ur dnevno, ter krajše programe. V 17. členu ZVrt je določeno, da dnevni in poldnevni program izvajata vzgojitelj in pomočnik vzgojitelja, in sicer tako, da dnevni program v oddelku prvega starostnega obdobja izvajata skupaj vsaj šest ur dnevno, dnevni program v oddelku drugega starostnega obdobja pa vsaj štiri ure dnevno. Delovno obveznost vzgojitelja in pomočnika vzgojitelja določa 41. člen ZVrt, na podlagi katerega vzgojiteljevo delo z otroki ne sme presegati 30 ur, delo pomočnika vzgojitelja pa 35 ur tedensko.

Pravilnik o normativih in kadrovskih pogojih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje – v nadaljevanju *Pravilnik* (Uradni list RS 44/1996) je osnova za *sistemizacijo* delovnih mest, *oblikovanje oddelkov vrtca* ter spremstvo otrok. Iz Pravilnika med drugim izhajajo naslednji kadrovske normativi:

- *Ravnatelj* za polni delovni čas ima vrtec s 15 oddelki.
- *Pomočnika ravnatelja* lahko imenuje ravnatelj v vrtcu s 17 oddelki, v enoti vrtca pri šoli pa takrat, ko ima enota vrtca vsaj devet oddelkov, sicer le sorazmerni delež, če ima manjše število oddelkov.
- *Svetovalnega delavca* zaposli ali si drugače zagotovi vrtec s 30 oddelki.
- *Organizator prehrane* opravlja delo za 60 oddelkov vrtca.
- *Organizator zdravstveno-higienskega režima* opravlja delo za 60 oddelkov vrtca.
- *1,5 administrativno-računovodskega delavca* zaposli vrtec za prvih 10 oddelkov, za vsakih nadaljnjih 14 oddelkov sistemizira še eno delovno mesto administrativno računovodskega delavca.
- *Za delavce v kuhinji* se določi število sistemiziranih delovnih mest na podlagi porabe časa za posamezno delovno operacijo, ob upoštevanju starostne skupine in energijskih potreb otrok, ki jo določa posebna tabela, ki je priloga Odredbe.
- *Perico ali perico-šiviljo* sistemizira vrtec za povprečno 60 kg suhega perila na dan oziroma največ eno delovno mesto na 150 otrok do dveh let oziroma na 250 otrok od dveh do šestih let.
- *Čistilca* sistemizira vrtec na 600 m² notranje talne površine, če delavec skrbi za dve do tri stavbe, se normativ zniža za 100 m².
- *Vzdrževalca, hišnika, kurjača in šoferja* (kot eno delovno mesto) sistemizira vrtec z 18 oddelki. Če delavec skrbi za tri do pet stavb, se normativ zniža za dva oddelka.

Na število delovnih mest v posameznem šolskem letu vpliva tudi število oddelkov, ki jih vrtec oblikuje na podlagi vpisa z upoštevanjem Pravilnika, ki določa število otrok v posameznih oddelkih, in sicer:

- V starostno *homogen oddelek* so vključeni otroci v razponu enega leta, v katerem je lahko:
 - v prvem starostnem obdobju od enega leta do treh let vključenih najmanj devet in največ dvanajst otrok;
 - v drugem starostnem obdobju od tretjega do šestega let pa:
 - v oddelke tri- do štiriletnih otrok najmanj 12 in največ 17 otrok;
 - v oddelke štiriletnih, petletnih do šestletnih otrok najmanj 17 in največ 22 otrok.
- V starostno *heterogen oddelek* so vključeni otroci od enega leta do treh let ali otroci od treh do šestih let, v katerem je lahko:
 - v prvem starostnem obdobju od enega leta do treh let vključenih najmanj sedem in največ deset otrok;
 - v drugem starostnem obdobju od treh do šestih let je lahko vključenih najmanj 14 in največ 19 otrok.
- *Starostno kombiniran oddelek*, v katerega so vključeni otroci prvega in drugega starostnega obdobja, lahko ima:
 - najmanj 10 in največ 17 otrok.
- Glede na potrebe lahko vrtec oblikuje tudi *razvojni oddelek*, ki ima:
 - najmanj tri in največ šest otrok.
- Vrtec lahko izvaja tudi *krajše programe*, ki so namenjeni otrokom drugega starostnega obdobja od treh let do vstopa v šolo in so iz odročnih in demografsko ogroženih krajev; izvajajo se v obsegu od 240 do 600 ur letno; v takšen oddelek mora biti vključeno najmanj šest otrok.

Pristojni organ ustanoviteljice vrtca lahko glede na razmere in položaj dejavnosti predšolske vzgoje v lokalni skupnosti odloči, da število otrok v oddelku presega število, ki ga določa 1. odstavek 17. člena Zakona o vrtcih (Uradni list RS 12/1996) za največ dva otroka v oddelku.

Na podlagi števila v vrtec vpisanih otrok in njihovega starostnega obdobja vrtci oblikujejo oddelke prve starostne skupine, oddelke druge starostne skupine in kombinirane oddelke. Vrtci oblikujejo oddelke v najracionalnejšem smislu. Pri oblikovanju oddelkov, številu vključenih otrok v posameznem oddelku in ugotavljanju potreb po vzgojiteljicah in pomočnicah vzgojiteljic v oddelkih in drugega osebja so tako upoštevane določbe ZVrt in določbe Pravilnika.

2.3.2 Oblikovanje cene programov v vrtcih

Način oblikovanja, izračuna cene programa v vrtcu določa Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo – v nadaljevanju *metodologija* (Uradni list RS 97/2003). Pravilnik določa metodologijo, po kateri se

določajo splošni elementi za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo.

Iz metodologije izhaja, da se kot elementi za oblikovanje cen programov upoštevajo:

- *stroški dela*, ki vključujejo bruto plačo, uspešnost, prispevke in davke na plačo, premije KDPZ, jubilejne nagrade, odpravnine v pokoj, regres za letni dopust in prehrano ter prevoz na delo;
- *stroški materiala in storitev* vključujejo *funkcionalne stroške objektov*, in sicer ogrevanje, elektrika, voda, plin, komunalne storitve, stavbno zemljišče, čiščenje prostorov, tekoče vzdrževanje, zavarovanje, varovanje objektov, uporabo in vzdrževanje vozil, ter *funkcionalne stroške dejavnosti*, in sicer didaktična sredstva in igrače, stalno strokovno izpopolnjevanje, obvezne zdravstvene storitve, hišno perilo, pisarniško poslovanje ter druge *specifične namenske stroške*;
- *stroški živil za otroke*, ki se določijo na podlagi števila obrokov, ki jih vrtec zagotavlja na otroka v posameznem programu.

Iz metodologije nadalje izhaja, da med elemente cene ne sodijo stroški za investicijsko vzdrževanje in investicije, ki jih vrtcem v skladu z zakonom zagotavlja lokalna skupnost, in tudi vsi drugi stroški, ki niso neposredno povezani z izvajanjem programa v okviru javne službe (odpravnine presežnim delavcem, zagotavljanje sredstev za delo sindikalnih zaupnikov, zaposlitve delavcev, s katerimi se presegajo predpisani normativi, sredstva za obnovo obrabljene opreme, pohištva in delovnih priprav, nadomestila delovnim invalidom za čas čakanja na drugo ustrezno delo, stroški sodnih postopkov, poravnava odškodnin na podlagi izvršilnega naslova). Stroške, ki niso elementi za izračun cene, krije ustanovitelj v skladu z zakonom, drugimi predpisi, aktom o ustanovitvi zavoda oziroma v skladu s pogodbo o sofinanciranju zavoda. Ustanovitelj vrtca zagotavlja vrtcu tudi sredstva za nadomeščanje vzgojiteljev in pomočnikov vzgojiteljev v primeru nezmožnosti dela delavcev zaradi bolezni ali poškodbe do 30 dni.

Na podlagi metodologije je cena izračunana na število otrok, ki je določeno kot najvišji normativ za oblikovanje posamezne vrste oddelkov, ne glede na to, koliko otrok je dejansko vključenih v oddelku. V primeru, da 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 vrtcu 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 treba oblikovati oddelke kar najbolj racionalno in uporabiti možnost fleksibilnega normativa – povečanja števila otrok v oddelku do dva otroka le tam, kjer bo dejansko prišlo do takšne potrebe.

2.3.3 Plačilo staršev in plačilo občine

Občina vsako leto po določilih Zakona o vrtcih – v nadaljevanju ZVrt (Uradni list RS 12/1996) in Pravilnika o plačilih staršev za programe predšolske vzgoje v vrtcih (Uradni list RS 44/1996), ki izvajajo javno službo, določi plačilo staršev na podlagi lestvice, ki starše razvršča v razrede, upošteva bruto mesečni dohodek na družinskega člana v primerjavi s povprečno bruto plačo na zaposlenega v RS in upošteva premoženje družine. Pri določitvi plačila za leto 2006 so upoštevani podatki o dohodkih, prejemkih in premoženju družine iz leta 2004. Povprečna mesečna bruto plača na zaposlenega v RS v letu 2004 je znašala 267.571 SIT. Spodnja tabela 2.1 prikazuje dohodkovne razrede glede na povprečno bruto plačo v letu 2004.

Tabela 2.1 Dohodkovni razredi glede na povprečno bruto plačo v letu 2004 (267.571 SIT) uporabljeni za določitev plačil staršev s 1. januarjem 2006

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

Vir: Ministrstvo za šolstvo in šport, 2005

Primer: Če znaša na primer mesečni dohodek na družinskega člana v letu 2004 nad 35 % do 45 % povprečne bruto plače na zaposlenega v letu 2004, kar pomeni med 93.650 SIT do 120.407 SIT mesečnega dohodka na družinskega člana v letu 2004, so starši uvrščeni v 3. plačilni razred, kar predstavlja 30 % plačila cene programa, v katerega je otrok vključen, razliko (to je 70 %) krije občina iz občinskega proračuna.

V posameznem plačilnem razredu plačajo starši določen odstotek cene programa. Starši, ki prejemajo na podlagi odločbe Centra za socialno delo denarno socialno pomoč, so po predpisih o socialnem varstvu in na podlagi Pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih oproščeni plačila za čas, ko prejemajo socialno pomoč.

Konec leta 2005 in v prvi polovici leta 2006 so bile sprejete spremembe in dopolnitve Pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih (Uradni list RS 110/2005) in novela omenjenega Pravilnika (Uradni list RS 45/2006), na podlagi katerih se kmete oziroma tiste, ki razpolagajo s katastrskim dohodkom nad 200.000 SIT, in samostojne podjetnike posameznike, katerih prihodek presega 20 mio SIT, še dodatno uvrsti v višji

plačilni razred. Ne velja pa več določba Pravilnika, na podlagi katere so bili starši v primeru, če je bil v vrtec vključen več kot en otrok iz družine in so bili za mlajšega uvrščeni v 1. plačilni razred, za starejše otroke oproščeni plačila, na drugi strani pa se je to breme preneslo na občino, ki je po zakonu dolžna kriti razliko med plačili staršev in ceno programa, v katerega je otrok vključen. Ta sprememba je ugodno vplivala na doplačilo občine k ceni programa, kar bo prikazano pri analizi podatkov o plačilih staršev in plačilih lokalne skupnosti. Z omenjeno spremembo se je prispevek staršev za programe vrtcev v letu 2006 povečal za približno 3,5 % glede na leto 2005 in ravno za toliko se je zmanjšalo doplačilo občine za programe v vrtcih.

Razliko med plačilom staršev in ceno programov zagotavlja proračun lokalne skupnosti. Tabela 2.2 prikazuje uvrstitev staršev v plačilne razrede za leto 2006, kjer so upoštevane odločbe, izdane do 28. februarja 2006, to je za 259 otrok. Največ staršev je uvrščenih v 1. plačilni razred (27,42 %). Tako v naši občini znašajo plačila staršev za leto 2006 v povprečju približno 27,56 % cene programov, približno 72,44 % pa se zagotavlja iz sredstev občinskega proračuna. Plačila staršev za leto 2005 so v povprečju znašala približno 24 % cene programov, približno 76 % pa se je zagotavljalo iz sredstev občinskega proračuna.

Tabela 2.2 Razvrstitev otrok v vrtcu Martin Krpan Cerknica v plačilne razrede od 1. januarja 2006 dalje

Plačilni razred	Plačilo v % od cene programa	Število otrok	Delež (%) od števila vseh otrok
oproščeni	0	0	0
1.	10	71	27,42
2.	20	66	25,48
3.	30	54	20,86
4.	40	20	7,72
5.	50	25	9,65
6.	60	17	6,56
7.	70	6	2,31
8.	80	0	0
Skupaj	27,56	259	100

Vir: Občina Cerknica. 2006. Statistični pregled vlog – interno gradivo. Občina Cerknica

Iz tabele 2.2 lahko razberemo, da je skoraj 75 % vseh otrok razvrščenih v prve tri plačilne razrede, kar kaže na nizko dohodkovno moč staršev kljub zelo majhni nezaposlenosti na območju Občine Cerknica, ki je med nižjimi v Sloveniji. Obenem je po kazalniku dodane vrednosti na zaposlenega na repu v Sloveniji.

2.3.4 Upravičenci do javnih sredstev

Na podlagi 2. člena Pravilnika o plačilih staršev (Uradni list RS 44/1996) ceno programov predšolske vzgoje krijejo starši oziroma zakoniti zastopniki otroka in občina.

Upravičenci, ki so upravičeni do javnih sredstev, ki jih krije posamezna občina iz sredstev občinskega proračuna, so:

- otroci, katerih starši imajo na njenem območju stalno prebivališče,
- otroci, ki imajo na območju občine stalno prebivališče skupaj z enim od staršev,
- otroci tujcev pod pogojem, da ima vsaj eden od staršev na območju občine začasno prebivališče in je zavezanec za dohodnino v Republiki Sloveniji.

Pravico do javnih sredstev starši uveljavljajo na podlagi vloge za znižano plačilo vrtca pri pristojnem občinskem organu. Vlogo odda eden od staršev (vlagatelj) na predpisanem obrazcu (priloga 1), ki ga določi minister, pristojen za predšolsko vzgojo. Staršem, ki ne uveljavljajo znižanega plačila, vrtec izstavi račun v višini polnega plačila. Polno plačilo, ki ga plačajo starši, je 80 % cene programa, v katerega je vključen otrok. V vrtec so lahko vključeni tudi otroci, ki ne izpolnjujejo navedenih pogojev, vendar morajo starši plačati polno ceno programa.

Vrtec mora vsak mesec posredovati občini seznam vključenih otrok, za katere starši niso uveljavljali znižanega plačila, in seznam vključenih otrok, ki niso upravičeni do javnih sredstev.

3 TEORETIČNA IZHODIŠČA

Predstavila bom splošne značilnosti Občine Cerknica z navedbo statističnih podatkov, ki pomembno vplivajo na delovanje občine in njenih javnih zavodov, in jih bom uporabila za primerjavo pri raziskavah in analizah dejavnikov, ki vplivajo na organizacijo in financiranje predšolske vzgoje. V povezavi z občino bom predstavila še javni vrtec kot organizacijo ter oblike sodelovanja med občino in vrtcem.

3.1 Predstavitev občine

Občina Cerknica je samoupravna lokalna skupnost, ustanovljena z Zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij leta 1995. Občina Cerknica kot organizacija deluje v sistemu lokalne samouprave Republike Slovenije, zato jo okvirno lahko primerjamo z ostalimi občinami po številu prebivalcev, površini ozemlja, številu zaposlenih, višini letnega proračuna občine, specifičnih funkcijah in drugem, pri čemer mora biti poudarek na posebnostih v okolju. Primerjava med 193 občinami v Sloveniji je lahko le okvirna, ker se slovenske občine po navedenih kazalcih zelo razlikujejo, saj najmanjša občina šteje 361 prebivalcev², največja pa 264.902 prebivalcev, kar 91 občin pa ima manj kot 5000 prebivalcev. Občine imajo veliko specifičnih elementov, kot so npr. staro mestno jedro, infrastruktura, strateški položaj, narodnostna manjšina, obmejna občina, pristanišče, morje, demografska struktura, veliko površino in urbanistično načrtovanje in zato za posamezno občino narekujejo specifičen model lokalne samouprave.

Občina Cerknica ima 10.644 prebivalcev, njena površina meri 241 km² in obsega 65 naselij.³ Glede na okvirno klasifikacijo občin spada Občina Cerknica med srednje velike občine podeželskega značaja, konkretno po parametru števila prebivalcev, ki se najpogosteje uporablja, čeprav zaradi predhodno omenjenih specifičnih kriterijev ni zagotovljena dejanska primerljivost, pa v 4. skupino občin (od skupaj 7 skupin), ki imajo od 10.001 do 15.000 prebivalcev. V tej skupini je 23 občin. Po površini spada Občina Cerknica med večje občine, saj je v Sloveniji le 22 občin, ki imajo večjo površino. Omenjeni parametri so podlaga za izračun primerne porabe občin. Način izračuna primerne porabe občin vsebinsko opredeljuje ZFO,⁴ ki ga bomo v nadaljevanju podrobneje analizirali in ga uporabili na konkretnem primeru pri analiziranju financiranja predšolske vzgoje.

Občina Cerknica je pravna oseba javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja. Občina zadovoljuje predvsem potrebe, ki so skupne večini ljudi. Sem prištevamo potrebe po socialnem, zdravstvenem in otroškem

² Podatki zajemajo državljane RS in tujce s prijavljenim stalnim prebivališčem v RS na dan 31. 12. 2004 (Statistični urad RS – oddelek za demografijo 2005).

³ Podatki Geodetske uprave RS.

⁴ ZFO – Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 80/94, 45/97 – odločba US, 56/98, 59/99, – odločba US, 61/99 – odločba US, 79/99 – ZJF, 89/99 – odločba US in 90/05).

varstvu ter potrebe po elementarni, pravni in politični varnosti. Za zadovoljevanje omenjenih potreb je občina ustanovila javne zavode in javna podjetja, v katerih ima praviloma 100 % lastninski delež. Na področju vzgoje in izobraževanja je občina ustanoviteljica dveh osnovnih šol, v okviru katerih delujejo še tri podružnične šole, ene glasbena šole ter vrtca Martin Krpan Cerknica, ki deluje na treh lokacijah. Na primarni zdravstveni ravni ima ustanovljen javni zavod Zdravstveni dom Božidarja Lavriča, na področju kulture knjižnico Jožeta Udoviča in na področju okolja Notranjski regijski park. Vsi javni zavodi so neposredni proračunski uporabniki, za katere mora občina zagotoviti sredstva v proračunu občine.

3.2 Opis izbranega javnega vrtca

Javni zavod Vrtec Martin Krpan Cerknica je bil ustanovljen za opravljanje dejavnosti na področju predšolske vzgoje, in sicer z Odlokom o ustanovitvi Vrtca »Martin Krpan« Cerknica (Uradni list RS 28/2001 in Uradno glasilo Občine Loška dolina št. 5 z dne 5. 4. 2001), v nadaljnjem besedilu Odlok, v skupnem ustanoviteljstvu med Občino Cerknica in Občino Loška dolina leta 2001. Že pri ustanovitvi skupnega zavoda sta se občini v 50. členu Odloka sporazumeli, da bo zavod deloval v skupnem ustanoviteljstvu najdlje do septembra 2003, ko se je tudi dejansko izločila enota vrtca v občini Loška dolina. Izločitev enote vrtca Stari trg in odstop Občine Loška dolina od ustanoviteljstva sta narekovala spremembo veljavnega Odloka v vseh določbah, ki so opredeljevale območje delovanja zavoda, kot tudi pristojnosti in obveznosti ustanoviteljic. Zaradi izločitve enote Stari trg in sprememb zakonodaje na področju Zakona o zavodih in ZOFVI je občinski svet občine Cerknica sprejel nov Odlok o ustanovitvi Vrtca »Martin Krpan« Cerknica (Uradni list RS 69/2004), ki v svoji vsebini določa organizacijo in delovanje javnega zavoda.

Slika 3.1 Vrtec Martin Krpan Cerknica



Vir: arhiv Občine Cerknica, 2005

Vrtec izvaja dejavnost v *dnevnih programih* in v *krajših programih* v obliki cicibanovih uric in igralnih uric za otroke na demografsko ogroženih območjih in odročnejših krajih kot javno službo, katere izvajanje je v javnem interesu in jo mora na svojem območju zagotavljati vsaka lokalna skupnost. Za izvajanje obvezne javne službe sredstva zagotavlja ustanoviteljica zavoda, del sredstev pa si vrtec pridobiva na trgu. Zunanjim uporabnikom, med katerimi so starejši ljudje in zasebni vrtec, nudijo storitve kuhinje s pripravo in razvozom dnevnih obrokov.

Vrtec Martin Krpan Cerknica deluje na treh lokacijah, in sicer v Cerknici, kjer je tudi sedež javnega zavoda, ter v oddelku Grahovo pri Osnovni šoli in v enoti na Rakeku. Vrtec vodi ravnateljica, ki je *pedagoški in poslovodni organ* zavoda. Pri delu ji pomaga pomočnik ravnateljice, ki opravlja naloge, ki mu jih poveri ravnateljica in so opisane v aktu o sistemizaciji (Vrtec 2006, 4). Vrtec ima še *svet zavoda* kot organ upravljanja in *strokovni svet* kot strokovni organ. Vrtec je uspešen v doseganju zastavljenih ciljev na pedagoškem področju, neuspešen pa v cilju poslovanja s pozitivnim izidom, saj iz poročil preteklega leta in več preteklih let izhaja negativen poslovni izid. Sredstva za pokrivanje negativnega poslovnega izida mora nato zagotoviti občina iz proračuna.

Zakonske in druge podlage, ki določajo in pojasnjujejo delovno področje zavoda, so:

- Zakon o delovnih razmerjih,
- Zakon o zavodih,
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja,
- Zakon o javnih financah,
- Zakon o računovodstvu,
- Kolektivna pogodba za dejavnost vzgoje in izobraževanja v RS,
- Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskega proračuna.

Občina je javnemu zavodu dolžna zagotoviti sredstva za prostor in opremo, zato je v letu 2005 pristopila k temeljiti prenovi enote na Rakeku in s tem zagotovila prostor in pogoje za delovanje štirih oddelkov, v katere je povprečno vključenih 81 otrok. V letu 2002 je občina dokončala novogradnjo osnovne šole in vrtca v Grahovem, kjer je Vrtec Martin Krpan Cerknica pridobil prostor za dva oddelka vrtca. Glede na trenutne potrebe staršev po varstvu otrok deluje oddelek Grahovo le z enim kombiniranim oddelkom. Največje potrebe po varstvu otrok starši vsako leto izkažejo za varstvo v enoti Cerknica, kjer vrtec izvaja predšolsko varstvo za vse ostale v predšolsko varstvo vpisane otroke, povprečno v devetih ali desetih oddelkih. Objekt enote v Cerknici je edini, ki ima še dovolj prostih kapacitet, ki so ostale nezasedene po uvedbi obvezne devetletne osnovne šole. Pred uvedbo devetletne osnovne šole so bili v predšolsko vzgojo vključeni otroci od enega do sedmih let starosti. S šolskim letom 2002/2003 pa so vključeni v

predšolsko vzgojo otroci od enega do šestih let starosti, kar predstavlja eno generacijo manj.

Tabela 3.1 Pregled vključenosti otrok s stalnim bivališčem v občini Cerknica v programe predšolske vzgoje za šolska leta od 2002/2003 do 2006/2007

	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Leto rojstva - obdobje	1997-2001	1998-2002	1999-2003	2000-2004	2001-2005
Število otrok s stalnim bivališčem za obdobje	519	488	498	505	505
Št. otrok v dnevnem programu javnega vrtca Martin Krpan	282	263	265	268	300
Št. otrok v drugih vrtcih ⁵	29	38	47	49	44
Št. otrok vključenih v druge programe ⁶ v vrtcu Martin Krpan	48	43	38	45	45
% vključenosti v dnevne programe vrtca Martin Krpan	54,33	53,89	53,21	53,07	59,40
% vključenosti v druge vrtce	5,58	7,78	9,43	9,70	8,77
% vključenosti v druge programe	9,25	8,81	7,63	8,91	8,91
% vseh vključitev v programe predšolske vzgoje	69,16	70,48	70,27	71,68	77,02

Vir: RS MNZ. 2006, Občina Cerknica 2006 in Vrtec Martin Krpan Cerknica 2006.

Iz tabele 3.1 izhaja, da narašča potreba staršev po organiziranem varstvu predšolskih otrok. Iz poročila vrtca za šolsko leto 2000/2001 (Poročilo vrtca 2000) izhaja, da je bilo v programe predšolske vzgoje, ki jih izvaja javni zavod vrtec Martin Krpan Cerknica, vključenih 56,23 % vseh otrok s stalnim bivališčem v občini Cerknica, v šolskem letu 2006/2007 pa je v programe vključenih že 68,31 % vseh otrok s stalnim bivališčem v občini Cerknica.

V šolskem letu 2005/2006 je vrtec izvajal dnevne programe v 14 oddelkih in dodatne programe v šestih oddelkih, skupaj za 61,98 % vseh otrok s stalnim bivališčem v občini Cerknica. Glede na čas trajanja programa izvaja vrtec dnevne programe, ki trajajo od 6 do 10 ur dnevno. Vrtec je tudi za šolsko leto 2006/2007 na podlagi števila prijav za vpis otrok v vrtec glede na starost otrok in na podlagi normativov o številu otrok v posameznem oddelku oblikoval oddelke, v katere so vključeni otroci prve in

⁵ Otroci, s stalnim prebivališčem v občini Cerknica, ki so vključeni v javne in zasebne vrtce v drugih občinah v Sloveniji in v zasebni vrtec v občini Cerknica.

druge starostne skupine. V šolskem letu 2006/2007 je zaradi povečanega števila vpisa otrok oblikoval skupaj 17 oddelkov.

Vrtec je pri oblikovanju oddelkov upošteval možnost uporabe fleksibilnega normativa števila otrok v oddelkih, s čimer je tudi upoštevano večje število otrok pri izračunu cene posameznega programa predšolske vzgoje. Vrtec je pri oblikovanju oddelkov upošteval možnost povečanja števila otrok v oddelkih za največ dva otroka, tako da je lahko v posamezne oddelke vključenih naslednje število otrok:

- v *homogene oddelke* prvega starostnega obdobja od 9 do največ 12 otrok, + največ 2 otroka, skupaj največ 14 otrok;
- v *heterogene oddelke* prvega starostnega obdobja od 7 do največ 10 otrok, + največ 2 otroka, skupaj največ 12 otrok;
- v *homogene oddelke* drugega starostnega obdobja 3–4 let od 12 do največ 17 otrok, + največ 2 otroka, skupaj največ 19 otrok;
- v *homogene oddelke* drugega starostnega obdobja 4–6 let od 17 do največ 22 otrok, + največ 2 otroka, skupaj največ 24 otrok;
- v *heterogene oddelke* drugega starostnega obdobja od 14 do največ 19 otrok, + največ 2 otroka, skupaj največ 21 otrok;
- v *kombinirane oddelke* prvega in drugega starostnega obdobja od 10 do največ 17 otrok, + največ 2 otroka, skupaj največ 19 otrok.

S tem je zagotovljena možnost vključitve največjega števila otrok, katerih starši so v času spomladanskega vpisa vrtcu posredovali prijavo za vpis otroka v vrtec v šolskem letu 2006/2007. Ker je ekonomska cena programa najbolj odvisna od števila otrok v oddelkih, se z vključitvijo dodatnih dveh otrok v vsak oddelek cena programa zniža.

3.3 Oblike sodelovanja med občino in vrtcem

Potek sodelovanja je odvisen od potreb obeh parterjev. Intenzivnejše sodelovanje je pred sprejemom letnega načrta vrtca in sprejemom občinskega proračuna, ker imajo odločitve pomemben vpliv na oba dokumenta. Vrtec mora v okviru predpisane zakonodaje in ob upoštevanju potreb tako notranjih kot zunanjih udeležencev zagotoviti kakovostno izvajanje svojih programov ter si za njihovo izvajanje zagotoviti sredstva in konsenz vseh vpletenih. Na drugi strani morajo predstavniki lokalne skupnosti zagotoviti vsa manjkajoča sredstva za sprejete programe v osnutku proračuna, ki ga podajo v potrditev občinskemu svetu. V menjalnem procesu med občino in vrtcem ima občina večjo pogajalsko moč iz naslova ustanoviteljskih pravic in zagotavljanja sredstev za delovanje zavoda. V interesu obeh partnerk je, da prideta do konsenza brez uporabe nadvlade, ker s tem lahko preprečimo posledice v prihodnosti. Na primer – če občina

⁶ Vrtec izvaja v skladu s 14. členom Zakona o vrtcih – uradno prečiščeno besedilo (Uradni list RS št. 100/2005) krajše programe, ki trajajo od 240 do 600 ur letno za otroke iz odročnih in demografsko ogroženih krajev.

vztraja na svojem stališču glede obsega sredstev brez upoštevanja argumentiranih in opravičljivih stroškov na strani zavoda, lahko to pripelje do negativnega poslovnega izida vrtca. Vrtec dejansko že več let zaporedoma ustvarja negativen poslovni izid kljub predhodno usklajenim kalkulativnim elementom cene, ki imajo odločujoč vpliv na potreben obseg sredstev (Vrtec 2006, 10–20).

Zaradi negativnega poslovanja, ki izhaja iz letnih poročil poslovanja vrtca, je vrtec dolžan izdelati obdobjna finančna poročila vsake tri mesece, da se lahko sproti spremlja poslovanje vrtca in išče ustrezne rešitve. Ta način se je pokazal kot primeren, ker je vrtec uspel izgubo z leti zmanjševati, še vedno pa smo daleč od cilja poslovanja s pozitivnim poslovnim izidom.

Sodelovanje med občino in zavodom poteka tudi preko predstavnikov ustanovitelja v svetu zavoda, ki še dodatno prenaša stališča občine ostalim članom in vodstvu zavoda.

Sedem let delam na občini Cerknica na področju družbenih dejavnosti, ki v svojem delovnem področju pokriva delovanje in financiranje vrtcev. Iz pogovorov na usklajevalnih sestankih lahko povzamem, da je zelo težko prepričati vodstvo vrtca o potrebnosti prilagajanja spremembam, ki bodo na podlagi že sprejetih dokumentov na državni ravni (SRS) sledile na celotnem področju družbenih dejavnosti, kjer se predvideva partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem.

Vrtec se v svojih aktivnostih premalo posveča obvladovanju stroškov in organizaciji na vseh ravneh, saj prevladuje miselnost, da bi bilo zanje in posredno tudi za občino najbolje, da bi jim občina nakazovala mesečna sredstva na podlagi realizacije ustvarjenih stroškov. Vrtec bi po njihovem mnenju tako lahko vso pozornost usmeril v kakovost predšolske vzgoje, občina pa v zaključnih računih ne bi izkazovala negativnega poslovnega izida zavoda (Odbor za družbene dejavnosti občine Cerknica 2006). Zanimarja se dejstvo, da letni delovni in finančni načrt določata okvir dejavnosti in sredstva za delovanje in da je potrebno strateško načrtovanje (Rus 1994; Tavčar 1999; Žnidaršič Kranjc 1996) tudi v javnem zavodu; strateški dokument je treba spremljati in ga prilagajati spremembam v okolju ter težiti h kakovostnemu poslovanju vsake organizacije (Kralj 2002; Milunovič 2002). Ravnateljeva avtonomija ne sme posegati v avtonomijo na drugih ravneh (Koren 2002).

Menim, da ne more biti poenotenega strateškega dokumenta, ker na delovanje vsakega vrtca delujejo različni dejavniki. Verjamem argumentom ravnateljice, da imajo ravnateljji mestnih občin na razpolago večji obseg sredstev za dodatne programe in tudi večjo avtonomijo nad razporeditvijo sredstev, vendar moramo vedeti, da mestne občine v povprečju pridobijo več sredstev iz plačil staršev kot manj razvite občine z nizko dodano vrednostjo na zaposlenega.

Zaključim lahko, da je sodelovanja med vrtcem in občino veliko prav zaradi nastalih težav javnega zavoda kot tudi občine, ki spada med manj razvite in mora kljub temu iz javnih sredstev zagotoviti sredstva za vse obvezne naloge, ki so ji z zakonom predpisane. Obe strani morata še naprej iskati rešitve in jih nato tudi brez odstopanja

realizirati, saj so v nasprotnem primeru vsi sklepi brezpredmetni, če jih vpleteni stranki ne spoštujeta.



4 RAZISKAVE

Za predstavitev dejanskega stanja na področju financiranja predšolske vzgoje je nujno spremljanje demografskih dejavnikov in strategije razvoja posamezne občine in regije, ker vsi ti dejavniki posredno ali neposredno vplivajo na organizacijo in financiranje centralnih funkcij (vrtci, zdravstvo, šolstvo ...) v občini, regiji in državi, zato bi morali biti v večji meri upoštevani v strateških dokumentih države, regije in občine. V nadaljevanju diplomske naloge bom analizirala Regionalni razvojni program Notranjsko-kraške regije za obdobje 2007–2013 (RRA Notranjsko-kraške regije, d. o. o., 2006), ki je temeljni programski dokument na regionalni ravni in opredeljuje razvojne prednosti regije s finančno ovrednotenimi programi. V nadaljevanju želim podati še analizo poročil vrtca in občine za področje predšolske vzgoje in pričakovanja in videnja ravnateljice vrtca ter predstavnice Ministrstva za šolstvo in šport, pristojne za področje predšolske vzgoje.

4.1 Demografski dejavniki in strategija razvoja

Vsaka organizacija se srečuje z različnimi dejavniki, ki vplivajo na njeno delovanje in temu se ne more izogniti niti lokalna skupnost niti ne javni zavod, zato morata spremljati okolje, v katerem delujeta, in svoje odločitve prilagajati spremembam v okolju. Tudi lokalne organizacije se morajo zavedati dejstva, da globalizacijski procesi povečujejo medsebojno odvisnost v svetu, z vstopom Slovenije v Evropsko unijo pa smo se še bolj odprli globalnim dejavnikom.

Globalizacije ni moč ustaviti, saj je v svojem bistvu posledica tehnologije, ne političnih konstruktov, in je s tega vidika pozitiven dosežek za človeštvo. Z znanstveno-tehnološkega vidika nudi človeštvu nove možnosti za razširitev socialne blaginje ter dostop številnih ljudi do svobodne gospodarske pobude, od česar so bili v preteklosti izključeni. Pozitiven vidik globalizacije je tudi liberalizacija tržišč, ki olajšuje pretok blaga, storitev, kapitala in delovne sile, kar je v korist držav in narodov, ki sodelujejo pri globalizaciji sveta ter od njenih koristi niso izključeni. Odpiranje sveta zlasti razvitemu zahodu pospešuje gospodarsko rast, kar na primer dokazuje Kitajska⁷. Velika nevarnost globalizacije pa je prevlada konkurence, ki utegne povzročiti tudi politično-vojaška nasilja močnejših nad šibkejšimi (Vršaj 2002, 31–39).

Na žalost ima globalizacija tudi negativno stran. Veliko ljudi, predvsem v manj razvitih državah, je prizadetih zaradi umanjkanja mreže socialne varnosti. Globalizacija je namreč povzročila tudi napačno razporeditev virov med zasebnimi in javnimi dobrinami. Trg učinkovito ustvarja blaginjo, vendar ni ustvarjen za to, da skrbi za druge socialne potrebe. Nepazljivo prizadevanje za ustvarjanje dobička lahko škoduje okolju in ustvarja konflikte s preostalimi socialnimi vrednotami (Soros 2003, 1–15).

Z drugimi besedami povedano, multinacionalke na globalnem tržišču zaradi nižje cene delovne sile in surovin selijo dele proizvodnje v manj razvite dežele. Pripeljejo tehnologijo, stroje in strokovnjake, najamejo delovno silo, poceni kupujejo lokalne surovine in pričnejo proizvodnjo. Seveda ne vlagajo v izobraževanje, zdravstvo in se ne trudijo ohranjati čistega okolja. Vse to je stvar tamkajšnje države in ne njih.

Zato je Slovenija že v procesu prilagajanja Slovenije v EU sprejela Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije 2001–2006 (v nadaljevanju SGRS) z namenom konkurenčnosti države, ki predvideva vrsto mehanizmov, med katerimi so na prvem mestu mehanizmi prehoda v družbo, temelječo na znanju (Bučar in Stare 2003, 64).

SGRS je bila izdelana po smernicah Lizbonske strategije, ki je bila izdelana pred našo SGRS. Slovenija je pri pisanju svoje gospodarske strategije tako že imela izdelan dokument EU, ki ga je uporabila pri določitvi svoje lastne strategije. Pomembna razlika je v samem pristopu, saj je Lizbonska strategija osredotočena na ključna vprašanja in usmerjena k merljivim ciljem. Cilji, ki so določeni v SGRS, so ravno tako merljivi, vendar pa spremljanje razvoja in napredka SGRS izkazuje stanje, iz katerega je mogoče ugotoviti, da zastavljeni cilji niso doseženi. Gre za t. i. implementacijski deficit. Razlog za implementacijski deficit lahko iščemo tudi v previsoko zastavljenih ciljeh SGRS, ki so jih hoteli doseči z namenom večje primerljivosti strategij in premajhnega zavedanja danih možnosti za izvedbo ciljev. Pomembne so tudi nekatere razlike v vsebinskih poudarkih, kot so zaposlovanje, učinkovita konkurenca na notranjem trgu in makroekonomske politike. Bistvena razlika je tudi v tem, da je Lizbonska strategija namenjena vodenju skupnih evropskih politik, medtem ko je SGRS strategija za vodenje nacionalnih politik. Zato posamezne politike niso vključene v Lizbonski strategiji, pa tudi nacionalna dinamika doseganja ciljev Lizbonske strategije je lahko različna. In kot nenazadnje se pri izvajanju obeh strategij ugotavlja implementacijski deficit (Šušteršič 2003).

Uspešna strategija gospodarskega razvoja mora biti nujno pogojena s spremembami v svetu in z osnovnimi cilji na področju celovitega in trajnostnega razvoja družbe. Zavedajoč se dejstva, da globalizacijski procesi povečujejo medsebojno odvisnost v svetu, nam ostaneta le še dve možnosti. S pomočjo inovacij na osebni, podjetniški in državni ravni se lahko poskušamo prilagoditi tem spremembam ali pa ostanemo na obrobju dogajanja v svetu z neizkoriščenimi razvojnimi možnostmi posameznika in posledično tudi družbe kot celote. Zavedajoč se navedenega in položaja, v katerem se nahaja, je Slovenija na pot vključitve v Evropsko unijo stopila tudi s sprejetjem SGRS.

Stabilen razvoj države temelji na spremenjenem razumevanju razvoja, ki je začetan s SGRS, s katerim si je Slovenija v novem tisočletju zastavila strateški cilj trajnostnega razvoja, konkurenčnost gospodarstva in članstvo v EU. Nova razvojna paradigma izhaja

⁷ Z agrarno reformo in izvozom po letu 1978, to je po smrti Maocetunga, je dosegla letni dvig BDP na 10 %, leta 1993 celo na 13,5 %. Kitajska je po BDP na 6. mestu na svetu, toda po BDP na prebivalca komaj na 140. mestu s 708 dolarji na leto.

iz enakovrednega obravnavanja gospodarske, socialne in okoljske razsežnosti blaginje⁸ in trajnostnega razvoja, ki omogoča zadovoljevanje potreb današnjih generacij, ne da bi omejevali možnosti prihodnjih generacij (Urad RS za makroekonomske analize in razvoj 2000, 157).

Slovenija se je pri razvijanju gospodarskih strategij uspešno zgledovala po razvitih državah, kar dokazujejo sodobne in napredne strategije slovenske vlade. Bistveno premajhna pozornost pa je bila posvečena vključevanju najpomembnejših izvajalcev (podjetij) strategij, odločanju, uresničevanju strategij, nadziranju izvedbe in sredstvom za uresničevanje (Jaklič in Cotič 2003, 112).

Tako za izvajanje Lizbonske strategije in SGRS v Sloveniji prav gotovo ne potrebujemo še ene strategije, temveč jasno odločitev o ukrepanjih na področjih, ki lahko pomenijo razvojni preboj. Te so (Šušteršič 2003):

- prestrukturiranje javnofinančnih izdatkov in virov, okrepitev izdatkov za financiranje razvojnih prioritet;
- spodbujanje vseživljenjskega učenja, kakovost in konkurenca v visokem izobraževanju;
- spodbude za inovacije, prenos znanja med raziskovalno in gospodarsko sfero, izobraževanje zaposlenih in podjetništvo;
- povečanje odprtosti in konkurence v infrastrukturnih sektorjih;
- fleksibilnost trga dela (oblikovanje plač, zaposlovanje, mobilnost);
- regionalizacija.

Slovenija je leta 2005 sprejela novo Strategijo razvoja Slovenije – v nadaljevanju SRS (UMAR 2005) za prihodnje obdobje do leta 2013, ki v ospredje postavlja nove strategije za celovito blaginjo vsakega posameznika. Nova SRS se ne osredotoča samo na gospodarska vprašanja, temveč vključuje socialna, okoljska, politična in pravna ter kulturna razmerja (UMAR 2005). K sprejemu nove strategije je Slovenija pristopila zaradi prenovljene Lizbonske strategije ter ob ugotovljenih dosedanjih slabostih ter razvojnih priložnostih, na katere želi odgovoriti z ustrezno strategijo. Slovenija si je v novem strateškem dokumentu zadala nalogo, kako svoje nacionalne cilje dosegati na trajnosten način in v okviru skupnih evropskih pravil, politik in strategij. V SRS je pet razvojnih prioritet, med katerimi je tudi moderna socialna država in večja zaposlenost s poudarkom na večji lastni odgovornosti posameznika za njegov socialni položaj ter na povezavi javnega in zasebnega partnerstva pri financiranju in izvajanju programov. Za obravnavano področje financiranja predšolske vzgoje naj navedem še področje delovnih razmerij s ciljem povečati fleksibilnost delovnih razmerij in zaposlovanja ter v povezavi s tem tudi ustvariti pogoje za lažje usklajevanje družinskih in poklicnih obveznosti staršev. Nujno se bo morala spremeniti organiziranost vrtcev ter se prilagoditi

⁸ Blaginja je celovita zadovoljenost potreb, ki ustvarja zmogljivost vzdrževanja življenja in njegovega uživanja.

napovedanim spremembam s fleksibilnejšimi oblikami otroškega varstva (SRS 2005, 37–40).

Tako kot EU si je tudi Slovenija na prelomnici globalizacijskih procesov zadala temeljni cilj trajnostnega razvoja, ki enakovredno obravnava gospodarske, socialne in okoljske razsežnosti blaginje kot svojega osnovnega cilja. Ta temeljni cilj je Slovenija opredelila s SGRS in SRS, ki pomeni tudi korak k uveljavljanju razvojnih usmeritev Evropske unije, začrtanih v Lizbonski strategiji. Kot sem že ugotovila, je Slovenija že pred vstopom v Evropsko unijo izvajala razvojne programe, ki zmanjšujejo razvojni zaostanek za državami EU na gospodarskem področju, predvsem na področju gospodarske rasti in skladnega regionalnega razvoja, saj je razvojni zaostanek Slovenije na tem področju večji kot v povprečju pri socialni in okoljski razvitosti. Kljub temu pa bo morala Slovenija tudi v prihodnje dosegati hitrejši gospodarski razvoj in večjo konkurenčnost, kar zahteva večjo inovativnost in tehnološki razvoj, saj so slovenske razvojne težave v veliki meri identične z evropskimi, zato se je Slovenija odločila za povzemanje evropskih usmeritev in instrumentov nadaljnjega razvoja gospodarstva in družbe.

Ugotavljam, da je bistvo razvojnih problemov v Sloveniji v nacionalnem razvojnem konsenzu in implementaciji zastavljenih ciljev. Slovenski politiki in snovalci razvojnih programov se morajo zavedati, da je treba doseči konsenz, ki ne bo dosežen s preglasovanjem močnejših, pač pa bo dosežen z utemeljitvami in sprejemljivostjo za širšo javnost in prebivalstvo. Nadalje pa se je treba zavedati, da morajo biti vsebine, ki jih vključujejo naši dokumenti, tudi dejansko izvršljive, sicer je bolje, da jih v dokumente ne pišemo in si tako na zastavljamo ciljev, za katere že vnaprej vemo, da niso uresničljivi glede na dejanske zmožnosti, s katerimi razpolagamo. Zahteve Evropske unije, ki so vključene v SGRS in SRS in njenih izvedbenih aktih, so pravzaprav izjemna priložnost, da politiki in tudi širša javnost doumejo pomen celovitega načrtovanja gospodarskega in družbenega razvoja nacionalnega konsenza, ki tako izključuje slovensko vrtičkarstvo na kratek rok.

In nenazadnje, dokončna izvedba zastavljenih ciljev je v pristojnosti t. i. najnižje veje delitve oblasti, kar pomeni, da se je na ravni regije in občine treba spopasti s konkretnimi akcijskimi načrti izvedbe zastavljenih ciljev v že sprejetih dokumentih. Regionalna razvojna politika mora namreč kar najbolje zagotoviti izenačene pogoje delovanja podjetij, sicer bodo podjetniki po načelu dobrega gospodarjenja odšli v že delujoča središča v sosednjih regijah. Za delovanje na regionalni in lokalni ravni je Regionalna razvojna agencija Notranjsko-kraške regije (v nadaljevanju RRA) pripravila regionalni razvojni program Notranjsko-kraške regije za obdobje 2002–2006 (v nadaljevanju RRP) in za obdobje 2007–2013 (RRA Notranjsko-kraške regije 2006) kot temeljni programski dokument na regionalni ravni, ki opredeljuje razvojne prednosti regije in vsebuje finančno ovrednotene programe spodbujanja razvoja v regiji. RRP za Notranjsko-kraško razvojno regijo 2007–2013 je pripravljen za območje občin Bloke,

Cerknica, Logatec, Loška dolina, Ilirska Bistrica, Postojna in Pivka. Za analiziranje dejavnikov, ki vplivajo na financiranje predšolske vzgoje, bom v nadaljevanju črpala podatke iz omenjenih dokumentov, ker vrtec deluje predvsem v lokalnem oziroma regijskem okolju.

4.1.1 Analiza stanja regije in občine

Vlada Republike Slovenije je na podlagi 34. člena Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja – ZSSRR-1 (Uradni list RS št. 93/05) izdala Uredbo o prednostnih območjih za dodeljevanje regionalnih spodbud in metodologiji za izračun indeksa razvojne ogroženosti za programsko obdobje 2007–2013, iz katerega je razvidno, da je obravnavana regija podpovprečno razvita. BDP na prebivalca Notranjsko-kraške regije je v primerjavi z ostalimi regijami med najnižjimi, med najslabšimi je regija po številu delovnih mest na delovno aktivne prebivalce ter ima eno najnižjih bruto dodanih vrednosti na zaposlenega. Osnova za dohodnino na prebivalca v Notranjsko-kraški regiji je povprečna, kar je posledica dejstva, da delovno aktivni prebivalci odhajajo na delo v druge regije, kjer so osebni dohodki višji kot v obravnavani regiji, zato ta kazalec ne kaže dejanskega razvojnega stanja v regiji, temveč izkazuje ekonomsko moč prebivalcev regije (RRA Notranjsko-kraške regije 2006, 7). Rezultate kazalnika potrjuje dejstvo, da starši, ki so zaposleni v drugih regijah in imajo običajno tudi otroke vključene v vrtce v drugih občinah oziroma regijah, plačujejo v povprečju 31 % cene programa, starši, ki so zaposleni v občini oziroma regiji, pa plačujejo v povprečju 27 % cene programa. Regija ima eno najnižjih bruto dodanih vrednosti na zaposlenega, in sicer zaradi pomanjkanja delovnih mest z višjo dodano vrednostjo, čeprav je po stopnji brezposelnosti v povprečju.

Glede na kazalnike je Notranjsko-kraška regija po večini kazalcev podpovprečno razvita in sodi med regije z velikimi razvojnimi problemi, kar posledično vpliva na proračune posameznih občin, ki morajo v svojih proračunih zagotavljati znaten delež sredstev za transfere gospodinjstvom, kot na primer za financiranje predšolske vzgoje, storitve pomoči na domu, oskrbe v domovih starejših in v posebnih socialno varstvenih zavodih, stanarin, prehrane šoloobveznih otrok in plačila osnovnega zdravstvenega zavarovanja.

4.1.2 Gospodarstvo

Gospodarstvo v širšem smislu je opredeljeno kot glavni dejavnik razvoja, ki posledično pomembno vpliva tako na socialno okolje, kulturo in ostale segmente kakovosti življenja. To gospodarstvo pa mora biti sposobno zagotoviti nadpovprečna razvojna prizadevanja z vključevanjem vseh socialnih partnerjev, v sodobnem razvoju tudi regije, katere vloga je ustvarjati ugodno okolje za pospešeno rast in razvoj najbolj perspektivnega dela gospodarstva (srednja, mala in mikro podjetja). Zviševanje individualne in družbene kakovosti življenja, povečevanje produktivnosti dela ter

konkurenčne sposobnosti pa je pogojeno s krepitvijo sposobnosti za obvladovanje globalnega znanja in tehnološkega napredka (RRA 2002, 56).

Gospodarstvo Notranjsko-kraške regije je po bruto domačem proizvodu v obdobju 2000–2006 napredovalo manj kot slovensko povprečje. Čeprav je regija zelo izvozno dejavna, je za večino panog značilna nizka dodana vrednost proizvodov, kar onemogoča razvojni preboj regijskega gospodarstva. Za regijo je značilna lesna in pohištvena industrija, kovinska in orodjarska. V zadnjem obdobju se razvijajo tudi perspektivne dejavnosti, kot so elektronska in kemična industrija, ki pa se bodo težko razvijale, če v regijo ne bomo privabili kakovostnih strokovnjakov oziroma ne bomo obdržali tistih, ki sedaj odhajajo v druge regije, največ v Osrednjeslovensko regijo in v Obalno-kraško regijo, kjer so pogoji za zaposlitev in boljši zaslužek ugodnejši (RRA Notranjsko-kraške regije 2006, 13). Vendar le kakovosten kader lahko zagotovi hitrejši razvoj regijskega gospodarstva in posledično dvigne oziroma ohrani dostopnost do osrednjih funkcij (šola, predšolska vzgoja, zdravstveni dom ...) ter tako poveča kakovost življenjskega okolja.

Regija je po velikosti druga najmanjša v Sloveniji in temu primerno je tudi število delujočih podjetij, kjer prevladujejo mala podjetja (95,6 %), ki zaposlujejo dobro tretjino zaposlenih v gospodarskih družbah. V regiji deluje le 11 velikih podjetij, ki pa zaposlujejo 43,6 % vseh zaposlenih ljudi v regiji. Prevladujejo delovno intenzivna podjetja, za katera je značilna nizka stopnja inovativnosti in visok strošek dela, zaradi česar je vprašljiv njihov dolgoročni obstanek. Vsi sektorji v regiji so po podatkih za leto 2005 zaostali za slovenskim povprečjem, izstopajo le posamezne dejavnosti v posameznem sektorju, ki so izkazale nadpovprečno gospodarnost, kot na primer kemijska industrija, izdelki iz gume in plastičnih mas, kovine, električna in optična oprema. V teh dejavnostih je bila tudi dodana vrednost na zaposlenega višja od slovenskega povprečja (6.675.000 tolarjev), saj je v kemični industriji v povprečju znašala 7.273.000 tolarjev na zaposlenega (RRA Notranjsko-kraške regije 2006, 15–22).

Vzroke za nižjo dodano vrednost je mogoče iskati v dejstvu, da so podjetja premalo inovativna pri razvoju novih izdelkov ter da ne morejo uspešno tržiti obstoječih izdelkov. Tudi zaradi pomanjkanja blagovnih znamk za izdelke ni mogoče veliko iztržiti, zato bi morali v ta namen okrepiti sodelovanje in pretok znanja med podjetji, raziskovalnimi institucijami in visokošolskimi institucijami. Podjetja se bodo morala iz uvoznika znanja in tehnologije spremeniti v inovatorja oziroma ponudnika znanja vsaj v nekaterih sektorjih. Današnje gospodarstvo še vedno pretežno temelji na zmanjševanju stroškov dela na enoto proizvoda v obstoječih proizvodnih programih.

Posledica nizke dodane vrednosti so nižji dohodki zaposlenih, kar se odraža pri izračunu za plačilo prispevka staršev za program predšolske vzgoje. Starši v občini Cerknica plačajo v povprečju 27,56 % cene programa, povprečje v razvitejših regijah se giblje okoli 32 do 35 % cene programa. Ta podatek nam nakazuje, da morajo

gospodarsko šibkejšje občine zagotoviti v svojih proračunih večji obseg sredstev za financiranje predšolske vzgoje kot bolj razvite. Občina mora skozi svojo in regionalno politiko ustvarjati pogoje za razvoj gospodarstva ter v svoje okolje privabiti podjetja, ki ustvarjajo višjo dodano vrednost. Le tako bodo občinski proračuni delno razbremenjeni za financiranje obveznih nalog občin, ki bodo potem lahko del sredstev vlagala v nadaljnji razvoj občine.

4.1.3 Demografski trendi in človeški viri

V letu 2005 je v Notranjsko-kraški regiji prebivalo 2,6 % vsega slovenskega prebivalstva, od tega je v regiji več žensk kot moških. Po številu prebivalstva spada Notranjsko-kraška regija med najmanjše, saj je manj prebivalstva le v Zasavski regiji. Gostota poselitve za celotno Slovenijo znaša 99 prebivalcev na km² in za primerjavo – občina Cerknica ima le 44,16 prebivalcev na km², celotna regija pa 35 prebivalcev na km², kar je dodaten zaviralni dejavnik razvoja tako posamezne občine v regiji kot tudi regije kot celote.

Število prebivalstva v regiji narašča, vendar ne kot posledica naravnega prirasta, temveč kot posledica pozitivnega selitvenega prirasta iz tujine in drugih občin. Občina Cerknica beleži v letu 2004 v regiji najvišji skupni selitveni prirast, saj se je priselilo 77 prebivalcev, prav tako beleži tudi pozitiven naravni prirast. V istem obdobju ima v regiji najbolj neugodno demografsko sliko občina Ilirska Bistrica, ki beleži negativen naravni prirast (-41 prebivalcev). Vzrok podpovprečne rasti prebivalstva v Notranjsko-kraški regiji je v tem, da je gospodarsko manj razvita, ima nizko produktivnost dela, podpovprečno izobrazbeno strukturo, nizko stopnjo inovativnosti in kakovosti izobraževanja. Da bi regija pritegnila k priseljevanju, bi morala sprejeti določene ukrepe na področju aktivne politike zaposlovanja ter ustvariti pogoje za kakovostno življenje (RRA Notranjsko-kraške regije 2006, 14–35).

Regija ima tudi neugodno starostno strukturo, saj je delež starega prebivalstva (starejši od 65 let) v primerjavi s Slovenijo nadpovprečen. Delež starega prebivalstva narašča, medtem ko delež mladega pada. To povzroča spreminjanje deleža aktivnega in vzdrževanega prebivalstva. Vplivi staranja prebivalstva bodo vidni predvsem na področju pokojninskega, zdravstvenega in socialnega varstva (oskrba večjega števila starih ljudi in gradnja objektov za institucionalno varstvo starejših oseb), ki bo obremenilo delovno sposobno prebivalstvo in bo posledično vplivalo tudi na gospodarsko rast.

Vlada poskuša s spremembo zakonodaje na področju dela in zaposlovanja ter na področju pokojninske in socialne politike omiliti vplive staranja prebivalstva na gospodarsko rast. Prve spremembe so bile sprejete v letu 1999 z *Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju* – v nadaljevanju ZPIZ (Uradni list RS 106/1999), ki se je začel uporabljati v letu 2000. Eno pomembnejših določil ZPIZ-a je bila sprememba starostne meje upokojevanja, po kateri se lahko ženska upokoji pri

minimalni starosti 58 let. S to spremembo se delno uravnava delovno aktivno in neaktivno prebivalstvo, posledice sprememb pa so opazne tudi na drugih področjih. Kot primer naj navedem predšolsko vzgojo. S sprejetjem ZPIZ-a se postopno dviguje starostna meja upokojevanja.

Pred sprejetjem ZPIZ-a sta si mlajša in starejša generacija medsebojno pomagali tako, da so starši, ki so se upokojili relativno mladi, Podjetja se bodo morala iz uvoznika znanja in tehnologije spremeniti v inovatorja oziroma ponudnika znanja vsaj v nekaterih sektorjih. pomagali svojim otrokom pri varstvu predšolskih otrok, zaradi česar je bilo manj otrok vključenih v organizirano varstvo predšolskih otrok predvsem v prvem starostnem obdobju od enega leta starosti do tretjega leta starosti. Predšolska vzgoja ni obvezna. Je le pravica staršev, ki jo lahko koristijo, lokalna skupnost pa mora poskrbeti za njeno delovanje in financiranje. Do uvedbe devetletne osnovne šole je bila obvezna vključitev otrok v pripravo na šolo, eno leto pred vključitvijo v obvezno osnovno šolsko izobraževanje. Vplivi spremenjene pokojninske zakonodaje nam potrjujejo podatki občine Cerknica, kjer so vsako leto večje potrebe staršev po vključitvi otrok prvega starostnega obdobja v javne vrtce. Povzamem lahko, da vsaka sprememba vpliva na druge dejavnosti in da bo zaradi narave dela ter višanja starostne meje upokojevanja vedno manj možnosti za medgeneracijsko pomoč, zato bo vedno več potreb po investiranju v izgradnjo novih kapacitet tako za predšolsko vzgojo kot tudi za institucionalno oskrbo starejših.

Naslednji dejavnik, ki vpliva na gibanje potreb po predšolski vzgoji, je *trg delovne sile*. Registrirana stopnja brezposelnosti je v vseh občinah Notranjsko-kraške regije pod slovenskim povprečjem, ki je aprila 2006 znašala 9,9 %. Najvišja stopnja brezposelnosti je v Ilirski Bistrici (8,7 %) in najmanjša na Blokah (4,6 %), medtem ko je v Cerknici 6,4 % brezposelnost. Predvsem so brezposelni mladi in iskalci prve zaposlitve. Z zaposlovanjem mladega kadra bi regija dosegla, da bi ti ostajali v regiji, namesto da bi odhajali v druge regije, predvsem Osrednjeslovensko in Obalno-kraško. Med brezposelnimi je največ tistih s srednješolsko izobrazbo, kar pomeni, da bi morali te brezposelne vključiti v proces izobraževanja, saj bi s tem povečali njihovo izobrazbeno raven in jim olajšali zaposlovanje (RRA Notranjsko-kraške regije 2006, 30).

Posledica nizke brezposelnosti se odraža na številu vključenih otrok v občini Cerknica, ki je znašala 70,27 % v šolskem letu 2004/2005 (tabela 3.1), v enakem obdobju je bilo slovensko povprečje 60,80 % vseh otrok starih od enega leta do vstopa v šolo (Ministrstvo za šolstvo in šport 2006).

4.1.4 Urbanistična politika – regionalno in prostorsko skladen razvoj

Osnovna strateška usmeritev na področju regionalnega razvoja je, da je nacionalni razvoj pogojen z regionalno skladnostjo, temeljni cilj regionalne politike pa je izboljšanje lokalno nadzorovanih razvojnih potencialov, usmerjenih v povišanje blaginje prebivalcev vseh slovenskih regij s prednostnim delovanjem na področjih, kjer

so odstopanja od tega cilja trenutno največja. Regionalni in prostorski razvoj je uravnavan z različnimi politikami, med njimi prostorsko načrtovanje in zemljiška politika, kmetijska politika in razvoj podeželja, zaščita kulturne in naravne dediščine, ki v povezavi s povečano samostojnostjo regije pri spodbujanju lastnega razvoja zmanjšuje regionalne razlike v razvitosti ter v oblikovanju pokrajin (Murn in Kmet 2002, 47–49).

Rezultati regionalnega razvoja kažejo, da se v zadnjih letih regionalne razlike nekoliko povečujejo. Pričeti ukrepi institucionalne izgradnje na področju prostora še ne kažejo sprememb, ker se te lahko pokažejo šele v daljšem časovnem obdobju. Na področju izvrševanja razvojne vloge države so bile dosežene izboljšave zlasti na področjih nadzora in obsega državnih pomoči, pravosodja, v manjši meri pri umikanju države iz neposrednega nadzora gospodarstva, urejanju lastništva nepremičnin in reforme državne uprave (Murn in Kmet 2002, 47–49).

Slovenija se zaveda pomembnosti skladnega regionalnega prostorskega razvoja, zato je ustanovila dvanajst geografsko zaokroženih regij.

Notranjsko-kraška regija obsega občine Bloke, Cerknica, Ilirska Bistrica, Loška dolina, Pivka in Postojna. Občine Cerknica, Loška dolina in Bloke gravitirajo na Osrednjeslovensko regijo oziroma Ljubljano, ostale pa na Obalno-kraško regijo. Mreža naselij je razporejena okrog osrednjega gorskega hrbta, ki je nenaseljen gozdni prostor. V regiji je 260 naselij, od tega je v 102 naseljih manj kot 50 prebivalcev.

Postojna je v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije opredeljena kot središče nacionalnega pomena regionalnih območij. Kot središče regionalnega pomena pa naj bi se prednostno razvijalo Ilirsko Bistrico, kot medobčinsko pa Cerknico in Logatec.

Središčna naselja so temeljna središča v prostorski organizaciji človeške družbe. V njih so osredotočene storitvene dejavnosti in preko njih potekajo gospodarski in negospodarski stiki med regijami in naselji. Urejena so hierarhično, tako da imajo središčna naselja višje stopnje poleg temeljnih še različne zahtevnejše funkcije. Oblikovanje središč je odvisno od števila porabnikov v njihovem zaledju in števila porabnikov v središčih samih. Po geografskem atlasu Slovenije je Postojna podpovprečno opremljeno središčno naselje četrte stopnje, Cerknica pa je kot občinsko središče povprečno opremljena.

Območje regije ima večino prebivalstva skoncentriranega v centralnih naseljih in v njihovi okolici. Tako ima občina Cerknica, ki obsega 64 naselij, večino prebivalstva koncentriranega v štirih večjih naseljih, in sicer v Cerknici, Rakeku, Begunjah in Grahovem. Število prebivalcev v teh naseljih se bo v prihodnosti še povečevalo, ker občina Cerknica intenzivno izvaja postopke na področju prostorske ureditve s spremembami planskih aktov, posledica pa so nova stavbna zemljišča za stanovanjsko in industrijsko gradnjo. V naslednjem mandatnem obdobju 2007–2010 želi občina Cerknica zagotoviti štiri večje komplekse za stanovanjsko gradnjo, za kar že pripravlja spremembe planskih aktov. Del zemljišč bo namenjen večstanovanjski gradnji, čeprav je trenutno večje povpraševanje po zemljiščih za individualno gradnjo, ker je cena m²

zemljišča v primerjavi s cenami v Osrednjeslovenski regiji ugodnejša. Zaradi pospešenega pridobivanja novih zemljišč za gradnjo je v občini Cerknica pozitiven prirast prebivalcev, vsekakor pa to ni edini dejavnik, ki vpliva na prirast prebivalcev.

Regija ima dobro prometno lego, saj leži v bližini slovenskega avtocestnega križa, železnice in pristanišč v Kopru, Trstu in Reki. Z razpršeno poselitvijo se ohranja poseljenost podeželja in posledično kulturna krajina, kar daje regiji značilen izgled. Slabost v regiji je slaba kakovost cestnih povezav znotraj regije ter slabša dostopnost do odročnih območij regije, čeprav se tudi po tem občine v regiji razlikujejo. Občina Cerknica je v preteklih letih veliko vlagala v komunalno in cestno infrastrukturo ter v pridobitev in posodabljanje industrijskih con. V letu 2005 je občina vložila znaten delež sredstev v izgradnjo industrijske cone na območju nekdanjih vojašnic in tako komunalno uredila in prodala 30 ha komunalno urejenega zemljišča za nadaljnji razvoj industrijske dejavnosti v občini. S tem so ustvarjeni osnovni pogoji za razvoj gospodarstva v občini Cerknica.

Menim, da se pristojni ob teh pridobitvah premalo zavedajo, da vsaka pridobitev, pa naj bo še tako dobrodošla, posledično vpliva na druge dejavnosti v občini in regiji. V kolikor se spodbuja gospodarstvo, pridobiva nova zemljišča za stanovanjsko gradnjo, bo to povečalo priseljevanje v občino in regijo, zato bo nujno treba poskrbeti za širitev osrednjih funkcij (zdravstvo, šolstvo, vzgoja ...), ki jih RRP omenja le mimogrede. Za skladen regionalni razvoj je treba vzporedno razvijati vse dejavnosti, saj lahko le tako lahko ubežimo poslabšanju določenih osrednjih funkcij. Predpogoj pa je ustvariti delovna mesta z višjo dodano vrednostjo, kar se bo odrazilo na višji kupni moči. Delavci oziroma uporabniki javnih storitev bodo tako že skozi prispevke in davke ter nato še pri plačilu posamezne storitve omogočali razvoj osrednjih funkcij.

To razmišljanje oziroma ugotovitve bom poizkušala utemeljiti v nadaljevanju z analizo poročil vrtca in občine. Iz predhodno ugotovljenih podatkov ter analiz poročil lahko ugotovim, da se v občini Cerknica povečuje potreba po vključitvi v organizirano predšolsko vzgojo, kot posledica tega pa naraščajo tudi stroški za dejavnost v občinskem proračunu. V analizi želim prikazati, kako malo je možnosti za obvladovanje stroškov predšolske vzgoje, zaradi vseh predpisov, ki določajo okvire organizacije vzgoje tako s številom otrok v posameznih oddelkih, številom vzgojnega kadra za posamezen program, izobrazbo strokovnih delavcev, normativi za prostor in opremo vrtca in nenazadnje tudi z delovno zakonodajo, ki zaposlenim v vzgoji in izobraževanju omogoča izplačilo dodatkov vsako leto do uvedbe Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (uradno prečiščeno besedilo – Uradni list RS 32/2006).

4.2 Analiza poročil vrtca

V občini Cerknica ni odklonjenih otrok, kar pomeni, da se v programe predšolske vzgoje vključi vse otroke, za katere starši izkažejo potrebo. Na strošek predšolske vzgoje vpliva število vpisanih otrok in število oblikovanih oddelkov, ki jih v skladu s

predpisano zakonodajo oblikuje in uskladi s pristojnimi službami občinske uprave ravnateljica javnega vrtca. Usklajen predlog se posreduje v potrditev članom občinskega sveta občine. Potrditev števila otrok v posameznem oddelku ter skupno število oddelkov je podlaga za pripravo sistemizacije za šolsko leto. Sistemizacijo v skladu s 108. členom ZOFVI potrdi pristojni organ ustanovitelja. Zaradi različnega števila oddelkov se za vsako šolsko leto posebej določi sistemizacija delovnih mest, ki je potem podlaga za izračun cene posameznega programa.

4.2.1 *Struktura cene programa*

V nadaljevanju bom prikazala elemente cene programov, stroške elementa cene ter primerjavo med šolskim letom 2005/2006 in 2006/2007. Največji strošek predstavljajo plače zaposlenih. Za lažjo predstavbo bom podala še deleže posameznega kalkulativnega elementa v celotnih stroških na mesec in strukturo ter število zaposlenih za omenjeno obdobje.

Tabela 4.1 Število strokovnih, administrativnih in drugih delavcev v šolskem letu 2004/2005, 2005/2006 in 2006/2007

Delavci	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Vodstveni	1,0	1,0	1,0
Strokovni	31,0	33,0	38,5
<i>Strokovni – Dč/nadomeščanje</i>	3,0	4,0	3,0
Administrativni	2,0	2,0	2,0
Tehnični	12,0	7,5	9,5
Tehnični – za trg	1,5	1,5	2,0
<i>Tehnični – za trg Dč/nadomeščanje</i>		0,5	0,5
SKUPAJ	50,5	46	53

Vir: Vrtec Martin Krpan 2006, Vrtec Martin Krpan 2006a, Vrtec Martin Krpan 2006b in Vrtec Martin Krpan 2006c.

Tabela 4.1 prikazuje nihanje zaposlenih, ki je odvisno od števila oddelkov in vključenih otrok v posameznem šolskem letu. Število zaposlenih vpliva na obseg sredstev za predšolsko vzgojo. Ker v občini Cerknica ni odklonjenih otrok, kar pomeni, da se oblikuje število oddelkov glede na potrebe po varstvu, so nihanja med posameznimi leti občutnejša. Občina ima zagotovljenih dovolj prostorskih kapacitet za izvajanje dejavnosti, problem je le stanje prostorov v matični enoti, ki so nujno potrebni obnove ali morda celo nadomestne gradnje. Občina namerava rešiti problem prostora v matični enoti v prihodnjem mandatnem obdobju 2007–2010.

Tabela 4.2 Število zaposlenih po izobrazbi na dan 31. 12. 2005 v Vrtcu Martin Krpan Cerknica

Tarifni razred	Število zaposlenih
I.	1
II.	0
III.	1
IV.	11
V.	31
VI.	2
VII.	0
VIII.	0
Skupaj	46

Vir: Vrtec Martin Krpan 2006.

Iz podatkov, podanih v tabeli 4.2, lahko ugotovimo, da je največ zaposlenih v četrtem in petem tarifnem razredu, in če predpostavljamo, da bi bila večina uvrščena v šesto in sedmo tarifno skupino, bi to pomenilo povečanja obsega sredstev za predšolsko vzgojo, saj dosednji rezultati kažejo, da stroški dela predstavljajo že sedaj približno 80 % cene programa. Povprečni količnik pomočnice vzgojiteljice, ki je v V. tarifnem razredu, je po podatkih vrtca 4,29 in povprečni količnik za vzgojiteljice, ki so prav tako v V. tarifni skupini, je 6,84 (Vrtec Martin Krpan 2006).

Tabela 4.3 Struktura cene programov v vrtcu in povprečni mesečni stroški za šolsko leto 2005/2006 in 2006/2007 na otroka

Zap. št.	Kalkulativni element	Povprečni mesečni stroški 2005/2006	Delež	Povprečni mesečni stroški 2006/2007	Delež
	Število otrok	268		313	
	Število zaposlenih	42,5		51	
	Povprečna cena na otroka	73.712		79.663	
	<i>I. Stroški dela</i>	<i>15.810.170</i>	<i>79,44 %</i>	<i>19.921.347</i>	<i>79,90 %</i>
1.	Bruto plače	11.647.786		14.733.034	
2.	Uspešnost	0		0	
3.	Prispevki + davki	2.329.558		2.946.607	
4.	Premije KDPZ	364.770		393.754	
5.	Jubilejne nagrade	plačilo posebej		plačilo posebej	
6.	Odpravnine v pokoj	plačilo posebej		plačilo posebej	
7.	Regres za letni dopust	511.380		633.199	
8.	Regres za prehrano	646.434		743.688	
9.	Prevoz na delo	297.000		471.065	
	<i>II. Stroški materiala in storitev</i>	<i>2.741.310</i>	<i>13,77 %</i>	<i>3.435.801</i>	<i>13,78 %</i>
10.	Ogrevanje	405.000		485.150	
11.	Elektrika, plin	232.200		375.600	
12.	Voda, komunalne storitve	178.200		206.580	
13.	Stavbno zemljišče	0		0	
14.	Čiščenje prostorov-čistila	105.030		219.100	
15.	Tekoče vzdrževanje	199.800		234.750	
16.	Zavarovanje	27.000		50.080	
17.	Varovanje objektov	75.600		87.640	
18.	Uporaba in vzdrževanje vozil	49.950		50.080	
19.	Didaktična sredstva in igrače	153.360		192.495	
20.	Strokovno izpopolnjevanje	99.900		121.131	
21.	Obvezno zdravstvene storitve	40.500		31.300	
22.	Hišno perilo	39.150		45.385	
23.	Pisarniško poslovanje	156.600		209.710	
24.	Drobni inventar	69.110		156.500	
25.	Drugo	27.000		93.300	
26.	Čistilni servis	882.900	4,44 %	876.400	3,51 %
	<i>III. Živila</i>	<i>1.350.720</i>	<i>6,79 %</i>	<i>1.577.520</i>	<i>6,32 %</i>
	Skupaj	19.902.200	100 %	24.934.668	100 %

Vir: Vrtec Martin Krpan Cerknica 2005 in Vrtec Martin Krpan Cerknica 2006c.

Delež stroškov dela bi bil 83,87 % ob predpostavki, da v stroške dela vključimo še stroške čiščenja, ki jih ima večina vrtcev v Sloveniji.

Primerjava cene programa med občinami, ki jih letno na podlagi vprašalnika zbira MŠŠ, pristojno za predšolsko vzgojo, in jih nato objavi na spletni strani ministrstva, je le delno uporabna, ker iz podatkov o ceni programov posameznega vrtca ni mogoče

razbrati podatka o številu otrok v posameznem programu. Cena je odvisna tudi od števila otrok v posameznem programu. Niti niso navedeni elementi cene, ki niso upoštevani v ceni programa in jih občine na podlagi pogodb nakazujejo vrtcem posebej. Za bolj primerljivo analizo podatkov o ceni bi bilo smiselno, da bi ministrstvo zbiralo podatke po posameznih kalkulativnih elementih, ker bi v tem primeru občine in vrtci lažje primerjali podatke in iskali vzroke za morebitna odstopanja. Zelo pomemben podatek za primerjave in analize bi bil tudi število zaposlenih in njihova stopnja izobrazbe ter nazivi, saj stroški dela predstavljajo največji delež v ceni programa.

4.2.2 Poslovno poročilo za leto 2004 in 2005

Pogoje za delo zavoda zagotavlja Občina Cerknica, sredstva za delo pa vrtec pridobiva:

- iz sredstev ustanovitelja,
- iz prispevkov staršev za storitve v predšolski vzgoji,
- iz sredstev od prodaje storitev in izdelkov,
- iz donacij, prispevkov sponzorjev in
- iz drugih virov.

Podala bom podatke finančnega poslovanja vrtca po podatkih iz letnega poročila vrtca (Vrtec Martin Krpan 2006) po virih prihodkov za leti 2004 in 2005 in primerjala prihodke in odhodke za leto 2005 s finančnim načrtom za leto 2005.

Tabela 4.4 Prihodki po virih v letih 2004 in 2005 (v 000 SIT)

Viri	2005	2004
Prihodki občine Cerknica	185.006	189.453
Prihodki iz naslova prispevkov staršev	56.378	49.633
Prihodki iz drugih občin	3.184	3.095
Prihodki pridobljeni s tržno dejavnostjo	19.183	18.325
Prihodki iz drugih virov	1.056	1.829
Prihodki skupaj	264.807	262.335
Prihodki za pokrivanje izgube	9.564	17.704
Prihodki skupaj	274.371	280.039

Vir: Vrtec Martin Krpan Cerknica 2006.

Iz tabele 4.4 je razvidno, da je vrtec v letu 2005 ustvaril za 1 % več prihodkov v primerjavi z letom 2004, določen delež so prihodki iz tržne dejavnosti in iz naslova namenskih sredstev ustanovitelja za pokrivanje izgube preteklih let.

4.3 Analiza poročil občine

Občina Cerknica zagotavlja sredstva za financiranje predšolske vzgoje v letnem proračunu občine, zato bom prikazala obseg sredstev v proračunu in stanje po zaključnem računu ter delež sredstev v primerni porabi občine za posamezna leta. Za

primerjavo bom uporabila primerno porabo, ker je izračun primerne porabe občin izračunan po parametrih, kot so število prebivalcev, mlajših do 15 let in starejših nad 65 let, površina občine, dolžina lokalnih cest, in so uporabljeni za celotno Slovenijo. Ker so merila enotna, je lažja primerjava obsega sredstev, ki ga posamezne občine zagotavljajo za izvajanje predšolske vzgoje. Občinam, ki si z lastnimi dohodki ne morejo zagotoviti svoje primerne porabe, izračunane na podlagi 20. a člena ZFO, se zagotovi potrebna manjkajoča sredstva v obliki finančne izravnave iz državnega proračuna.

4.3.1 *Finančna izravnava občin*

Tabela 4.5 Izračun pripadajočih sredstev finančne izravnave po posameznih letih za občino Cerknica v skladu z Zakonom o financiranju občin (v 000 SIT)

Proračunsko leto	Osebe s stal. preb. v občini	Primerna poraba (PPi)	Ocena lastnih prihodkov	Razlika med PPi in lastnimi prihodki – FI (finančna izravnava)
2003	10.419	1.019.007	693.563	325.444
2004	10.492	1.074.446	742.470	331.976
2005	10.571	1.190.890	860.087	330.803
2006	10.644	1.252.198	847.063	405.135

Vir: RS Ministrstvo za finance 2003, RS Ministrstvo za finance 2004 in RS Ministrstvo za finance 2005.

Iz podatkov v tabeli 4.5 lahko ugotovim, da se v občini Cerknica povečuje število prebivalcev, ki imajo na njenem območju stalno prebivališče, kar je vsekakor posledica sprememb na področju prostorske politike občine in relativno nizke cene nepremičnin kljub bližini večjih urbanih naselij (Ljubljana). Nadalje ugotavljam, da se kupna moč prebivalcev ne izboljšuje, kar je kljub nizki brezposelnosti posledica gospodarskega stanja v občini in regiji, kjer je dodana vrednost na zaposlenega pod republiškim povprečjem. Že samo ti kazalniki opozarjajo na dejstvo, da bo morala občina Cerknica tudi v bodoče zagotavljati znaten delež sredstev za predšolsko vzgojo, ker se po navedenih podatkih sodeč plačilo staršev ne bo bistveno spremenilo in se bo še naprej gibalo med 27 in 28 % cene programa, v katerega bodo imeli vključenega otroka.

4.3.2 *Delež sredstev za predšolsko vzgojo v primerni porabi*

Sredstva, ki jih občina namenja za predšolsko vzgojo, obsegajo znaten delež v celoti primerne porabe. Ne smemo zanemariti dejstva, da je za izračun primerne porabe ključno število prebivalcev s stalnim bivališčem v občini in se običajno poveča le za predpisan globalni indeks na letni ravni, obenem pa se občinam nalagajo vedno nove naloge.

Za primer naj navedem spremembo na področju socialnega varstva, ki je omogočala zaposlitev družinskega pomočnika za oskrbo starejšim in invalidnim osebam nad 65 let,

financiranje za plačo družinskemu pomočniku pa v celoti prenesla na posamezno lokalno skupnost.

Tabela 4.6 Delež sredstev predšolske vzgoje za vrtec Martin Krpan Cerknica v celoti primerne porabe občine po posameznih letih (v 000 SIT)

Proračunsko leto	Primerna poraba (PPi)	Proračun – po finančnem načrtu	Zaključni račun – dejanska sredstva	Delež v PPI glede na planirana sredstva
2003	1.019.007	202.000	214.000	19,82 %
2004	1.074.446	173.088	189.453	16,10 %
2005	1.190.890	185.000	195.943	15,53 %
2006	1.252.198	219.000	-	17,48 %

Vir: RS Ministrstvo za finance 2003, RS Ministrstvo za finance 2004 in RS Ministrstvo za finance 2005. Občina Cerknica 2005, Občina Cerknica 2005a, Občina Cerknica 2006a in Občina Cerknica 2006b.

V tabeli 4.6 je prikazan obseg sredstev, ki jih občina Cerknica zagotavlja za javni vrtec, katerega ustanoviteljica je. Dejanski obseg sredstev, ki ga občina zagotavlja za predšolsko vzgojo, je približno 245 mio SIT na leto. Prihaja le do manjših nihanj med posameznimi leti, in sicer zaradi števila otrok in različnih prispevkov staršev za programe v vrtcih.

5 ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILA

Za predstavitev financiranja predšolske vzgoje sem se odločila zato, ker sem menila, da bom na osnovi temeljitejšega proučevanja zakonodaje s področja predšolske vzgoje in nepridobitnih organizacij prišla do rešitve, kako obvladovati nenehno naraščanje potrebnih sredstev za financiranje predšolske vzgoje s poudarkom na javnem vrtcu, ne da bi bilo pri tem okrnjeno delovanje, oziroma da se ne bi znižala raven storitev v javnem vrtcu, saj to ni v skladu s cilji občine niti s cilji širše javnosti. Predpostavke so temeljile na mojih dosedanjih delovnih izkušnjah, ker že več let delam na občini na področju predšolske vzgoje in na osnovi podatkov konkretne občine in vrtca in njunem medsebojnem odnosu ter na ozkem pojmovanju, da je financiranje predšolske vzgoje izvirna pristojnost posamezne lokalne skupnosti. Ker so za področje predšolske vzgoje sprejeti številni zakoni in podzakonski predpisi, sem menila, da bo mogoče le na osnovi študije omenjene literature in internih aktov izbranega vrtca in občine poiskati možne rešitve za izbrani javni vrtec tudi glede negativnega poslovanja, ki se vleče že zelo dolgo, vendar sem v nadaljevanju ugotovila, da je vse povezano, zato sem svoje raziskovanje razširila.

Študija primera me je v nadaljevanju vodila v širše raziskovanje, ker sem prišla do ugotovitev, da se v današnjem času tudi na tako ozkem področju, kot je financiranje predšolske vzgoje, ni mogoče izogniti globalizacijskim procesom, ki povečujejo medsebojno odvisnost posameznih dejavnikov na vseh področjih, tako gospodarskih, socialnih in demografskih kot tudi okoljskih.

Iz analize izhaja, da imajo prav gospodarski dejavniki pomemben vpliv na obravnavano temo, saj lahko ugotovim, da prav zaradi nizke gospodarske moči in nizke dodane vrednosti na zaposlenega ter kot posledica tega zaradi nizkih dohodkov zaposlenih v občini Cerknica in v Notranjsko-kraški regiji ni mogoče pričakovati zmanjšanja obsega sredstev iz občinskega proračuna za financiranje predšolske vzgoje. Ker so dohodki zaposlenih v občini pod državnim povprečjem, tudi ni mogoče pričakovati večjega deleža sofinanciranja predšolske vzgoje od staršev.

Gospodarstvo in spremembe na področju pokojninske zakonodaje, predvsem zaradi dviga starostne meje upokojevanja, so dodaten dejavnik vplivov na obseg dejavnosti predšolske vzgoje. Z dvigom starostne meje upokojevanja in z nizko stopnjo brezposelnosti v občini in regiji se zmanjšuje medgeneracijska pomoč, povečuje pa se stopnja vključenosti otrok v organizirano varstvo predšolskih otrok, kar dodatno vpliva na obseg potrebnih sredstev za izvajanje programov.

Študija je pokazala, da se *predstavniki vrtca* premalo zavedajo, da je nujno strateško načrtovanje in obvladovanje stroškov tudi v javnem vrtcu, saj v nedogled ne bo mogoče zagovarjati negativnega poslovnega izida na sejah občinskega sveta. Prihajamo v obdobje, ko si *zainteresirana javnost*, kar starši, ki imajo otroke vključene v vrtec, vsekakor so, želijo vedeti, kaj bodo plačali in nato tudi preverjajo raven opravljene storitve. Prav to je lahko tudi izziv za vodstvo in zaposlene v vrtcu, ki bi lahko s

pravilnim pristopom in programi pridobi podporo pri uporabnikih in bi nato lahko s skupnimi argumenti nastopali v pogajanjih z občino kot največjim financerjem.

Čeprav so vplivi na financiranje in organizacijo predšolske vzgoje širši, je mogoče rešitve iskati le na lokalni ravni, saj je nesmiselno, da bi se *občine* odpovedale avtonomiji na področju predšolske vzgoje, ki jim jo zagotavlja zakon. Prav tako nesmiselno je tudi pričakovanje občine, da bo vrtec posloval s pozitivnim poslovnim izidom, dokler prevladuje pri predstavnikih vrtca miselnost, da je njihova naloga zakonsko obvezna in da je zato občina dolžna poravnati nastale stroške, ki jih ustvari vrtec pri opravljanju dejavnosti.

Vsekakor bi morala občina s svojimi strokovnimi službami in po svojih predstavniških organih skupaj z vodstvom vrtca sprejeti dejstvo, da bodo v bodoče nujne spremembe tudi na področju predšolske vzgoje. Že sedaj bi morale skupaj načrtovati in predvidevati spremembe, saj je že iz študije primera mogoče predvideti določene spremembe, ki jih predvidevajo strateški dokumenti na ravni države s postopnim preoblikovanjem javnih služb v javno zasebno partnerstvo.

Nujno je tudi ozaveščanje javnosti, da bo verjetno prišlo do situacije, ko pravica do vrtca ne bo nekaj samo po sebi danega. Družbo je treba že danes ozaveščati, da bodo morali v prihodnosti sami bolj skrbeti za svojo socialno varnost in da bo treba javne storitve plačati v večjem obsegu kot do sedaj. Postopoma se bodo zmanjševala javna sredstva za socialne transfere gospodinjstvom, kar sofinanciranje vrtca vsekakor je.

Osebnostno menim, da imamo na področju predšolske vzgoje zagotovljeno dokaj visoko raven izvajanja storitev, zato bi bilo smiselno še naprej ohraniti javne vrtce v lasti lokalne skupnosti, vendar bi si moral za tako obliko prizadevati tudi vrtec, za kar pa je v prvi vrsti potreben pozitiven poslovni izid. Zelo težko je prepričati politične predstavnike občine o upravičenosti povišanja cen programov, ki se sprejemajo za vsako šolsko leto posebej, če vrtec ne posluje v okviru sprejetih cen in vedno znova ustvarja negativen poslovni izid. Ob volitvah lahko pride do sprememb v politični eliti in prav lahko se zgodi, da novi izvoljeni predstavniki ne bodo tako naklonjeni javnemu vrtcu kot dosedanji, zato je nujno prepričati vrtec, da poizkuša tudi sam poiskati rešitve za ohranitev dosedanje organizacije izvajanja predšolske vzgoje.

Rešitve bi bilo mogoče iskati tudi v spremembah obstoječe zakonodaje, ki določa organizacijo in financiranje predšolske vzgoje. Pred sprejemom dokončne odločitve bi bilo smiselno opraviti raziskave in opraviti analize vplivov na obremenitev financerjev predšolske vzgoje. Prav tako imamo zelo ostre normative za prostor in opremo v vrtcih, tako da marsikatera občina že sedaj nima sredstev za gradnjo novih vrtcev, kljub povečanemu številu otrok, za katere starši izkažejo željo po vključitvi. Menim, da bi občine morale iskati skupne predloge in rešitve skupaj s pristojnimi vladnimi službami oziroma z ministrstvom, pristojnim za predšolsko vzgojo.

Iz analize primera lahko zaključim, da je nujno dolgoročno strateško načrtovanje z jasno zastavljenimi cilji, ki jih je treba spremljati in jih prilagajati spremembam v

okolju. Nujno je izboljšanje kakovosti poslovanja vrtcev s sistemom notranjih in zunanjih kontrol.

Javni vrtci se morajo soočiti s spremembami, ki bodo v prihodnosti nedvomno sledile tudi na področju predšolske vzgoje, in morajo že sedaj iskati možne rešitve za ohranitev današnje ravni izvajanja predšolske vzgoje. S prihajajočimi spremembami se morajo seznaniti vsi zaposleni, saj z nenehnimi zahtevami po dodatnih pravicah iz delovnega razmerja le zmanjšujejo možnosti za ohranitev dosežene ravni izvajanja predšolske vzgoje v javnih vrtcih.

Iz raziskav in analiz lahko povzamem, da je treba pri sprejemanju odločitev, ki zadevajo spremembe na področju družbenih dejavnosti, za katere je pristojna posamezna lokalna skupnost, upoštevati dejansko stanje posamezne občine in regije, v kateri deluje.



LITERATURA

- Bučar, Maja in Metka Stare. 2003. *Inovacijska politika male tranzicijske države*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bush, Tony. 2003. *Theories of educational leadership and management*. London: P. Chapman.
- Florjančič, Jože et al. 1995. *Operativni management*. Kranj: Moderna organizacija.
- Jaklič, Marko in Sanja Cotič Svetina. 2003. *Ocena mikroekonomskih učinkov vstopa Slovenije v Evropsko unijo*. Ljubljana: Gospodarska zbornica Slovenije.
- Koren, Andrej. 1999. *Ravnatelj med osamo in sodelovanjem*. Ljubljana: Šola za ravnatelje.
- Koren, Andrej. 2002. Pomen avtonomije v šolskem sistemu. *Management, kakovost, razvoj*. Koper: Visoka šola za management.
- Kralj, Janko. 2003. *Temelji managementa in naloge managerjev*. Koper: Visoka šola za management.
- Kralj, Janko. 2002. Odgovornost managementa za kakovost poslovanja podjetja in trajnostni razvoj. *Management, kakovost, razvoj*. Koper: Visoka šola za management.
- Melnyk, Steven A. in David R. Denzler. 1996. *Operations management: a value-driven approach*. Boston: Irwin.
- Milunovič, Vilma. 2002. Izboljšanje kakovosti poslovanja občin. *Management, kakovost, razvoj*. Koper: Visoka šola za management.
- Ministrstvo za finance. 2003. *Izračun dopolnjenih zneskov finančne izravnave občin za leto 2003*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
- Ministrstvo za finance. 2004. *Izračun dopolnjenih zneskov finančne izravnave občin za leto 2004*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
- Ministrstvo za finance. 2005. *Ponovni izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2005*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
- Ministrstvo za finance. 2005. *Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2006*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
- Murn, Ana in Rotija Kmet. 2003. *Poročilo o razvoju*. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
- Možina, Stane. 1994. Management danes. *Management*. Radovljica: Didakta.
- Rus, Veljko. 1994. Management v neprofitnih organizacijah. *Management*. Radovljica: Didakta.

- Rebernik, Miroslav. 1997. *Ekonomika podjetja*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Regionalna razvojna agencija Notranjsko-kraške regije. 2002. *Regionalni razvojni program Notranjsko-kraške regije 2003–2006*. Pivka: RRA.
- Regionalna razvojna agencija Notranjsko-kraške regije. 2006. *Regionalni razvojni program Notranjsko-kraške regije za obdobje 2007–2013*. Pivka: RRA.
- Soros, George. 2003. *Globalizacija*. Tržič: Učila International.
- Tavčar, Mitja. 1999. *Razsežnosti strateškega managementa*. Koper: Visoka šola za management.
- Tratnik, Monika. 2002. *Osnove raziskovanja v managementu*. Koper: Visoka šola za management.
- Trunk Širca, Nada in Mitja Tavčar. 1998. *Strateški management nepridobitnih organizacij*. Koper: Visoka šola za management.
- Urad RS za makroekonomske analize in razvoj. 2005. *Strategija razvoja Slovenije*. Ljubljana: UMAR.
- Urad RS za makroekonomske analize in razvoj. 2000. *Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001–2006*. Ljubljana: UMAR.
- Vršaj, Egidij. 2002. *Slovenija v Evropski uniji*. Koper: Ognjišče in Mladinska knjiga.
- Žnidaršič Kranjc, Alenka. 1996. *Ekonomika in upravljanje neprofitne organizacije*. Postojna: DEJ, d. o. o.

VIRI

- <http://www.mss.gov.si/> (2006)
- <http://www.sigov.si/> (2006)
- <http://www.mss.gov.si/index.php?id=136>(2006)
- Ministrstvo za notranje zadeve. 2006. Seznam otrok s stalnim bivališčem na območju Občine Cerknice za obdobje od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2005. Ljubljana: MNZ.
- Ministrstvo za šolstvo in šport. 2005. Okrožnica številka 603-65/2005. Ljubljana: MŠŠ
- Občina Cerknica. 2001. Odlok o ustanovitvi vrtca Martin Krpan Cerknica. Uradni list RS 28/2001 in Uradno glasilo Občine Loška dolina št. 5 z dne 5. 4. 2001.
- Občina Cerknica. 2004. Odlok o ustanovitvi vrtca Martin Krpan Cerknica. Uradni list RS 69/2004.
- Občina Cerknica. 2005. Odlok o proračunu občine Cerknica za leto 2005. Uradni list RS.

- Občina Cerknica. 2005a. Odlok o zaključnem računu občine Cerknica za leto 2004. Uradni list RS.
- Občina Cerknica. 2006. *Statistični pregled vlog za obdobje od 2002 do 2006*. Interno gradivo, Občina Cerknica.
- Občina Cerknica. 2006a. Odlok o proračunu občine Cerknica za leto 2006. Uradni list RS.
- Občina Cerknica. 2006b. Odlok o zaključnem računu občine Cerknica za leto 2005. Uradni list RS.
- Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo*. Uradni list Republike Slovenije št. 73/2003.
- Pravilnik o normativih in kadrovske pogojih za opravljanje predšolske vzgoje*. Uradni list Republike Slovenije št. 57/1997, 57/1997-popravek, 40/1999, 3/2000, 13/2000, 32/2000 – popravek, 29/2002, 75/2005 in 82/2005.
- Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca*. Uradni list Republike Slovenije št. 53/2003.
- Pravilnik o plačilih staršev za programe v vrtcih*. Uradni list Republike Slovenije št. 44/1996, 39/1997 Odločba US: U-I-330/1996, 1/1998, 84/1998, 44/2000 Odločba US: U-I-3/1999, 102/2000, 111/2000, 92/2002, 120/2003, 110/2005, 45/2006. Uradni list Republike Slovenije št. 11/1999. *Odredba o pogojih za ustanavljanje javnih vrtcev*.
- Uredba o merilih za oblikovanje javne mreže vrtcev*. Uradni list Republike Slovenije št. 63/1999.
- Vrtec Martin Krpan, Cerknica. 2005. *Predlog cene programa za leto 2005/2006*. Interno gradivo, Vrtec Martin Krpan.
- Vrtec Martin Krpan, Cerknica. 2006c. *Predlog cene programa za leto 2006/2007*. Interno gradivo. Vrtec Martin Krpan.
- Vrtec Martin Krpan, Cerknica. 2006b. *Poročila vrtca za obdobje od 2002 do 2006*. Interno gradivo, Občina Cerknica.
- Vrtec Martin Krpan, Cerknica. 2006a. *Finančni načrt*. Gradivo za 3. izredno sejo občinskega sveta občine Cerknica - točka 3, Občina Cerknica
- Vrtec Martin Krpan, Cerknica. 2006. *Letno poročilo za leto 2005*. Poslovni dokumenti, Vrtec Martin Krpan Cerknica.
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja – uradno prečiščeno besedilo*. Uradni list Republike Slovenije št. 113/2003.

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja. Uradni list Republike Slovenije št. 12/1996, 23/1996 – popravek., 101/1999 Odločba US:U-I-215/1996, 22/200, 64/2001, 101/2001 Odločba US:U-I-68/98-42, 108/2002, 34/2003, 79/2003.

Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami. Uradni list Republike Slovenije št. 54/2000.

Zakon o vrtcih – uradno prečiščeno besedilo. Uradni list Republike Slovenije št. 113/2003.

Zakon o vrtcih. Uradni list Republike Slovenije št. 12/1996, 44/2000, 78/2003, 113/2003 in 72/2005.

Zakon o zavodih. Uradni list Republike Slovenije št. 12/1991.

PRILOGE

Priloga 1 Vloga za znižano plačilo vrtca – obrazec



Izpolni občina:

VRT/1

Pred izpolnjevanjem
preberite navodila!

Znižano plačilo se uveljavlja za obdobje: od do 31. 12.

občina

datum prejema vloge

evidenčna štev. vloge

VLOGA ZA ZNIŽANO PLAČILO VRTCA za leto

I. Vlagatelj(ica):

oče mati zakoniti zastopnik
(ustrezno označite) priimek in ime

EMŠO: | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Davčna številka | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

stalno prebivališče
naslov pošta občina

začasno prebivališče
(za tujce) naslov pošta občina

II. Uveljavljam znižano plačilo vrtca za otroke:

1. priimek in ime rojen(a)

stalno prebivališče
naslov občina

začasno prebivališče
naslov občina

vrtec, v katerega je (bo) vključen(a)
ime naslov občina

Otrok bo / je vključen v vrtec z dnem

2. priimek in ime rojen(a)

stalno prebivališče
naslov občina

začasno prebivališče
naslov občina

vrtec, v katerega je (bo) vključen(a)
ime naslov občina

Otrok bo / je vključen v vrtec z dnem



3. priimek in ime rojen(a)

stalno prebivališče
naslov občina

začasno prebivališče
naslov občina

vrtec, v katerega je (bo) vključen(a)
ime naslov občina

Otrok bo / je vključen v vrtec z dnem

III. Družinski člani

Zap. števil.	Priimek in ime	Sorodstveno razmerje do vlagatelja	Leto rojstva	Status
1		vlagatelj		

IV. Zaposlitev staršev

Vlagatelj(ica) sem bil(a) v preteklem oz. predpreteklem koledarskem letu od 1.1. do 31.12. v delovnem razmerju

1. pri delodajalec v času od datum do datum žig in podpis pooblaščenih osebe
2. pri delodajalec v času od datum do datum žig in podpis pooblaščenih osebe
3. pri delodajalec v času od datum do datum žig in podpis pooblaščenih osebe

Zakonec (partner) priimek in ime je bil(a) v preteklem oz. predpreteklem koledarskem letu

od 1.1. do 31.12. v delovnem razmerju

1. pri delodajalec v času od datum do datum žig in podpis pooblaščenih osebe
2. pri delodajalec v času od datum do datum žig in podpis pooblaščenih osebe
3. pri delodajalec v času od datum do datum žig in podpis pooblaščenih osebe

OPOZORILO: V primeru, če znižano plačilo uveljavljate prvič in sicer za obdobje do konca tekočega koledarskega leta vpišite podatke o zaposlitvi za predpreteklo koledarsko leto.

V. Posebne socialne razmere

ki vplivajo na socialni položaj družine (opišite morebitne posebne socialne razmere):

VI. Družina oz. družinski člani razpolagajo z naslednjim premoženjem

1. Stanovanje oz. stanovanjska hiša, ki se ne uporablja za stalno bivanje	DA	Vrednost:	SIT		
	NE				
2. Prostor za počitek in rekreacijo (npr. počitniška hiša)	DA	Vrednost:	SIT		
	NE				
3. Poslovni prostor, poslovna stavba	DA	Vrednost:	SIT		
	NE				
4. Plovilo, ki je registrirano in je daljše od 3 m	DA	Vrednost:	SIT		
	NE				
5. Stavbno zemljišče (ne šteje se zemljišče, na katerem stoji stanovanjska hiša, v kateri družina živi)	DA	Vrednost:	SIT		
	NE				
6. Kapitalske naložbe oziroma deleži	DA	Vrednost:	SIT		
	NE				
7. Drugo premoženje večje vrednosti	DA	Vrednost:	SIT		
	NE				
8. Osebna vozila	Znamka:	Letnik:	DA	Vrednost:	SIT
	Znamka:	Letnik:	DA	Vrednost:	SIT
	Znamka:	Letnik:	DA	Vrednost:	SIT
			NE		

OPOZORILO: Obvezno izpolnite vse rubrike, tako da označite v okencu ustrezni odgovor. Če se posamezno premoženje oddaja v najem in s tem pridobiva dohodek, ki je že upoštevan v odločbi o odmeri dohodnine, se šteje, da družina s premoženjem ne razpolaga (obkrožite NE).

VII. Priloge

Dohodki naše družine so razvidni iz naslednjih odločb in potrdil:

1. Odločbe o odmeri dohodnine

da ne

Prilagam za družinske člane
Ime in priimek

.....
.....
.....

2. Odločbe o davku iz dejavnosti

da ne

Prilagam za družinske člane
Ime in priimek

.....
.....
.....

3. Letnega potrdila o katastrskem dohodku

brez znižanj in olajšav

da ne

Prilagam za družinske člane
Ime in priimek

.....
.....
.....

4. Potrdila o višini preživitve

da ne

Prilagam za otroke
Ime in priimek

.....
.....
.....

5. Potrdila o letnih zneskih prejetih pokojnin (ZPIZ),

ki niso bile osnova za odmero dohodnine:

da ne

Prilagam za družinske člane
Ime in priimek

.....
.....
.....

6. Potrdila delodajalca o bruto plači za obdobje

zadnjih treh mesecev (priložijo ga starši, ki v preteklem letu niso bili v delovnem razmerju vseh 12 mesecev):

da ne

Prilagam za družinske člane
Ime in priimek

.....
.....
.....

7. Potrdila izplačevalca dohodkov oz. prejemkov

za družinske člane, ki niso zavezanci za plačilo dohodnine v Republiki Sloveniji:

da ne

Prilagam za družinske člane
Ime in priimek

.....
.....
.....

Dokazila o statusu (le za polnoletne družinske člane, ki nimajo dohodkov):

da ne

Prilagam za družinske člane
Ime in priimek

.....
.....
.....

VIII. Privolitev vlagatelja/ice občinskemu upravnemu organu

Vlagatelj/ica:
(ime in priimek)
.....
(naslov)

dajem izrecno privolitev občinskemu upravnemu organu, da si pridobi naslednje podatke, ki štejejo za davčno tajnost:

in sicer za naslednje družinske člane:

1.
(ime in priimek) (naslov)
.....
(davčna številka) (davčni urad oz. izpostava) (lastnoročni podpis)
2.
(ime in priimek) (naslov)
.....
(davčna številka) (davčni urad oz. izpostava) (lastnoročni podpis)
3.
(ime in priimek) (naslov)
.....
(davčna številka) (davčni urad oz. izpostava) (lastnoročni podpis)
4.
(ime in priimek) (naslov)
.....
(davčna številka) (davčni urad oz. izpostava) (lastnoročni podpis)

OPOZORILO: Izpolnite le v primeru, če vlogi niste priložili ustreznih prilog.

IX. Izjava

Vlagatelj(ica) izjavljam, da so vsi podatki, navedeni v vlogi, resnični, točni in popolni, za kar prevzemam materialno in kazensko odgovornost.

Vlagatelj(ica) dovoljujem, da občinski upravni organ vse podatke, navedene v izjavi, preveri pri pristojnih davčnih in drugih organih, ki vodijo davčne in druge z zakonom predpisane evidence, ki vsebujejo podatke o posamezni vrsti premoženja. Seznanjen(a) sem, da moram v skladu z določilom 12. člena »Pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih« pristojnemu občinskemu organu v 15 dneh sporočiti vsako spremembo dejstev in okoliščin, ki so podlaga za določite plačila.

Datum:
.....
podpis vlagatelja(ice)

