



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

**Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj
Interesna skupina lokalnih interesov**

Številka: 601-01-2/2025/2
Ljubljana, 14. 5. 2025

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesna skupina lokalnih interesov sta, na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20, 67/22 in 69/23), sprejeli naslednje

M N E N J E

k obravnavi Problematike morebitne ukinitve fleksibilnega normativa v vrtcih

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (49. seja) in Interesna skupina lokalnih interesov (36. seja) sta se na skupni seji 12. 5. 2025, na pobudo Skupnosti občin Slovenije, seznanili s Problematiko morebitne ukinitve fleksibilnega normativa v vrtcih ter sprejeli naslednji

s k l e p:

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesna skupina lokalnih interesov izražata podporo prizadevanjem občin in Skupnosti občin Slovenije za ohranitev trenutno veljavnega fleksibilnega normativa glede števila otrok v oddelkih vrtcev. Menita, da ta določba predstavlja ključno orodje za prilagajanje lokalnim razmeram, kot so prostorske zmogljivosti, kadrovske možnosti in demografske posebnosti, ob tem pa še vedno omogoča zagotavljanje ustrezne kakovosti predšolske vzgoje. Zato pozivata Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje, naj v postopku priprave sprememb Zakon o vrtcih ohrani to možnost kot izraz avtonomije lokalnih skupnosti pri organiziranju predšolske dejavnosti.

Ob tem Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj ter Interesna skupina lokalnih interesov podpirata predstavljeno kompromisno rešitev ministra za vzgojo in izobraževanje, po kateri bi se – z namenom ohranjanja kakovosti predšolske vzgoje – v izvedbenem podzakonskem aktu natančno opredelili pogoji za uporabo fleksibilnega normativa glede števila otrok v oddelkih vrtcev ter določila merila, kdaj je njegova uporaba dopustna in kdaj ne. Komisija in interesna skupina pričakujeta, da bodo reprezentativna združenja občin vključena v proces priprave tega podzakonskega akta.

Obrazložitev:

Skupnost občin Slovenije (SOS) je 25. aprila 2025 na predsednika Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj naslovila pobudo za obravnavo problematike

morebitne ukinitve fleksibilnega normativa (normativ +2) glede števila otrok v oddelkih vrtcev, za kar se zavzema Sindikat vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije (v nadaljevanju: SVIZ). V skladu s 17. členom Zakona o vrtcih imajo občine kot ustanoviteljice vrtcev možnost prilagajati organizacijo oddelkov glede na razmere in posebnosti izvajanja predšolske vzgoje v lokalnem okolju. Ukinitve tega mehanizma bi zato imela neposreden vpliv na organizacijo predšolske vzgoje ter resne posledice za dostopnost vrtcev, obvladovanje stroškov in racionalno uporabo javnih sredstev. Po mnenju SOS pobuda SVIZ ne upošteva lokalnih razmer, saj se številne občine soočajo z omejenimi prostorskimi kapacitetami, pomanjkanjem kadra in visokimi finančnimi obremenitvami.

Na podlagi navedene pobude je bila sprejeta odločitev, da navedeno problematiko obravnavata Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj ter Interesna skupina lokalnih interesov (v nadaljevanju komisija in interesna skupina).

Na skupni seji komisije in interesne skupine so sodelovali minister za vzgojo in izobraževanje, predstavniki SOS, Združenja mestnih občin Slovenije (ZMOS), Združenja zasebnih vrtcev Slovenije in Združenje montessori Slovenije, državni svetnik Branimir Štrukelj pa je predstavil stališče SVIZ. Predstavniki navedenih deležnikov so na skupni seji komisije in interesne skupine predstavili svoje poglede glede fleksibilnega normativa v vrtcih, njihova razprava pa je v nadaljevanju na kratko povzeta.

* * *

SOS nasprotuje pobudi SVIZ, ki predlaga ukinitve fleksibilnega normativa v vrtcih, ki ga občine uporabljajo v približno dveh tretjinah oddelkih oziroma v utemeljenih primerih. Pobuda SVIZ je sicer razumljiva, vendar bi imela po mnenju SOS njena uresničitev resne posledice za lokalne skupnosti, ki so odgovorne za izvajanje predšolske dejavnosti, saj bi povzročila velike organizacijske in finančne izzive za občine. Ob tem je bilo tudi opozorjeno, da bi po nekaterih izračunih stroški prilagoditev vrtcev samo v mestnih občinah – bodisi s prenovami ali gradnjo novih prostorov – znašali okoli 180 milijonov evrov.

Občine posebej opozarjajo, da je operativna prilagodljivost, ki jo omogoča trenutni fleksibilni normativ števila otrok v oddelkih, ključna za delovanje sistema predšolske vzgoje. V praksi obstaja pomembna razlika med številom vpisanih otrok in tistimi, ki dejansko vsakodnevno obiskujejo vrtec – ta razlika lahko znaša med 20 in 30 odstotki. Fleksibilni normativ občinam omogoča, da se na te vsakodnevne spremembe odzovejo racionalno in učinkovito. Ob tem SOS opozarja tudi na zmanjševanje števila otrok zaradi negativnih demografskih trendov, kar pomeni, da v prihodnje verjetno ne bo več težava prezasedenost vrtcev, ampak pomanjkanje otrok in posledično nove vrste izzivov v sistemu predšolske vzgoje.

Občine se zavedajo, kako zahtevno in pomembno je delo zaposlenih v predšolski vzgoji, ter so med najglasnejšimi zagovorniki potrebe po večjem družbenem ugledu teh poklicev. Čeprav se pomen njihovega dela povečuje, jim družba ne priznava mesta, ki jim pripada. Ob tem pa občine opozarjajo, da sprememba zakonodaje tega problema ne more rešiti, saj gre za širšo družbeno vprašanje.

V ZMOS opozarjajo na resne negativne posledice, ki bi jih prinesla ukinitve fleksibilnega normativa v vrtcih. Zmanjšanje števila otrok v oddelkih bi med drugim povzročilo porast čakalnih vrst, zlasti v prvem starostnem obdobju, kjer se fleksibilni normativ najpogosteje uporablja, povečalo bi se tveganje za razmah sive ekonomije in števila ponudnikov storitev varstva otrok z vprašljivo kakovostjo ali celo varnostjo, poleg tega bi se občine soočile z veliko potrebo po gradnji novih vrtcev, za kar pa nimajo zadostnih finančnih virov, pri čemer bi se morali zavedati, da so takšne investicije dolgotrajne in negotove glede dolgoročne upravičenosti – tudi zaradi negativnih demografskih trendov.

Izračuni ZMOS kažejo, da bi ta sprememba povišala cene programov za starše za 14 do 20 %. V ZMOS verjamejo, da je ključni cilj države in občin na področju predšolske vzgoje čim višja stopnja vključenosti otrok v javne vrtce. Mestne občine trenutno skrbijo za 29.421 otrok v javnih vrtcih, kar predstavlja 36 % vseh otrok v javnem sistemu predšolske vzgoje v Sloveniji. S tem mestne občine dokazujejo, da so sposobne vzdrževati kakovostno mrežo vrtcev, da sodelujejo z vodstvi vrtcev in poznajo njihove izzive, da dobro razumejo potrebe staršev in zaposlenih ter da se zavedajo ekonomike sistema.

V ZMOS poudarjajo, da je kakovost slovenskih javnih vrtcev visoka, tudi v mednarodnem merilu. Zato menijo, da bi bila ukinitve fleksibilnega normativa nepotrebna in škodljiva sprememba, ki bi ogrozila številne stabilne elemente dobro delujočega sistema. Posledično pozivajo ministra za vzgojo in izobraževanje ter celotno Vlado, da ne podleže populističnim pritiskom in zahtevam sindikata, temveč da v ospredje postavi vzdržnost in stabilnost sistema predšolske vzgoje, ki je na visoki ravni.

V Združenju zasebnih vrtcev Slovenije in Združenju montessori Slovenije (v nadaljevanju: združenji) se načeloma strinjajo s pobudo za spremembo normativa glede števila otrok v oddelkih vrtcev, ki prihaja iz strokovnih krogov, vendar opozarjajo, da bi ukinitve fleksibilnega normativa brez spremembe modela izračuna cene vrtcev neizogibno povzročila zvišanje stroškov, kar bi dodatno obremenilo tako občine kot starše. Ob tem se postavlja vprašanje prostorskih kapacitet, saj bi bile v primeru ukinitve fleksibilnega normativa stiske s prostori še večje. Zato v trenutnih razmerah podpirajo občine, saj bi ukinitve obstoječega fleksibilnega sistema zmanjšala možnosti za odzivanje na prostorske in kadrovske stiske ter operativne potrebe, bo pa treba v prihodnje poiskati strokovne izboljšave

V obeh združenjih dodatno opozarjajo, da je za stabilno predšolsko vzgojo ključno ohranjanje 34. člena Zakona o vrtcih, ki ureja financiranje zasebnih vrtcev. Ta člen se je doslej izkazal za učinkovitega in stabilnega, zato ni utemeljenih razlogov, da bi ga spreminjali. Res je, da naj bi obstoječi zasebni vrtci lahko nadaljevali svoje delo tudi po spremembi zakonodaje, a formalno črtanje 34. člena zakona pomeni zapiranje možnosti za razvoj v prihodnosti. Brez tega člena ni zagotovljena dolgoročna pravna in finančna stabilnost, niti možnost za nastanek novih zasebnih vrtcev. Model koncesij, ki trenutno predstavljajo le 2 % celotne mreže, tega ne bo nadomestil – v praksi se namreč koncesije niso izkazale kot široko uporabljena ali učinkovita rešitev. Poleg tega bi bile na podlagi predvidene spremembe zakonodaje nove koncesije še dražje za občine. Opozarjajo, da financiranje otroka v zasebnem vrtcu pomeni 85-odstotno sofinanciranje brez potrebe po investicijah v prostore, medtem ko mora občina, če otrok obiskuje javni vrtec v drugi občini, zagotoviti 100-odstotno financiranje.

Zasebni vrtci v resnici ne predstavljajo konkurenčne alternative, ampak bogatijo javno mrežo in pogosto pomenijo cenejšo rešitev za občine. Pokrivajo okoli 5 % otrok (evropsko povprečje je 30 %), pri čemer se delež zadnjih deset let ni bistveno povečal, zato ne obstaja realna nevarnost prevelikega razraščanja zasebnega sektorja. S sodelovanjem z javnimi vrtci in skupnimi izobraževanji prispevajo k višji kakovosti predšolske vzgoje. Ker gre za strogo regulirano področje, zasebni vrtci ne delujejo po logiki dobička – cilj je omogočiti dostojno življenje zaposlenim, ne pa ustvarjati poslovne dobičke.

V obeh združenjih apelirajo, da se ohrani obstoječa določba 34. člena Zakona o vrtcih ter s tem možnost izbire za starše, ki imajo pravico odločati, kateri vrtec bo obiskoval njihov otrok. Vsak otrok mora biti deležen financiranja – ne glede na to, ali obiskuje javni ali zasebni vrtec. Poleg tega morajo imeti tudi tiste občine, ki danes še nimajo zasebnih vrtcev, možnost, da jih v prihodnje vzpostavijo.

* * *

Minister za vzgojo in izobraževanje dr. Vinko Logaj je poudaril, da je bil pri iskanju rešitev na področju fleksibilnega normativa opravljen temeljit pregled podatkov – 67 % oddelkov uporablja normativ +2, dodatnih 5,8 % oddelkov pa presega osnovni normativ za enega otroka, sistem obsega 5.293 oddelkov v 988 vrtcih, povprečna vključenost otrok je 84,6 %, pri čemer je v 1. starostnem obdobju 72 %, v 2. pa 93,6 %. Pri odločanju je bila upoštevana tudi različna demografska slika po občinah ter različne prostorske možnosti za vključevanje otrok.

S strani sindikata in stroke je bil podan predlog za ukinitve možnosti fleksibilnega normativa + 2 otroka v oddelkih z namenom zagotovitve sočasne prisotnosti vzgojitelja in pomočnika, ki je sicer zakonsko določena na 6 ur dnevno. Ob tem je minister opozoril na sorazmerno visok delež odsotnosti otrok, zlasti v 1. starostnem obdobju zaradi različnih razlogov (npr. bolezni), pa tudi na odsotnost strokovnih delavcev, ki v povprečju znaša 19,3 %. Zaradi pomanjkanja kadrovskih rezerv je sočasna prisotnost vzgojitelja in pomočnika pogosto neuresničljiva, kar dodatno vpliva na organizacijo dela v oddelkih. Zaradi teh okoliščin je bil podan kompromisni predlog, da se normativ +2 ohrani, vendar ne avtomatično v vseh primerih. Predlaga se, da se v sodelovanju z vsemi deležniki (vrtci, sindikat in občinami) pripravi izvedbeni akt, ki bi določil jasna merila in kriterije, kdaj je smiselna uporaba normativa +2, kdaj +1 in kdaj osnovnega normativa. Kot je poudaril minister za vzgojo in izobraževanje, je cilj tega predloga uravnotežiti kakovost predšolske vzgoje s kadrovskimi, organizacijskimi in prostorskimi zmoglostmi sistema.

Glede vprašanja financiranja zasebnih vrtcev je bilo poudarjeno, da je bila okviru urejanja financiranja zasebnih vrtcev upoštevana izvirna pristojnost občin, ki nosijo odgovornost za predšolsko vzgojo. Na podlagi usklajevanj z vsemi ključnimi deležniki se predvideva kompromisna rešitev, na podlagi katere ostanejo obstoječi zasebni vrtci financirani v višini 85 %, brez predhodne odločitve občine, novi zasebni vrtci pa bodo morali za vključitev v sistem javnega financiranja pridobiti koncesijo. Ob tem je predvidena časovna omejitev (5–10 let) za podelitev koncesije. Ti predlogi izhajajo tudi na podlagi demografskih trendov, ki zmanjšujejo potrebo po širjenju mreže. Ob tem ostaja pravica staršev do izbire neomejena – še vedno lahko izbirajo med javnimi in zasebnimi izvajalci.

* * *

Državni svetnik Branimir Štrukelj je v razpravi predstavil stališče SVIZ, ki zagovarja odpravo normativa +2 otroka v oddelkih vrtcev. Poudaril je, da je bil fleksibilen normativ sprva uveden kot izjema, a je z 67-odstotno uporabo postal pravilo, kar po mnenju stroke bistveno zmanjšuje kakovost predšolske vzgoje, ki je sicer v Sloveniji na visoki ravni. Po njegovem je argument o prostorski stiski neutemeljen, saj se število otrok statistično zmanjšuje – npr. v preteklem letu je bilo zaprtih skoraj 100 oddelkov. Glavni razlog za ohranitev povečanega oz. fleksibilnega normativa ni v korist otrok, ampak predstavlja varčevalni ukrep, namenjen zniževanju stroškov občin na račun kakovosti vzgoje.

Predlog sindikata za znižanje števila otrok v skupini oz. odpravo normativa +2 otroka v oddelku temelji na strokovnih izhodiščih. Takšno rešitev so že leta 2011 strokovno priporočili avtorji Bele knjigi o vzgoji in izobraževanju, potrjena pa je bila tudi v predlogu Nacionalnega programa vzgoje in izobraževanja za obdobje 2023–2033, ki je bil pripravljen še v času prejšnjega ministra, ni pa bila še sprejeta. To jasno dokazuje, da pobuda SVIZ ni populistična, temveč strokovno utemeljena. Na vseh srečanjih sindikata zaposleni jasno izražajo pričakovanje, da se normativ +2 ukine, saj je delo postalo bistveno zahtevnejše kot pred 20 leti (npr. zaradi večje heterogenosti skupin, odsotnosti zaradi bolezni, potreb po individualni obravnavi, ipd.). Trenutno manjka kadra v vrtcih, vendar tudi v preteklosti, ko je bil kader na voljo, ni bilo pripravljenosti za znižanje normativa. Razlika dveh otrok ni zanemarljiva, temveč ima merljive učinke, kar bi potrdili tudi strokovnjaki. Ob tem je bilo tudi izpostavljeno, da povečan normativ pomeni več otrok v oddelkih, vendar nobena občina ni znižala prispevkov za starše, čeprav bi bilo to logično in pošteno. Nedavni dvigi cen vrtca za starše niso bili nujni, saj so bistveno presegli dvig plač zaposlenih.

Sindikata ne zahteva takojšnje ukinitve normativa +2, temveč predlaga postopen prehod - s ciljem postopnega vračanja k normativu, ki je veljal pred dvema desetletjema. Ob tem odločno nasprotuje vsakršnemu dodatnemu finančnemu obremenjevanju staršev, saj mora odgovornost za kakovostno in dostopno predšolsko vzgojo prevzeti država - z jasno politično odločitvijo o večjih vlaganjih v vzgojo in izobraževanje. Občine bi morale skupaj z zaposlenimi in starši nastopiti enotno in zahtevati od države, da zagotovi ustrezna sredstva za ohranitev kakovosti predšolske vzgoje.

* * *

Komisija in interesna skupina poudarjata, da razprava o normativu +2 pogosto preusmerja pozornost z dejanske kompleksnosti razmer v predšolski vzgoji. Namesto osredotočanja na vprašanje števila otrok v oddelku bi morali v središče postaviti sistemske izzive: kadrovske stiske, prostorske zmogljivosti ter finančno vzdržnost sistema.

Po njunem mnenju ni bistvenih vsebinskih nasprotij med vsemi deležniki - vsi si prizadevajo za kakovostno predšolsko vzgojo, ne da bi dodatno obremenjevali vzgojitelje/ice, pomočnike/ce ali starše. Ključni problem tiči v dolgoletnem pomanjkanju sistemskih vlaganj v infrastrukturo in v odsotnosti državnih razpisov, kar je prispevalo k temu, da se je normativ +2 – sprva mišljen kot izjema – od leta 2003 v praksi uveljavil kot nujna operativna praksa.

Občine si ves čas aktivno prizadevajo za kakovostno, varno in dostopno predšolsko vzgojo, v katero vlagajo znatna sredstva, pogosto brez zadostne podpore države. Trditev, da normativ +2 rešuje zgolj občine, je zavajajoča – ta ukrep dejansko omogoča delovanje sistema in vključitev vseh otrok v vrtce, tudi tistih, ki ob vpisu še ne izpolnjujejo vseh pogojev.

Občine nosijo velik del finančnega bremena predšolske vzgoje, pri čemer bi bile pripravljene podpreti celosten prenos odgovornosti na državo, če bi ta zagotovila sredstva. Glede na trenutno ureditev, ko je infrastruktura v domeni občin, poenoteno reševanje vprašanja normativa +2 ni mogoče, saj se razmere po občinah zelo različne. Komisija in interesna skupina tudi opozarjata, da starši pričakujejo možnost vključitve otrok v vrtce v domačem kraju, zato prosta mesta v sosednjih občinah ne rešujejo lokalnih težav.

Komisija in interesna skupina opozarjata, da ni realno pričakovati znižanja cen vrtcev zaradi sprememb normativa, saj cenovne odločitve temeljijo na realnih stroških, ki jih pripravijo vodstva in finančne službe vrtcev ter potrjujejo občinski sveti. Župani se trudijo, da do povišanj ne bi prihajalo pogosto, saj to sproža negativen odziv v javnosti, pogosto tudi populistične pritiske. Ob tem se občine soočajo tudi z naraščajočimi pričakovanji staršev, da bodo lokalne skupnosti pokrile razlike v višjih stroških vrtcev, kar dodatno zaostruje razmere.

Zmotna je trditev, da so vsi stroški vrtca že upoštevani v povprečnini – povečanje stroškov zaradi višjih plač in inflacije ni v celoti pokrito, zato so državna sredstva nezadostna.

Komisija in interesna skupina ugotavljata, da normativ +2 ni vzrok težav, ampak del nujne operativne rešitve oz. mehanizem, ki sistem ohranja vzdržan tam, kjer za to obstajajo objektivne potrebe. Njegova ukinitve brez ustrezne systemske podpore bi pomenila neobvladljivo dodatno breme za občine.

Komisija in interesna skupina zato menita, da je v danih okoliščinah nujno ohraniti normativ +2 kot prilagodljiv mehanizem, ki omogoča odzivanje na realne potrebe v lokalnih skupnostih. Hkrati pa naj se tam, kjer so zagotovljeni ustrezni prostorski in kadrovski pogoji, upošteva osnovni normativ. Pri tem pričakujeta, da bo Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje v sodelovanju z občinami, vrtci in sindikati pripravilo izvedbeni akt, ki bo določil merila in kriterije, kdaj se lahko uporabi normativ +2 oz. normativ + 1 ter kdaj upošteva osnovni normativ.

Predsednik Komisije za lokalno samoupravo
in regionalni razvoj
Dušan Strnad, l.r.

Vodja Interesne skupine lokalnih interesov
Milan Ozimič, l.r.