

STANKA KUKAR

Usmeritve za nadaljnji razvoj otroškega varstva v Sloveniji (II.)

Osnovni zaključki iz mednarodnih primerjav

Mednarodne primerjave, ki smo jih prikazali v naši raziskavi, nam omogočajo potegniti nekatere zaključke glede sistema, politike in razvitosti otroškega varstva v Sloveniji:

- Slovenija je že prešla v zrelo fazo demografske tranzicije, za katero je značilna nizka in upadajoča rodnost in nizka smrtnost; naravni prirastek prebivalstva je zelo nizek in upadajoč, tako da se bo število prebivalstva po letu 2000 začelo absolutno zmanjševati

- stopnja zaposlenosti žensk je izredno visoka; tudi v družinah z malimi otroki sta v večini primerov zaposlena oba starša

- realni osebni dohodki na zaposlenega so tako nizki, da tričlanska družina z dvema zaposlenima s povprečnim osebnim dohodkom komaj pokrije življenjske stroške

- zaradi visoke družinske zaposlenosti je dosednji sistem otroškega varstva dajal prednost neposrednemu otroškemu varstvu in varstvu matere in novorojenca, medtem ko je bila vloga družinskih dodatkov, torej denarnega priznanja družinam, da opravljajo družbeno koristno delo, le obrobne pomena

- porodniški dopust in dopust za nego otroka je v Sloveniji daljši kot v državah ES – daljšega od Slovenije imajo le v skandinavskih državah npr. na Švedskem. Nadomestilo osebnega dohodka za ta čas je v Sloveniji najvišje, saj znaša 100% od osebnega dohodka, ki bi ga upravičenec prejemal, če bi delal. V drugih državah je ta odstotek nižji in znaša od nič preko 30% pa do 90% (Švedska)

- družinski dodatki v drugih državah so večinoma znatno višji, kot so v Sloveniji denarne pomoči otrokom in pogosto zajemajo vse otroke oz. vse družine; v večini primerov je dodatek za drugega in naslednje otroke višji kot za prvega

- v evropskih državah je v organiziranem skupinskem varstvu znatno nižji odstotek otrok do tretjega leta starosti kot v Sloveniji; to je povezano z manjšim deležem zaposlenih žensk z malimi otroki; otroci do treh let so pretežno doma pri materah ali pa v družinskem varstvu v manjših skupinah (Danska, Belgija)

- otroci od tretjega leta dalje pa do vstopa v obvezno šolo imajo v večini evropskih držav bolj različne možnosti za varstvo in vzgojo v vrtcih, predšolsnih šolah, igralnih centrih in v organiziranem družinskem varstvu. Zlasti po četrtem letu so skoraj vsi otroci deležni vsaj nekaj ur na dan varstva in vzgoje v vrtcu ali predšolsni šoli, medtem ko je v Sloveniji zelo visok odstotek otrok v tej starosti še vedno izven organiziranega varstva in vzgoje, ostali pa so v vrtcih za cel dan.

– za varstvo otrok v nižjih razredih osnovne šole je v Sloveniji razmeroma dobro poskrbljeno, saj je odstotek otrok v podaljšanem bivanju in v celodnevni šoli v primerjavi z drugimi državami visok

– v drugih evropskih državah starši plačajo večinoma od 15% do 35% dejanske (ekonomske) cene oskrbe otroka v javno organiziranih in subvencioniranih vrtcih, igralnih centrih in varstvenih družinah. V nekaterih državah je delno subvencionirano tudi varstvo otroka na domu (Francija). Predosnovna šola, ki zajema večinoma otroke od četrtega leta dalje, ponekod pa že od tretjega in celo drugega, pa je brezplačna. Starši plačajo le obroke hrane, če jih šola organizira. V Sloveniji je prispevek staršev odvisen le od višine dohodka na družinskega člana in ne od dejanske cene oskrbe otroka. V zadnjih osmih letih je znašal prispevek staršev okoli 20 do 25% dejanske cene oskrbe otroka, v letu 1989 pa samo okoli 15%. Podobno je subvencionirano tudi organizirano družinsko varstvo, ki pa zajema le malo otrok.

Smeri nadaljnjega razvoja otroškega varstva v državah članicah Evropske skupnosti¹

V vseh evropskih državah sta »privatni« svet družine in »javni« svet zaposlitve tesno povezana, vendar na način, ki postavlja ženske, zlasti matere v neenak položaj. Še vedno je pretežni del skrbi za nego in vzgojo otrok na ramenih mater. Delo za družino oziroma skrb za otroke sta premalo ali sploh nista upoštevana v službi. Dostop do cele vrste poklicev je vezan na pripravljenost in sposobnost, da prevzame oseba tipično moški vzorec zaposlitve, to je vzorec, ki ne priznava družinskih obveznosti.

Tisti, ki zagovarjajo razvoj varstvenih ustanov za otroke, so pogosto deležni kritike, češ da postavljajo interese žensk pred interesi otrok. To kritiko je treba odločno zavrniti iz dveh razlogov:

1. obiskovanje kvalitetne vzgojno-varstvene ustanove je komplementarno vzgoji v družini in je pomembno za vse otroke od določene starosti navzgor (3 leta), ne glede na to, ali je njihova mati zaposlena ali ne;

2. očetje imajo enako odgovornost za otroke kot matere, torej problem otroškega varstva ni ženski problem, ampak problem vseh članov družbe.

V nadaljnjem razvoju bi morale vse evropske države zagotoviti:

– primerno materialno in moralno vrednotenje dela z otroki in bolj enakomerno porazdelitev odgovornosti za nego in vzgojo otrok

– uskladitev družinskih obveznosti in zaposlitve (ali drugih družbenih obveznosti) staršev

– da bodo vsi otroci deležni koristi in pozitivnih izkušenj doma, v varstvu in v družbi kot celoti

– da bo posameznik – moški ali ženska, oče ali mati lahko razvil vse svoje sposobnosti in to tako pri plačnem delu in družbenih aktivnostih kot tudi pri uspešni vzgoji mlade generacije.

Poročilo ugotavlja, da so to skromne aspiracije za zadnje desetletje 20. stoletja, ki pa lahko prinesejo veliko koristi ob razmeroma skromnih stroških, zlasti če jih primerjamo z vlaganji v nove tehnologije. Ne da bi hoteli zmanjšati pomen novih

¹ Povzeto po gradivu: Childcare and Equality of Opportunity, Consolidated Report to the European Commission, by Peter Moss, coordinator, April 1988, Commission of the European Communities.

tehnologij, je treba poudariti, da so problemi otroškega varstva in enakih možnosti za ženske prav tako pomembni za prihodnjo blaginjo in kvaliteto življenja in zato zaslužijo vso pozornost in primerna vlaganja.

Odgovornost za otroke mora biti skupna skrb staršev (mater in očetov), delodajalcev in celotne družbe (vlade, odgovornega ministrstva).

Očetje morajo prevzeti večjo odgovornost za vzgojo in varstvo otrok. To je zelo kompleksno in občutljivo vprašanje, ki zahteva prilagajanje pri zaposlitvi, pri varstvenih dejavnostih in pri ustvarjanju celotne družbene klime oziroma javnega mnenja, ki bo spodbujalo enako odgovornost obeh staršev. Ustvarjanje take – očetom naklonjene družbene klime zajema različne udeležence: vlado, politične stranke, delodajalce, sindikate, vzgojno-varstvene ustanove in zaposlene v njih, in ne nazadnje sredstva javnega obveščanja, ki imajo izredno velik vpliv na oblikovanje javnega mnenja.

Družba (država, vlada) že dosedaj deli odgovornost za zdravje in izobraževanje otrok s starši, saj sta zdravstvo in izobraževanje javno financirana. S tem je družba priznala svoj dolgoročni interes, da otroci zrastejo zdravi in dobro izobraženi. Vendar pa mora družba prevzeti nase tudi odgovornost za druge aspekte vzgoje otrok, kajti starševstvo ni le privatna zadeva, ampak odgovorno družbeno koristno delo, ker gre za vzgojo prihodnje generacije. Pravično in v korist celotne družbe je, če starši, zlasti matere, zaradi tega dela niso v slabšem položaju.

Družba (vlada, država) izpolnjuje svoj del obveznosti do otroškega varstva na razne načine:

- da zagotavlja vsem staršem, ki to želijo, za njihove otroke mesto v varstveni ustanovi po dostopni ceni
- da zagotavlja, da vse varstvene ustanove (tudi tiste, ki niso sofinancirane z javnimi sredstvi) izpolnjujejo določene standarde glede kvalitete storitev
- da spremlja, pospešuje in podpira visoko kvaliteto v varstvenih ustanovah
- da zbira informacije, ki so potrebne za izvajanje politike otroškega varstva
- da zagotavlja z zakoni določene osnovne prilagoditve na področju zaposlenosti, tako da starši uskladijo družinske in poklicne obveznosti. To je tudi naloga delodajalcev in sindikatov.

Med državami članicami ES so velike razlike med ponudbo in povpraševanjem po varstvenih ustanovah. Zato se poročilo zavzema le za opredelitev minimalnih razvojnih ciljev, ki naj bi jih vse države članice dosegle v naslednjih petih letih (do leta 1993). Pri izbiri teh minimalnih ciljev so upoštevali, da je vsaj nekaj držav ta cilj že doseglo ali preseglo, da je torej dosegljiv in realistično postavljen.

Za posamezne starostne skupine otrok so minimalni cilji naslednji:

- za otroke do tretjega leta: zagotovitev prostora za celodnevno varstvo 5 do 10% od te generacije; nekaj mest bi lahko uporabili part-time, tako da bi bil delež otrok, deležnih varstva še nekoliko večji; dveletni otroci, vključeni v predšolsko šolo, niso zajeti v tem cilju
- za otroke od tretjega leta do obvezne šole: zagotovitev mest za 60 do 70% generacije, deloma za cel dan, deloma za polovico dneva. Mesta v igralnih centrih za nekaj ur tedensko niso vključena v ciljno številko, so pa pomembna za povečanje izbire. Prednost naj imajo mesta za starejše otroke, vendar naj bo minimalni cilj tudi za triletnike zagotovitev mest vsaj za 30 do 40% generacije
- države, ki to starostno skupino že vključujejo v predosnovno šolo ali zgodnjo osnovno šolo, morajo poskrbeti, da je življenje in delo prilagojeno tej starostni skupini in to tako glede zaposlenih, prostora, opreme, prehrane, kot tudi glede vsebine programa in metod dela. V takih primerih bi celodnevno varstvo moralo

biti zagotovljeno za 10 do 15% otrok v starosti od 3 do 10 let. Vse šole, ki imajo deljen pouk, morajo zagotoviti varstvo med opoldanskim odmorom in poskrbeti za hrano (topli obrok, prostor, kjer otroci lahko pojedjo malico, ki jo prinesejo s seboj)

- porodniški dopust mora biti dovolj dolg, da si mati opomore od poroda in da doji otroka. Primeren čas bi bil 12 do 16 tednov

- nato sledi starševski dopust (dopust za nego otroka), ki naj bi omogočal staršem, da v prvem letu sami skrbijo za otroka. Ureditev dopusta za nego otroka bi morala biti čim bolj fleksibilna (podobna švedskemu sistemu). Posamezna država naj se sama odloči, ali bo starševski dopust prenosljiv med staršema, ali pa ga morata izrabiti oče in mati. V tem primeru je vloga očetov bolj poudarjena

- pravica do part-time zaposlitve za določeno dobo (npr. dokler otrok ne gre v osnovno šolo). Pomembno je, da gre za zaposlitev na istem delovnem mestu (ali pa na enako zahtevnem delovnem mestu), ne pa na običajno znatno slabših delovnih mestih, ki so na razpolago za zaposlitve s krajšim delovnim časom

- očetovski dopust v dolžini 2 tednov naj omogoči očetom prisotnost pri porodu in podporo materi v prvem obdobju po rojstvu otroka, obenem pa je to priznanje pomembnosti dogodka in prilika, da se oče že v začetku poveže z otrokom in zna poskrbeti zanj

- dopust iz družinskih razlogov naj omogoči staršem, da izpolnjujejo osnovne starševske dolžnosti, vključno z nego bolnega otroka, obiskom zdravstvenih domov, vključitvijo otroka v varstvo, obiski vrtca ali šole. Predlog je, da bi tak dopust znašal 10 dni na leto za vsakega od staršev in za vsakega otroka do določene starosti. Dopust bi se lahko prenašal med obema roditeljima.

Za uveljavitev teh pravic je pomembno:

- da so pod enakimi pogoji dostopne očetom in materam (razen porodniškega in očetovskega dopusta)

- da so povezane s prejemi iz javnih sredstev, ki nadomestijo velik del izgubljenega osebnega dohodka, sicer niso privlačne za starše, zlasti ne za očete

- da so na razpolago za vse zaposlene, ne glede na dolžino zaposlitve, sektor zaposlitve, ali število zaposlenih pri delodajalcu. Tudi ženske, ki so samozaposlene, morajo prejemati nadomestilo.

Priporočila ES državam članicam za razvoj otroškega varstva so – kot vidimo iz predhodnih odstavkov – usmerjena predvsem na zagotavljanje možnosti za usklajevanje družinskih in službenih dolžnosti obeh staršev in za svobodno izbiro staršev med polno in delno zaposlitvijo oziroma začasno prekinitevjo zaposlitve zaradi družinskih obveznosti.

Večina držav ES se sooča s problemi zmanjševanja² in staranja prebivalstva na srednji ali dolgi rok. Zaradi močnega padca naravnega prirasta prebivalstva v 70 letih bo v naslednjih letih v večini evropskih držav močno padlo število mladih, ki vstopajo v delo.³ To bo na eni strani zmanjšalo brezposlenost mladih, na drugi

² V publikaciji *Employment in Europe*, ki jo je izdala Komisija ES v letu 1989, posvečajo temu problemu posebno poglavje pod naslovom *Demografska tempirana bomba*. Po demografskih prognozah Eurostata bo delež držav članic ES v svetovnem prebivalstvu padel od 6,4% v letu 1987 na 4,7% do leta 2010. Okoli leta 2025 bo v Evropi verjetno okoli 2% manj prebivalcev kot sedaj, njihova starostna struktura pa bo bistveno drugačna.

³ V devetih državah ES je doseglo število neto vstopov v delo vrh v letu 1981, ko je znašalo 968.000 tisoč. Po predhodnih ocenah je v letu 1989 na novo vstopilo v delo le še 350.000 oseb, do leta 1993 pa bo padlo na 11.000. Okoli leta 2000 bo neto vstop v delo že negativen – okoli 300.000 oseb več bo prenehalo z delom, kot pa jih bo na novo vstopilo v delo. Vir: *Employment in Europe*, Commission of the European Communities, Directorate for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, str. 90–97, Luxembourg, 1989.

strani pa tudi povzročilo pomanjkanje delovne sile, zlasti kvalificiranih delavcev. Države in gospodarstva se bodo morale prilagoditi novo nastali situaciji. Za to imajo različne možnosti. Podjetja utesnejo vlagati več v novo tehnologijo, ki bo povečala produktivnost dela in zmanjšala zahteve po dodatnem zaposlovanju, za kar pa so po gospodarskih sektorjih in panogah zelo različne možnosti. Zlasti v storitvenih dejavnostih vsaj za sedaj za to ni velikih možnosti. Podjetja in vlade bodo zato skušale vključiti v delo več žensk, s tem, da bodo razvijali ustanove za otroško varstvo ter uvajali ali podaljševali starševski dopust in s tem omogočili zaposlenim staršem usklajevanje starševskih in poklicnih dolžnosti. To je trend, ki ga lahko opazimo že več let in ki se odraža tudi v priporočilih ES za razvoj otroškega varstva.

Razmišljanje o možnih smereh razvoja otroškega varstva v Sloveniji

Slovenija je v demografskem pogledu zelo podobna državam ES, po zaposlenosti žensk pa je na znatno višji ravni, zlasti še, če upoštevamo, da gre pretežno za zaposlitev s polnim delovnim časom, medtem ko so v drugih evropskih državah ženske zelo pogosto zaposlene s krajšim delovnim časom.⁴ Obstajajo številni razlogi za domneve, da bo zaposlenost žensk v Sloveniji še nadalje ostala na visoki ravni:

- ženske se zaposlujejo v večji meri v storitvenih dejavnostih, katerih razvoj je pri nas v zaostanku in bo treba zamudo nadoknaditi

- ekonomska politika v Sloveniji stimulira hitrejši razvoj drobnega gospodarstva; v drobnem gospodarstvu pa je v evropskih državah relativno več žensk kot v veliki industriji;

- izobrazbena struktura žensk se je močno izboljšala; v letu 1986 so imele zaposlene ženske v Sloveniji povprečno 9,92 let šolanja, moški pa 9.89. V srednjem, višjem in visokem izobraževanju znaša delež žensk že preko 50%. Poklicne aspiracije izobraženih (tako moških kot žensk) pa so višje kot neizobraženih.

- raven osebnih dohodkov v Sloveniji je tako nizka, da niti tričlanska družina ne bi mogla z enim povprečnim osebnim dohodkom pokriti življenjskih stroškov, kaj šele veččlanska. Dvojna zaposlenost je ekonomska nujnost.

Iz vseh teh razlogov menimo, da moramo še nadalje računati z visoko zaposlenostjo žensk v Sloveniji.

Zato bo morala družinska politika kot tudi politika in sistem otroškega varstva v prihodnje:

- omogočiti vsem staršem, da uskladijo svoje družinske in poklicne ter druge družbene obveznosti in da razvijejo vse svoje sposobnosti

- zagotoviti primerno družbeno vrednotenje starševstva (materinstva in očetovstva) in bolj enakomerno porazdelitev odgovornosti med obema staršema

- s solidarnostno pomočjo izboljšati pogoje za življenje v družinah, zlasti tistih z več otroki

- zagotavljati vsem staršem, ki to želijo, kvalitetno varstvo za njihove otroke po dostopnih cenah

- zagotoviti, da bodo vsi otroci deležni pozitivnih izkušenj in koristi od varstva v domačem krogu, v skupinskem varstvu in v družbi kot celoti

- zagotavljati vsaj enostavno reprodukcijo prebivalstva.

⁴ V letu 1987 je v državah ES skoraj 30% od vseh zaposlenih žensk delalo s krajšim delovnim časom, v posameznih državah pa je ta odstotek še znatno višji (na pr. Danska 42%, Velika Britanija 45%, Nizozemska 58%) – vir: Employment in Europe, 1989.

Družba (država) mora *zagotoviti možnost svobodne izbire staršev* pri usklajevanju družinskih in poklicnih obveznosti in s tem povezani odločitvi za polno zaposlitev ali zaposlitev s skrajšanim delovnim časom oziroma garancija za ponovno zaposlitev na istem ali enakovrednem delovnem mestu ter dostopnost dobrih varstvenih ustanov. Če samo ena od teh predpostavk ni uresničena, ne moremo govoriti o dejanski svobodni izbiri staršev. Dosedanji sistem otroškega varstva v Sloveniji je dajal izrazito prednost zaposlitvi s polnim delovnim časom za oba starša, ker ni obstajala možnost za nadomestilo izgubljenega dohodka oziroma pokojninske dobe zaradi prekinitve zaposlitve iz družinskih razlogov, zaposlitve s krajšim delovnim časom pa praktično skoraj nismo poznali. Po dolžini porodniškega dopusta in dopusta za nego otroka in po višini nadomestila izgubljenega dohodka v tem času pa smo prav na vrhu lestvice evropskih držav, prav tako pa tudi po odstotku otrok starih od enega do treh let vključenih v skupinsko varstvo. Menimo, da ne bi smeli na teh področjih iti korak nazaj, saj si podobne cilje postavljajo v večini evropskih držav za zadnje desetletje 20. stoletja, pač pa bi bilo treba ukrepe oziroma instrumente za pomoč družinam dopolniti, tako da bi omogočili staršem dejansko svobodno izbiro med različnimi približno enakovrednimi oblikami pomoči pri usklajevanju družinskih in službenih obveznosti. Med temi oblikami so zlasti pomembne naslednje:

1. *uvredba posebnega družinskega dodatka*, ki predstavlja razširitev pravice do denarne pomoči na vse družine z otroki, in sicer diferencirano glede na število otrok v družini, ob pogoju, da ima mati stalno bivališče v Sloveniji. Gre za varianto Ia, predloženo v gradivu Podlage prebivalstvene politike v Sloveniji, ki pa jo bo treba dopolniti s predlogom, da pripada družinski dodatek (v nižjem znesku) tudi za prvega otroka. Družinski dodatki naj bi pripadali družinam za otroke do konca obveznega šolanja, nato pa naj bi jih nadomestile štipendije.

2. *varstvo otrok do tretjega leta starosti*

Idealna rešitev za otroka bi bila *podaljšati dopust za nego otroka* postopno na dve do tri leta ob *primernem nadomestilu izgubljenega dohodka*. Dopust naj bi po dogovoru izkoristila oba ali eden od staršev, lahko tudi ob zaposlitvi s skrajšanim delovnim časom. Preden bi se za tako rešitev odločili, bi morali izdelati temeljito analizo stroškov in koristi take rešitve in to tako s stališča družine, kot tudi s stališča družbe, da bi ugotovili, ali v kriznih razmerah, ki bodo trajale še daljše obdobje, naše gospodarstvo to zmore (povečanje prispevkov), pa tudi, ali družinski proračuni mladih družin zmorejo prenesti izpad dohodka. Ob tem bi bilo treba upoštevati, kako bi taka rešitev vplivala na zmanjševanje brezposelnosti, oziroma na ustvarjanje dodatnih delovnih mest.

Dokler pa nimamo temeljite ekonomske analize zgornje rešitve, pa bi morali za skupino otrok do tretjega leta

- *pospeševati organizirano družinsko varstvo* in povezovati varstvene družine z VVO

- *pospeševati razne alternativne varstvene rešitve* na iniciativo staršev (skupno varstvo otrok iz dveh ali več družin, zadružno varstvo), z veliko delovno participacijo staršev

- *omogočiti staršem, ki to želijo, daljši dopust za nego otroka* (do tretjega leta, ali celo do vstopa v šolo) ob plačilu prispevkov za pokojninsko zavarova-

nje iz družbenih sredstev (ali iz proračuna ali iz sredstev zbranih s prispevki za pokojninsko zavarovanje)

– omogočiti staršem zaposlitev s skrajšanim delovnim časom na istem ali enakovrednem delovnem mestu.

3. varstvo otrok od tretjega leta do vstopa v šolo

– podobno kot za mlajše otroke pospeševati *razne oblike* otroškega varstva in vzgoje, tudi samo za nekaj ur dnevno, tako da bi vsak otrok od tretjega leta dalje bil deležen nekega vzgojnega programa.

4. *subvencioniranje neposrednega otroškega varstva* – družba (država) naj subvencionira vse oblike ponudbe otroškega varstva in vzgoje (VVO, organizirano družinsko varstvo, privatne varuške, zasebni vrtci, varstvo otrok doma), seveda pa tudi kontrolira kvaliteto tega varstva (zdravstveni standard, kvalifikacija varuhinj, prostorski in številčni normativi).

Druga možnost je, da družba subvencionira povpraševanje (npr. z davčnimi olajšavami za stroške otroškega varstva, z gotovinskimi subvencijami staršem ali s t. t. *voucher-ji*, to je z boni, s katerimi starši plačajo varstvo). Subvencioniranje povpraševanja daje večje možnosti za izbiro staršem, ker se lahko odločijo ali za varstvo otroka v VVO, ali v privatnem varstvu ali pa, da sami varujejo otroka. Vendar pa opozarjajo izkušnje v državah, kjer poznajo sistem subvencioniranja, da ima ta sistem tudi druge posledice. Predpostavlja namreč, da družine »kupujejo« storitve otroškega varstva na odprtem tržišču, kjer je konkurenca med ponudniki. Ker pa konkurenca zajema kvaliteto in ceno, tak sistem povečuje neenakost razvojnih možnosti otrok, ker bodo premožnejše družine kupovale dražje (in kvalitetnejše) storitve, ekonomsko šibkejšje pa cenejše (in slabše kakovosti). Vprašanje je tudi, ali bi nerazvito tržišče lahko zagotovilo tako varstvo, ki bo ustrezalo vsem standardom in varnosti otrok. Zato je sistem subvencioniranja povpraševanja (boni) samo dopolnilo sistemu subvencioniranja ponudbe, to je, javnega organiziranja in sofinanciranja otroškega varstva. Področje otroškega varstva je preveč pomembno, da bi ga lahko prepustili v celoti delovanju tržnih zakonitosti.

5. *zagotavljanje kvalitete otroškega varstva* – država (ali posebna agencija, ki jo pooblasti država) mora zagotoviti, da vse vrste otroškega varstva, izpolnjujejo določene minimalne standarde, kar pomeni, da bi bilo treba registrirati vse dosežanje neformalne oblike varstva in jih oceniti glede na dogovorjene minimalne standarde, če želijo biti deležni subvencije družbe. Izjema je varstvo otrok, ki ga nudijo bližnji sorodniki.

6. *sodelovanje delodajalcev* (družbenih in zasebnih podjetij, države kot delodajalca) – odgovornost delodajalcev ni toliko v zagotavljanju varstvenih ustanov (čeprav so nekatere večje ustanove in podjetja tudi to prevzeli nase), ampak predvsem v pomoč zaposlenim staršem, da uskladijo svoje družinske in službene obveznosti. Gre predvsem za to, da v svoje interne pravilnike vključijo možnosti za začasno prekinitve dela zaradi družinskih obveznosti, za part-time zaposlitev na kvalitetnih delovnih mestih, za garancijo ponovne zaposlitve po prekinitvi dela, za plačani izredni dopust zaradi starševskih obveznosti.

7. *ustvarjanje očetom naklonjene družbene klime* – javno mnenje mora spodbujati enako odgovornost obeh staršev za razvoj otrok in vzgojo prihodnje generacije. Očetje morajo prevzeti večjo odgovornost za vzgojo otrok kot doslej. To zahteva sodelovanje različnih udeležencev: vlade, političnih strank, delodajalcev, sindikatov, vzgojnovarstvenih ustanov in zaposlenih v njih in ne nazadnje sredstev javnega obveščanja, ki imajo izredno velik vpliv na oblikovanje javnega mnenja.

Dejavnost otroškega varstva je pomemben del družbenih dejavnosti. V vzgoj-

Tabela 11:

PREDLOG STRUKTURE SISTEMA FINANCIRANJA PROGRAMOV OTROŠKEGA VARSTVA V SLOVENIJI
(pravice kot v letu 1990)

Program varstva	Viri sredstev	Primarni alokator (usmerjevalec)	Sekundarni alokator (usmerjevalec)	Končni porabnik
1. Družbena pomoč otrokom	Republiški proračun (davek iz osebnih prejemkov, davek iz dobička podjetja, davek na premoženje, prometni davek)	RS za finance RS za zdravstvo in socialno varstvo oziroma RS za otroka in družino eventuelno samostojen sklad na ravni republike	Občinski organi, alternativa: Poseben sklad na ravni republike s svojimi agencijami v občinah ali regijah	Otroci, ki prebivajo v Sloveniji in otroci, katerih roditelji delajo v Sloveniji, če družinski dohodek na člana ne dosega določenega cenzusa
2. Porodniški dopust za zaposlene matere (105 dni, 100% nadomestilo izgubljenega dohodka) in dopust za nego otroka za zaposlene starše (do 11. meseca otrokov starosti, – 100% nadomestilo izgubljenega dohodka)	Sredstva socialnega zavarovanja (prispevek zaposlenih iz bruto OD, prispevki delodajalcev)	Zavod za socialno zavarovanje, RS za zdravstvo in socialno varstvo oziroma RS za otroka in družino RS za delo, eventuelno samostojen sklad na ravni republike	Občinski organi, alternativa: Poseben sklad na ravni republike s svojimi agencijami v občinah ali regijah	Zaposlene matere oziroma zdržene kmetice, drugi del dopusta lahko izkoristi tudi zaposleni oče ali pod posebnimi pogoji neka druga oseba, ki neguje otroka
3. Družbena pomoč ob porodu materam, ki niso bile zaposlene (študentke, iskalke zaposlitve, kmetice, gospodinje) (84 dni, 50% povprečnega OD)	Republiški proračun (viri kot pod 1)	Kot pod 1	Kot pod 1	Matere, ki živijo v Sloveniji, pa niso zaposlene niti nimajo statusa združene kmetice

Program varstva	Viri sredstev	Primarni alokator (usmerjevalec)	Sekundarni (usmerjevalec)	alokator	Končni porabnik
4. Zavitek za opremo no- vorojenca	Republiški proračun (viri kot pod 1)	Enako kot pod 1	Enako kot pod 1		Otroci, katerih matere ži- vijo v Sloveniji, oziroma katerih roditelji so zaposle- ni v Sloveniji
5. Neposredno otroško varstvo (subvencije)	- republiški proračun (viri kot pod 1) - občinski proračun (mož- ne povečane stopnje ne- katerih davkov) - delodajalci (podjetja) (iz materialnih stro- škov, iz dobička) - starši (iz neto osebnega dohodka) - drugi donatorji	RS za finance RS za zdravstvo in socialno varstvo oz. RS za otroka in družino RS za izobraževanje lokalne (občinske) oblasti	Občinski organi karitativne organizacije druge institucije		Vse vrste vzgojno-varstve- nih organizacij, tudi privat- ni vrtci oziroma privatne varuške

novarstvenih organizacijah je zaposlenih okoli 10.000 oseb, to je več kot v nekaterih pomembnih industrijskih panogah. V VVO je vključenih okoli 76 do 78 tisoč otrok, s problemi otroškega varstva se v določenem obdobju srečuje vsak človek, bodisi kot otrok, bodisi kot odrasel (oče ali mati), ko potrebuje varstvo za svojega otroka ali drugo obliko pomoči. Presenetljivo je, kako malo pravzaprav vemo o tem, kakšne so želje in potrebe otrok in staršev glede otroškega varstva.⁵ V dose-danem sistemu je imela večina staršev zelo majhno ali sploh nobene izbire glede varstva otroka in uskladi-tve družinskih in službenih obveznosti. Analize v drugih državah kažejo, da imajo posebno starši z otroki do treh let starosti pogosto zelo različne preference glede varstva otroka: nekateri želijo sami skrbeti za otroka, drugi želijo individualno varstvo na lastnem domu, tretji družinsko varstvo in četrti skupinsko varstvo v jasli-h. Verjetno je tudi pri nas tako, toda subvencionirano je le skupinsko varstvo v jasli-h in v maloštevilnih primerih tudi organizirano družinsko varstvo. Izbira staršev je zato zelo omejena. Večina staršev z otroki nad tremi leti pa je bolj naklonjena skupinskemu varstvu otrok v vrtcih ali drugi obliki skupin-skega varstva, čeprav tudi za to starostno skupino otrok nekateri starši želijo varstvo doma ali v varstvenih družinah. S posebno anketo med mladimi starši bi morali ugotoviti želje staršev in jih upoštevati pri načrtovanju razvoja otroškega varstva skupaj z objektivnimi strokovnimi priporočili pedagogov, psihologov in pediatrov glede potreb otrok v posameznih starostnih skupinah.

V tabeli 11 podajamo predlog strukture financiranja programov otroškega varstva (v obsegu pravic določenih za leto 1990), ki bi se vključil v nov celovit sistem javnih financ v Sloveniji. Medtem ko smo do sedaj poznali samo namensko določene prispevke za otroško varstvo iz bruto osebnih dohodkov, pa bi v novem sistemu javnih financ pretežni del programov otroškega varstva financirali iz pro-računskih sredstev (plačujejo vsi davkoplačevalci), manjši del (porodniški dopust za zaposlene matere in dopust za nego otroka za zaposlene starše) pa iz sredstev socialnega zavarovanja (plačujejo vsi zavarovanci ter delodajalci).

Kot pri vsakem javnem financiranju mora tudi sistem financiranja programov otroškega varstva izhajati iz osnovnih kriterijev javnega financiranja:

1. *zadostnost* sredstev za izvajanje dogovorjenih programov (sprejeta politika na področju otroškega varstva)
2. *učinkovitost* porazdelitve sredstev (da ne vpliva negativno na motivacijo za delo)
3. *pravičnost* porazdelitve sredstev (da bolj podpira socialno šibkejše in manj socialno močnejše občane oziroma družine).

Pri ocenjevanju zadostnosti sredstev za izvajanje dogovorjenih programov je treba na eni strani upoštevati finančne⁶ kazalce: npr. delež javnih sredstev za otroško varstvo v družbenem proizvodu, delež javnih sredstev za otroško varstvo v vseh javnih izdatkih, na drugi strani pa tudi kazalce o rezultatih porabe sredstev: zajetje otrok v organizirano in javno sofinancirano otroško varstvo, dolžina porodniškega dopusta oziroma dopusta za nego otroka in odstotek nadomestila izgubljenega osebnega dohodka, število otrok, ki prejemajo družinski dodatek itd.

Od odločitev, ki jih bo družba sprejela v zvezi z nadaljnjim razvojem posameznih programov otroškega varstva, bodo odvisna potrebna sredstva za te namene.

⁵ Izjema je anketa, ki jo je v okviru svoje diplomske naloge izvedla M. Šister iz Celja med starši otrok, ki niso zajeti v nobeno od organiziranih oblik vzgojnovarstvene dejavnosti (glej E. Pešec: Interes staršev za različne oblike vzgojnovarstvene dejavnosti v občini Celje, gradivo za strokovni kolokvij »Predšolska vzgoja v sistemu širše družbene skrbi za otoka«, Ljubljana, 1990).

⁶ Pri tem pa veljajo vse omejitve za take primerjave, ki smo jih navedli že v točki 7.

Poudarjamo pa, da je potrebno pri spremembah sistema obravnavati celotno področje otroškega varstva in ne ločeno posameznih programov: uvedba družinskega (ali otroškega) dodatka je povezana s spremembami pri dopustu za nego otroka, ta pa je spet povezana z večjimi ali manjšimi potrebami po družbeno organiziranem in sofinanciranem varstvu otrok do tretjega leta.

Pri tem izhajamo iz obsega pravic, določenih za leto 1990. Edina sprememba je, da predlagamo vključitev v sistem družbene pomoči ob rojstvu otroka še tistih 600 do 800 mater, ki do sedaj niso bile deležne te pomoči (gospodinje, individualne kmetice).

V sedanjih razmerah bi zelo težko pričakovali, da bo prišlo do prerazdelitve narodnega dohodka oziroma družbenega proizvoda v korist programov otroškega varstva, pa četudi bi bila vlada oziroma skupščina (oziroma javnost nasploh) izredno naklonjena tem programom. Omejitve so ekonomske: produktivnost dela že skoraj deset let stagnira ali upada, rast družbenega proizvoda je nizka, negativna ali blizu ničle (v letu 1990 bo verjetno globoko negativna), gospodarstvo nima akumulacije in je zelo zadolženo, veliki gospodarski sistemi so v razsulu, nerealni tečaj dinarja uničuje izvozno gospodarstvo. V takih gospodarskih razmerah obstaja nevarnost, da bodo vsi tisti, ki so udeleženi pri delitvi narodnega dohodka, kljub nespremenjeni procentni udeležbi dobili dejansko vedno manj. Zato pa se vsi borijo za večjo udeležbo v družbenem proizvodu, ker bodo s prerazdelitvijo v njihovo korist morda ostali realno na enaki ravni kot v preteklosti (primer: zahteve izobraževanja za povečanje deleža od sedanjih 4% na 6% družbenega proizvoda, zdravstva od 5% na 7%, raziskovalne dejavnosti od 1,8% na 2,5%; samo prilaganje otroškega dodatka evropski ravni bi pomenilo povečanje udeležbe tega programa v družbenem proizvodu od manj kot 0,5% na 1,5% do 2%). Problem je v tem, da lahko ena dejavnost pridobi le, če druga izgubi. Dejanske prerazdelitve bi bile možne le med splošno in skupno porabo in to na račun izdatkov za vojsko ter izdatkov za zvezni proračun.

Sicer pa so prerazdelitve družbenega proizvoda možne le v času gospodarskega vzpona, ko proizvodnja in produktivnost dela pomembno raste. V gospodarski krizi in pri ničelni (oz. negativni) stopnji rasti družbenega proizvoda pa so prerazdelitve le težko izvedljive, če ne sploh nemogoče, ker vnašajo v celotni gospodarski in družbeni sistem nestabilnost in napetost med posameznimi sistemi.

Zato bi morali na področju otroškega varstva na začetku devetdesetih let program financiranja prilagoditi pravicam iz leta 1990; obenem pa bi morali intenzivno pripravljati variantne predloge za spremembo sistema otroškega varstva in pri tem vedno upoštevati integralnost vseh treh programov otroškega varstva. Pri tem bodo analize stroškov in koristi posameznih programov nujno potreben analitičen pripomoček za odločanje.

Literatura

- Albers, W. Grundsatzfragen der Familienpolitik, Wirtschaftsdienst 1989, VII, str. 338-344
Becker, G. S.: Family Economics and Macro Behavior, The American Economic Review, vol 78, No. 1, str. 1-13
Blau, D. M. and P. K. Robins: Child-care Costs and Family Labour Supply, The Review of Economics and Statistics, August 1988, str. 374-390
Bošnjović, Ilijas: Demografska crna jama - nova zamka industrijskog društva, Sarajevo 1990
Bregar, Lea: Dostopnost in subvencioniranje vzgojno-varstvene dejavnosti v Sloveniji, Ekonomska fakulteta Borisa Kidriča, Ljubljana, 1989
Brumen, Bojan: Specifičnost in povezanost družinske in institucionalne predšolske vzgoje, Predšolska vzgoja v sistemu širše družbene skrbi za otroka, gradivo za strokovni kolokvij, Odbor za razvoj družbenega varstva otrok Slovenije, Lj., marec 1990

- Child Care – A Better Alternative, A Report by the National Council of Welfare, Ottawa 1988.
- Chiswick, B. R.: Differences in Education and Earnings Across Racial and Ethnic Groups: Tastes, Discrimination, and Investment in Child Quality, *Quarterly Journal of Economics*, str. 571–597
- Commission of the European Communities: Childcare and Equality of Opportunity, Consolidated Report to the European Commission, by Peter Moss, coordinator, April 1988
- Datcher-Loury, L.: Effects of Mother's Home Time on Children's Schooling, *The Review of Economics and Statistics*, vol. LXX, Aug. 1988, No. 3, str. 367–373
- Employment in Europe, Commission of the European Communities, Luxembourg 1989
- Fassmann, Heinz et al.: *Kindergärten in Österreich*, Bundesministerium fuer Umwelt, Jugend und Familie, Wien 1988
- Herczog, Maria: Razvoj socialnih delatnosti u Mađarskoj, *Socijalna politika* 9/1987
- Hotz, J. and R. Miller: An Empirical Analysis of Life Cycle Fertility and Female Labor Supply, *Econometrica*, Vol. 56, No. 1, 1988, str. 91–118
- ILO: *The Cost of Social Security, 1981–1983*, Geneva 1988
- Jakšić, Slobodan: Socio-ekonomski i aksiološki aspekti »cene deteta«, *Socijalna politika*, 4/1986 in 5/1986
- Jakšić, Slobodan: Uticaj nekih deformacija samoupravnog sistema vrednosti na populacionu politiku, *Socijalna politika* 3/1985
- Kačanski, Gordana: Međunarodni seminar »Socijalni rad za i sa porodicom«, *Socijalna politika* 5/1985
- Kancler, K., M. Korbar: Kritične misli pediatra o varstvu otroka v jaslih in vrtcih, *Predšolska vzgoja v sistemu širše družbene skrbi za otroka*, gradivo za strokovni kolokvij, Odbor za razvoj družbenega varstva otrok Slovenije, Lj., marec 1990
- Lee R. D. and S. Lapkoff: Intergenerational Flows of Time and Goods: Consequences of Slowing Population Growth, *Journal of Political Economy*, 1988, vol 96, No. 3., str. 618–651
- Letopis o zdravstvenem in socialnem varstvu v Sloveniji, letniki 1981 do 1989
- Malačič, Janez: Populaciona politika na niskonatalitetnim področjih, *Socijalna politika* 1/1987
- Nikitenko, V. V.: Problem »rentabilnosti« novog naraštaja, *Socijalna politika* 5/1987 (prevod Slobodan Jakšić)
- Podlage prebivalstvene politike v SR Sloveniji (Komisija za izdelavo podlag prebivalstvene politike v SRS, predsednik E. M. Pintar, Republiški komite za zdravstveno in socialno varstvo, delovno gradivo, januar 1990
- Porodica i reprodukcija stanovništva, *Socijalna politika* 5/1984 in 6/1984, prevod iz ruščine, Slobodan Jakšić
- Praper, Peter: Družbena skrb za razvoj otroka, gradivo za strokovni kolokvij »Predšolska vzgoja v sistemu širše družbene skrbi za otroka«, Ljubljana, marec 1990
- Rappel Ulrich: Rentenreformgesetz 1992: Frauen- und familienpolitische Perspektiven, Mutter und Vater zwischen Erwerbsarbeit und Familie, Internationaler Fachkongress, Stuttgart, marec 1990
- Richter, W. F. und J. Wiemann: Kinderjahre: ein Vorschlag zur Rentenreform, *Wirtschaftsdienst* 1987/V, str. 260–262
- Shaw, Kathryn: Life Cycle Labor Supply with Human Capital Accumulation, *International Economic Review*, Vol. 30, No. 2, 1989, str. 431–456
- Skupnost socialnega varstva Slovenije: Delegatski poročevalec (letniki 1986 do 1989)
- Slovensko javno mnenje 1987, Aktualna tema 46, Delavska enotnost, Ljubljana 1987
- The Servant Problem (Child care), *The Economist*, March 17, 1990, str. 37–38
- The Swedish Budget 1989/90, A Summary published by the Ministry of Finance, Stockholm, 1989
- Vajs, Edita: Preispitivanja socijalno-političkih koncepcija u nekim evropskim zemljama, *Socijalna politika* 5/1987
- Vojnović, M. in A. Črnak-Meglić: Teze za razpravo o sistemu in bodoči organiziranosti družbenega varstva otrok v SR Sloveniji, Skupnost otroškega varstva Slovenije, Ljubljana, april 1989
- Weckenmann, Ruth: Rahmenbedingungen einer kindergerechten und familienfreundlichen Gesellschaft, Mutter und Vater zwischen Erwerbsarbeit und Familie, Internationaler Fachkongress, Stuttgart, marec 1990
- Willis R. J.: What have we learnt from the Economics of the Family? *AEA Papers and Proceedings*, May 1987, str. 68–81
- Wingen, Max: Motive, Möglichkeiten und Wirkungen einer Familienorientierung der Erwerbsarbeitswelt, Mutter und Vater zwischen Erwerbsarbeit und Familie, Internationaler Fachkongress, Stuttgart, marec 1990