



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 601-01-3/2025/22
Ljubljana, 17. 9. 2025

EPA 2179-IX

Državni svet Republike Slovenije je na 31. seji 17. 9. 2025, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16 in 92/21), sprejel naslednje

M N E N J E

k Dopolnjenemu predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih (ZVrt-H) - druga obravnava

Državni svet je obravnaval Dopolnjen predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih (ZVrt-H) (v nadaljevanju: dopolnjen predlog zakona), ki ga je v prvotni različici Državnemu zboru po rednem postopku predložila Vlada Republike Slovenije.

Državni svet dopolnjenega predloga zakona **ne podpira**.

* * *

Med najpomembnejšimi novostmi dopolnjenega predloga zakona je ureditev pravočasne vključitve otrok iz ranljivih skupin oz. otrok s posebnimi vzgojno-izobraževalnimi potrebami v predšolske programe, pri čemer je kot skrajni ukrep predvideno, da center za socialno delo lahko odloči o vključitvi otroka v krajši program v obsegu 240 ur letno leto dni pred vstopom v šolo. Posebej je opredeljena vloga občin, na območju katerih so evidentirana romska naselja, da spremljajo in spodbujajo vključevanje romskih otrok v vrtec. Predlog novele predvideva tudi rešitve za primere nasilja v družini, kjer je kot izjema omogočeno, da lahko na podlagi mnenja centra za socialno delo otrok v vrtec vpiše ali izpiše le eden od staršev.

Pomemben del sprememb se nanaša na financiranje in kadrovske rešitve. Iz državnega proračuna bodo kriti stroški za delovna mesta romskih pomočnikov in vzgojiteljev v prilagojenih programih, zagotovljena bodo tudi sredstva za informacijsko-komunikacijsko tehnologijo, uvedeno je novo delovno mesto vzgojitelja za zgodnjo obravnavo s tedensko obveznostjo 25 ur. Občine bodo še naprej imele možnost povečati število otrok v oddelku za največ dva, vendar bo podzakonski akt natančno določil izjeme, ko povečanje ne bo dovoljeno.

Dopolnjen predlog zakona uvaja tudi nekatere spremembe na področje koncesij, po katerih občina ne more razpisati koncesije zasebnemu vrtcu, če se število oddelkov v javnem vrtcu zmanjšuje, hkrati pa natančneje določa višino sredstev, ki jih mora občina zagotavljati koncesionarju, ter časovno obdobje podelitve koncesije, ki ne sme biti krajše od sedem in ne daljše od 15 let. Spreminja se financiranje zasebnih vrtcev, saj bodo iz občinskih in državnega proračuna financirani le tisti zasebni vrtci, ki izvajajo programe po posebnih pedagoških načelih in izpolnjujejo zakonske pogoje. Po prehodni določbi v prvotni različici predloga zakona naj bi se vsi zasebni vrtci, ki imajo

ob uveljavitvi novele sklenjene pogodbe z občinami, financirali po 34. členu veljavnega zakona do 31. 8. 2035.

* * *

Državni svet ugotavlja, da se je pristojna Komisija za izobraževanje, kulturo, znanost, šport in mladino (v nadaljevanju: pristojna komisija Državnega sveta) ob obravnavi predloga zakona v prvotni različici seznanila z mnenji in stališči Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, Interesne skupine lokalnih interesov Državnega sveta, Sindikata vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije (SVIZ), Skupnosti vrtcev Slovenije, Združenja ravnateljev vrtcev Slovenije, Združenja zasebnih vrtcev Slovenije, Združenja mestnih občin Slovenije ter Združenja Montessori vrtcev Slovenije, Društva katoliških vrtcev in predstavnika zasebnega vrtca Zavod Grega.

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj ter Interesna skupina lokalnih interesov sta se maja letos na pobudo Skupnosti občin Slovenije seznanili s problematiko morebitne ukinitve veljavne možnosti povečanega oz. t. i. fleksibilnega normativa glede števila otrok v vrtcih. Po razpravi sta sprejeli sklep, da podpirata prizadevanje občin za ohranitev tega instrumenta, saj naj bi fleksibilni normativ predstavljal nujno orodje za prilagajanje lokalnim razmeram, ker upošteva prostorske in kadrovske možnosti ter demografske posebnosti. Komisija in interesna skupina zato podpirata kompromisni predlog, da se pogoje in merila za uporabo fleksibilnega normativa natančno določi v podzakonskem aktu. Ob tem sta opozorili, da razprava o t. i. normativu +2 pogosto prikriva dejanske sistemske težave predšolske vzgoje, kot so kadrovske stiske, prostorske omejitve in finančna nevzdržnost sistema. Zato bi odprava možnosti povečanega normativa brez državne podpore občine neobvladljivo dodatno obremenila in poslabšala razmere v predšolski vzgoji. Komisija in interesna skupina tako ocenjujeta, da je v danih okoliščinah nujno ohraniti fleksibilni normativ kot prilagodljiv instrument, ki omogoča odzivanje na realne potrebe lokalnih skupnosti.

SVIZ, Skupnost vrtcev Slovenije in Združenje ravnateljev vrtcev Slovenije se zavzemajo za postopno ukinitvev možnosti povečanega oz. fleksibilnega normativa v javnih vrtcih, ki je bil pred 20 leti uveden kot začasen ukrep za zagotavljanje vključitve vseh otrok v vrtce in z namenom, da starši ne bi bili prepuščeni dragim alternativnim oblikam varstva. Dogovor je predvidel, da se bo ob izboljšanih razmerah sistem vrnil na zakonsko določen osnovni normativ, vendar se je v praksi povečan normativ pogosto uveljavil kot trajna praksa – posledica tega je ukinjanje vrtčevskih oddelkov ob upadu vpisa otrok, otroci so prerazporejeni v številčno večje skupine, kar vpliva na kakovost dela, saj je v prenatrpanih skupinah manj prostora, težje je zagotavljati individualno obravnavo, otroci od vzgoje odnesejo manj, zaposleni pa delajo v zahtevnejših pogojih. Izkušnje zaposlenih kažejo, da manjše skupine otrok bistveno izboljšajo klimo v oddelku, omogočajo kakovostnejše delo in boljše pogoje za razvoj otrok. V razpravi na seji pristojne komisije Državnega sveta je bilo poudarjeno, da so zakonski normativi oblikovani na strokovnih izhodiščih in temeljijo na novem kurikulumu, ki ga ob povečanih normativih ni mogoče kakovostno izvajati. Zavzemajo se, da bi se fleksibilni normativ takoj ukinil v oddelkih starejših otrok in postopno zniževal v oddelkih prvega starostnega obdobja. Hkrati pa je bilo ocenjeno, da je treba že ob uveljavitvi predlagane novele zakona jasno določiti izjeme, kjer povečanje normativa ne sme biti dovoljeno, na primer če več kot 25 % otrok prihaja iz neslovensko govorečega okolja (dodatna jezikovna skupina), če več kot 25 % otrok zahteva posebne potrebe ali če skupni delež obeh ranljivih skupin presega 25 % oziroma če igralni prostor na otroka ne dosega zakonsko določenih standardov. To stališče temelji

na spremenjenih razvojnih značilnostih otrok, povečanemu deležu otrok s posebnimi potrebami, ki zahtevajo več individualne podpore, na akutnem pomanjkanju kadra ter socialni varnosti zaposlenih.

Posebej so bili na seji pristojne komisije Državnega sveta izpostavljeni izzivi uvajanja otrok v prvo starostno obdobje, kjer v večjem vrtcu in pri večjem številu novincev (okoli 150 na leto v večjih vrtcih) zahteve po individualnem pristopu postajajo izjemno intenzivne, kar vpliva na kakovost predšolske vzgoje. V razpravi je bila poudarjena tudi pripravljenost za sodelovanje pri rešitvah, vključno s prilagoditvijo prostorov in iskanjem dodatnih ukrepov, da bi zagotovili razvojno ustrezno, varno in kakovostno okolje za otroke, obenem pa ohranili optimalne delovne pogoje za strokovne delavce. Poudarjeno je bilo, da je ukinitiv fleksibilnega normativa treba razumeti z vidika zagotavljanja kakovostne predšolske vzgoje, individualnega pristopa k otrokom, varnosti in razvoja tako otrok kot zaposlenih. SVIZ je npr. zbral podporo več kot 36.000 posameznikov (strokovnih delavcev in staršev), kar odraža široko javno podporo ukinitvi povečanega normativa.

Državni svet ugotavlja, da Združenje mestnih občin Slovenije, ki deli svoje stališče tudi z drugimi združenji občin, poudarja, da mora lokalna samouprava kot samostojna veja oblasti imeti polno pristojnost odločanja o mreži javnih in zasebnih vrtcev, prav tako podpirajo predvideno ohranitev fleksibilnega normativa, ker občine najbolj poznajo lokalne razmere. Ob tem v združenjih izpostavljajo pomen raznolikosti pedagoških pristopov, kot so waldorfski in montessori programi, ki jih potrjuje strokovni svet, saj ti pomembno dopolnjujejo javni kurikulum. Ohranitev fleksibilnega normativa utemeljujejo s tem, da gre za nujen odziv na realno prostorsko in finančno situacijo v občinah. Ocenjujejo, da bi odprava fleksibilnega normativa zahtevala dodatne investicije v višini prek 170 milijonov evrov z najmanj 17 milijonov evrov dodatnih letnih stroškov. Ker so sredstva iz razpisov ministrstva omejena in omogočajo vsaki občini prijavo zgolj enega projekta, to pomeni le parcialno, nesistemsko reševanje prostorskih težav. Občine opozarjajo tudi na posledice za starše – v najdražjem programu prvega starostnega obdobja bi zmanjšanje števila otrok v oddelku pomenilo do 20 % povišanje plačil, kar bi lahko vodilo v večje povpraševanje po neformalnem varstvu ter s tem slabljenje javne mreže vrtcev. Dodajajo še, da je povprečna dnevna odsotnost otrok v vrtcih okoli 25 % ter da so oddelki najmlajših otrok jeseni pogosto napol prazni zaradi poznih vpisov, kar omogoča bolj individualizirano delo vzgojiteljic. Združenja občin opozarjajo tudi na razlike med občinami pri zagotavljanju dodatne pomoči otrokom s posebnimi potrebami, stroški za specialne pedagoge in spremljevalce močno bremenijo občinske proračune. Po njihovem mnenju je nujno, da te stroške prevzame država, da bodo vsi otroci imeli enake možnosti ne glede na kraj bivanja. Občine izražajo tudi skrb, da bodo predlagane spremembe financiranja negativno vplivale na organiziranje razvojnih oddelkov. Trenutni sistem, po katerem ministrstvo od leta 2019 prevzema dodatne stroške, omogoča, da so otroci z najtežjimi primanjkljaji dobili priložnost obiskovati razvojne oddelke v neposredni bližini doma. Oslabitev tega sistema bi po njihovem mnenju pomenila korak nazaj pri enaki dostopnosti predšolske vzgoje za najbolj ranljive otroke.

Državni svet je bil seznanjen, da Združenje zasebnih vrtcev Slovenije, Združenje Montessori vrtcev Slovenije, Društvo katoliških vrtcev in Zavod Grega opozarjajo na negativne posledice predlaganih zakonskih sprememb glede financiranja zasebnih vrtcev, ki ogrožajo obstoječi model javno-zasebnega delovanja. Izpostavljajo tri ključne cilje predšolske vzgoje: visoko vključenost otrok, zagotavljanje kakovostne pedagoške obravnave in pluralnost izbire za starše. Po njihovem visoka vključenost ni dosegljiva

le z javnimi vrtci, saj starši pogosto iščejo manjše ali specializirane vrtce zaradi posebnih potreb otrok (zdravstvene težave, razvojne posebnosti itd.) ali nezaupanja do neformalnih oblik varstva. Omejevanje zasebnih vrtcev bi po njihovih ocenah zmanjšalo dostopnost in možnost sprotnega vključevanja otrok. Zasebni vrtci predstavljajo pomemben dopolnilni element, saj zagotavljajo strokovne kadre s specifičnimi pedagoškimi usmeritvami, ki jih javni sistem ne bi mogel v celoti ponuditi. Ukinitev financiranja bi lahko povzročila odhod teh strokovnjakov iz sistema predšolske vzgoje, kar bi zmanjšalo kakovost storitev. Opozorjeno je bilo tudi na to, da občine ne financirajo vrtcev kot institucij, temveč otroke, kar naj bi določalo njihovo obveznost sofinanciranja. Omejevanje financiranja zasebnih vrtcev bi vplivalo na možnost izbire staršev, ki bi postala privilegij predvsem premožnejših, kar pa ne sledi načelom socialne države.

Združenje zasebnih vrtcev Slovenije, Združenje Montessori vrtcev Slovenije, Društvo katoliških vrtcev in Zavod Grega opozarjajo tudi na omejitve pri pridobivanju koncesij oz. možnostjo njihovega podaljšanja in da se omogoča delovanje vrtcev le s programi s posebnimi pedagoškimi načeli, zato imajo starši v praksi omejeno izbiro. Izpostavljajo, da se z zakonsko novelo prepoveduje razpis koncesije, če so v javnem vrtcu prosta mesta, kar naj bi bilo kontradiktorno, saj se hkrati ohranja možnost povečanja normativov za dva otroke na oddelek. Predlaga se, da bi se spremenjena zakonodaja nanašala le na novoustanovljene zasebne vrtce, obstoječim pa omogočilo nadaljevanje dela pod obstoječimi pogoji, s čimer bi se ohranila stabilnost sistema in staršem zagotovila svobodna izbira.

Združenje zasebnih vrtcev Slovenije, Združenje Montessori vrtcev Slovenije, Društvo katoliških vrtcev in Zavod Grega opozarjajo tudi na to, da naj bi predlagane spremembe neposredno prizadele več kot 835 zaposlenih v zasebnih vrtcih po Sloveniji in okoli 1.200 otrok, ki trenutno obiskujejo te vrtce. Izpostavljena je bila tudi neustreznost predlaganega prehodnega obdobja do 31. 8. 2035, saj bi otroci, ki se v vrtce vključijo pozneje, ostali brez možnosti nadaljevanja programa; zato se predlaga skrajšanje datuma, da se zmanjša negotovost in olajša načrtovanje za starše in vrtce. Predstavniki zasebnih vrtcev poudarjajo, da so posegi v delovanje zasebnih vrtcev nepotrebni, saj ti delujejo pod enakimi standardi kot javni vrtci, zagotavljajo kakovostno in fleksibilno predšolsko vzgojo ter omogočajo sodelovanje z lokalnimi oblastmi in ministrstvom. Ohranjanje stabilnosti, možnosti nadaljnjega razvoja in pluralnosti programov je po njihovem mnenju ključno za zagotavljanje celovite, kakovostne in dostopne predšolske vzgoje za vse otroke.

* * *

Državni svet ugotavlja, da pristojna komisija Državnega sveta na 31. seji 27. 8. 2025 predloga zakona ni podprla. Svoje mnenje je posredovala matičnemu Odboru Državnega zbora za izobraževanje, znanost in mladino (v nadaljevanju: Odbor). Odbor je na 38. nujni seji 15. 9. 2025 sprejel amandmaje k 1., 2., 3., 5., 7., 8., 11., 14., 16., 17., za novi 18.a člen in k 19. členu, ki deloma izboljšujejo jasnost in določnost členov, v določenem delu pa vsebinsko spreminjajo in dopolnjujejo prvotni predlog zakona.

Državni svet ugotavlja, da se s sprejetim amandmajem k 1. členu dopolnjuje dikcija v zvezi s podeljevanjem koncesij zasebnim vrtcem s strani občin, in sicer tako, da prepoved podelitve koncesije ne velja za celotno območje občine, temveč le za posamezne kraje, naselja ali posamezne ožje dele občine, v kateri deluje javni vrtec oz. njegova enota, ki zaradi zmanjšanja števila otrok zmanjšuje tudi število oddelkov.

S sprejetima amandmajema k 3. in 19. členu predloga zakona se s 1. 9. 2030 ukinja možnost povečanja števila otrok v oddelku, s sprejetim amandmajem k 8. členu predloga zakona se vnaša pravna podlaga za zagotavljanje sredstev iz državnega proračuna vrtcem, ki sprejemajo na praktično usposabljanje dijake, ki se izobražujejo po izobraževalnem programu predšolska vzgoja, za nagrade dijakom na praksi ter njihovo malico, z amandmajem k 11. členu predloga zakona pa se omogoča, da pridobi sredstva iz občinskega proračuna tudi zasebni vrtec, ki izvaja lasten program s pozitivnim mnenjem Strokovnega sveta RS za splošno izobraževanje, ki bo po novem mnenje izdal na podlagi meril in kriterijev, ki jih bo določil pristojni minister za predšolsko vzgojo. Na ta način se sistemsko vzpostavlja mehanizem za zagotovitev kakovosti programov zasebnih vrtcev, ki prejemajo javna sredstva, hkrati po omogoča staršem možnost izbire med različnimi in raznovrstnimi programi, občina pa lahko zavrne financiranje zasebnega vrtca po 34. členu, če ima javni vrtec dovolj prostih mest za vključitev vseh otrok s stalnim prebivališčem v tej občini, ki so vključeni v zasebni vrtec brez koncesije.

S sprejetim amandmajem k 14. členu se natančneje opredeli pogoj pedagoške oz. specialno pedagoške izobrazbe za vzgojitelje predšolskih otrok, vzgojitelje za zgodnjo obravnavo in vzgojitelje predšolskih otrok s posebnimi potrebami, z amandmajem k 17. členu predloga zakona pa se določa, da zasebni vrtci, ki imajo na dan uveljavitve novega zakona z občinami sklenjene pogodbe, še naprej pridobivajo sredstva iz občinskih in državnega proračunov do 31. 8. 2030. Ocenjuje se, da bodo zasebni vrtci v tem obdobju imeli dovolj časa za prilagoditev oz. za pripravo lastnega programa in pridobitev pozitivnega mnenja Strokovnega sveta RS za splošno izobraževanje.

Državni svet ugotavlja, da je vsebina predlaganih amandmajev k 3. členu in za novi 17.a člen predloga zakona, k sprejemu katerih je pozvala pristojna komisija Državnega sveta, deloma povzeta v sprejetih amandmajih k 3. in 19. členu predloga zakona, na podlagi katerih se s 1. 9. 2030 ukinja t. i. fleksibilni normativ oz. možnost povečanja števila otrok v vrtčevskih oddelkih. Pristojna komisija Državnega sveta je namreč predlagala postopno ukinitve možnosti povečanja števila otrok v oddelkih, in sicer s 1. 9. 2026 za oddelke, v katere so vključeni otroci od 1. do 2. leta starosti, s 1. 9. 2027 za vse oddelke 1. starostnega obdobja, s 1. 9. 2028 za oddelke, v katere so vključeni otroci, stari od 3. do 4. leta, in s 1. 9. 2029 za vse oddelke 2. starostnega obdobja. V obrazložitvi k predlogoma amandmajev pristojne komisije Državnega sveta je bilo pojasnjeno, da je možnost povečanega števila otrok v oddelkih vrtcev, prvotno zamišljena kot začasna izjema, postala stalna praksa, ki jo občine ohranjajo predvsem iz finančnih razlogov, kljub zmanjšanju generacij in povečanemu številu otrok s posebnimi potrebami. To vodi do večjih obremenitev zaposlenih in slabših pogojev za individualno obravnavo otrok. Strokovni dokumenti (Bela knjiga 2011, nacionalni program 2023–2033) jasno priporočajo ukinitve povečanega normativa kot ključni pogoj za kakovost predšolske vzgoje.

Glede zasebnih vrtcev Državni svet poudarja njihovo kompleksno vlogo v slovenskem sistemu predšolske vzgoje, pri čemer izpostavlja nujnost za ohranjanje kakovosti, dostopnosti in finančne stabilnosti organiziranja predšolske vzgoje za razvojni potencial otrok – spremembe v sistemu ne morejo biti kratkoročne, saj se številna vprašanja, kot so financiranje, kadrovska struktura in organizacija delovanja vrtcev, lahko rešujejo le postopoma. Državni svet hkrati izpostavlja, da posebno skrb vzbujajo dodatni stroški, ki občinam nastajajo za izvajanje zakonskih nalog. Ti se pogosto prenesejo na starše, vse navedeno pa predstavlja velik pritisk na lokalne oblasti in

povzročča splošno nezadovoljstvo. Breme zagotavljanja, organiziranja in financiranja predšolske vzgoje je neenakomerno porazdeljeno, zato se izpostavlja nujnost po uravnoteženem financiranju s strani države.

Državni svet ugotavlja, da zasebni vrtci ponujajo večjo fleksibilnost glede prisotnosti otrok, individualiziran pristop v zgodnjem razvoju in večjo vključenost staršev v proces vzgoje, kar je ključno za optimalen razvoj otroka. Ob tem poudarja tudi pravico staršev do svobodne izbire vrtca za svoje otroke. Starši se odločajo na podlagi različnih razlogov – strokovnih, logističnih ali ideoloških, zasebni vrtci pa omogočajo alternativne programe, ki dopolnjujejo javno predšolsko mrežo. Zasebni vrtci predstavljajo obliko konkurence, kar lahko spodbuja javne vrtce k izboljšavam in prispeva k dvigu kakovosti celotnega sistema. Državni svet izpostavlja tudi pomen vključevanja otrok s posebnimi potrebami v vrtčevsko varstvo, saj zasebni vrtci pogosto omogočajo bolj individualizirane programe, ki prispevajo k boljšemu razvoju, samostojnosti in socialni vključenosti teh otrok.

Državni svet po drugi strani prav tako ugotavlja, da se občine pri zagotavljanju javne mreže vrtcev srečujejo tudi s pomembnimi finančnimi in organizacijskimi izzivi, saj financirajo tudi različne druge javne storitve, zato financiranje zasebnih iniciativ zanje predstavlja še dodatno breme. K temu pa dodaja, da nestabilnost financiranja zasebnih vrtcev in nihanja v normativih lahko vodijo v zmanjšanje prostorskih kapacitet ali celo zapiranje vrtcev, kar neposredno prizadene tako otroke, starše kot zaposlene. Trenutno ima približno 70 % oddelkov v Sloveniji povečan normativ ob hkratnem zapiranju števila oddelkov, kar vpliva na kakovost predšolske vzgoje.

Državni svet opozarja, da demografski trendi, zlasti upad števila novorojenih otrok, dodatno zahtevajo prilagoditev kapacitet ob hkratnem ohranjanju kakovosti, saj razvoj otroka med prvim in petim letom starosti predstavlja ključno obdobje za kasnejše učenje, socialno vključevanje in kognitivni razvoj. Državni svet je bil seznanjen, da javnost zagovarja uravnotežen pristop s postopno prilagoditvijo normativov ob hkratnem zagotavljanju kakovosti in razvoja otrok, in se ob tem zaveda, da manjših vrtčevskih oddelkov ne gre ocenjevati zgolj glede na zahtevnost prostorskih pogojev, temveč tudi glede na njihov pozitiven vpliv na kakovost vzgoje in individualno obravnavo otrok.

Državni svet navkljub vsem finančnim in organizacijskim izzivom vendarle ocenjuje, da je hibridni model predšolskega varstva, ki vključuje tako javne kot zasebne vrtce, pomemben za stabilnost in kakovost sistema. Ohranjanje trenutnih koncesij, vključitev vseh priznanih predšolskih programov (tako javno veljavnih kot po posebnih pedagoških načelih) in dolgoročno načrtovanje prostorskih možnosti omogočajo stabilno financiranje, razvoj kadrov in učinkovito prilagajanje lokalnim potrebam. Pri tem sta temeljno vodilo dobrobit otrok in podpora mladim družinam, hkrati pa konkurenčno okolje zasebnih vrtcev spodbuja izboljšave v javnem predšolskem sistemu, kar prispeva k dvigu kakovosti celotnega sistema v kontekstu demografskih in finančnih izzivov prihodnosti. Na tej podlagi Državni svet poziva k preiščljenim in dolgoročnim rešitvam, ki bodo ob pravici do izbire še naprej zagotavljale kakovostno predšolsko vzgojo kot temelj razvoja družbe in investicijo v človeški kapital.

Marko Lotrič
predsednik