

JAVNO

ZASEBNO



ŠOLSTVO

*Komu je napoti
kakovostno javno šolstvo?*

UREDILA DR. MARJAN ŠIMENC IN DR. VERONIKA TAŠNER

Komu je napoti kakovostno javno šolstvo?

Uredila

dr. Marjan Šimenc in dr. Veronika Tašner



Ljubljana, 2016

Komu je napoti kakovostno javno šolstvo?

Uredila Marjan Šimenc in Veronika Tašner
Jezikovni pregled Tanja Modrijan

Založnik Sindikat vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije (SVIZ)
Za založnika Branimir Štrukelj, glavni tajnik SVIZ
Izdajatelj Center za študij edukacijskih strategij (CEPS),
Pedagoška fakulteta Univerze v Ljubljani in
Sindikat vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije (SVIZ)

Oblikovanje naslovnice Roman Ražman
Priprava Igor Cerar

Tisk Formatisk, d. o. o., Ljubljana
Naklada 2000 izvodov
Prva izdaja, prvi natis
Ljubljana, 2016

CIP – Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

37.014.543.1:352/354(082)

KOMU je napoti kakovostno javno šolstvo? / [uredila Marjan Šimenc in Veronika Tašner]. - 1. izd., 1. natis. - Ljubljana : Sindikat vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije (SVIZ), 2016

ISBN 978-961-92131-5-5

1. Šimenc, Marjan

283540992

© SVIZ in CEPS, 2016

KAZALO

<i>Marjan Šimenc</i> Uvod	5
<i>Dino Bauk</i> Prvi korak	9
<i>Zdenko Kodelja</i> Zakonodajalčeva dilema	21
<i>Marjan Šimenc</i> Vpliv odločitev Ustavnega sodišča RS na koncepcijo zasebnega šolstva	47
<i>Slavko Gaber, Veronika Tašner</i> Vzdržnost kakovostnega slovenskega šolskega sistema v luči razprave o financiranju zasebnih šol	67
<i>Lisbeth Lundahl, Inger Erixon Arreman, Ann-Sofie Holm, Ulf Lundström</i> Marketizacija edukacije po švedsko	85
Stvarno in imensko kazalo	117

Marjan Šimenc

UVOD

Pričujoči zbornik je nastal kot odziv na odločitev Ustavnega sodišča RS, da je člen Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, ki zasebnim šolam dodeluje javno finančno pomoč, v nasprotju z ustavo. Za ustavno sodišče je sporno, da ta javna pomoč zasebnim osnovnim šolam znaša le 85 odstotkov sredstev, ki jih dobijo za kritje tekočih stroškov javne. Zasebnim osnovnim šolam bi morali skladno z odločitvijo ustavnih sodnic in sodnikov dodeliti več javnih sredstev, tako da bi se po financiranju izenačile z javnimi osnovnimi šolami. Zdi se, da gre le za manjšo odločitev o dodatnih 15 odstotnih točk sredstev, ki kot taka ne kliče po nadaljnem razmisleku. Zbornik, ki je pred vami, skuša odpreti prostor za premislek, ali je res tako.

Zasebne šole se zdijo pomembno določene s tradicijo. Temeljne koordinate ureditve pravnega položaja zasebnih šol so bile v državah Zahodne Evrope vzpostavljene v procesu oblikovanja vsem dostopnega in skupnega javnega šolstva, takrat so bile oblikovane tudi norme in prakse, ki so uredile mesto in vlogo takrat že obstoječih zasebnih šol. Ta razmislek za večino obravnavanih držav drži, vendar ima svoje meje. Tradicija je pomembna, a treba je upoštevati, da se je tudi sama vzpostavila v nekem trenutku. Še več, tudi tradicija in odnos do nje se zmeraj znova vzpostavljata. Nenehno vznikajo drobne spremembe, ki vplivajo na interpretacijo tradicije, tako da potrebujemo tudi vzporedno refleksijo, kaj tradicija pomeni danes. Sicer se lahko zgodi, da se bodo trendi in ukrepi, ki se zdijo v primerjavi z masivnostjo sistema malenkostni, zgostili v okvir, ki meče na celoto drugo luč in postopoma ustvarja nove trende, ki jih je težko ustaviti.

Primer take spremembe predstavlja Švedska. Do začetka devetdesetih let minulega stoletja je bil zanjo značilen dobro urejen sistem javnega

šolstva, tako kot druge skandinavske države pa je imela malo zasebnih šol. Ob navalu občega navdušenja nad zasebno iniciativo in konkurenčnostjo je zatem v politiki zavladovalo navdušenje nad trgovom, konkurenco in izbiro tudi v polju edukacije. V švedsko šolstvo je to prineslo sistem vavčerjev in možnost izbire šole, javnim šolam pa konkurenco zasebnih. Prvega desetletja niso zaznamovale velike spremembe, v naslednjem pa so bile vzpostavljene verige zasebnih šol, ki nekaterim lastnikom lahko prinašajo celo velike dobičke, druge pa propadejo in učence sredi leta pustijo brez pouka. To neoliberalno transformacijo šolstva spremljajo trendi večje segregacije učencev in vztrajno slabšanje dosežkov švedskih šolarjev v mednarodnih primerjavah znanja. Švedski strokovnjaki se z Michaelom Sandelom sprašujejo o mejah trga in o tem, kaj ne bi smelo biti komercializirano ter postavljeno med izložbene artikle, med katerimi izbirajo potrošniki, vendar ta refleksija za Švedsko prihaja prepozno, ker je soočena z že nepovrnljivo spremenjeno družbeno realnostjo.

Pravočasna refleksija in odzivanje na družbene spremembe sta za Slovenijo še posebno pomembna zaradi razcepa, ki smo mu priča v sodobni družbi. Na eni strani zavest o neznanski in krivični privatizaciji bogastva družb, na drugi dejstvo nezadržnega pritiska neoliberalne globalizacije v zadnjih desetletjih. Če se je v majhnih državah lahko zdelo, da ti procesi potekajo zunaj njih, so ekonomska kriza in valovi beguncev pokazali, da globalizacijski trendi ne prizanašajo nikomur. Odgovor na ekonomsko krizo je bilo tako poplačilo iz zasebnih spekulacij izvirajočih dolgov z javnim denarjem, ki sta ga spremljala varčevanje in krčenje javnega sektorja. Neoliberalna globalizacija je tako dokončno zmagala šele, ko je ves svet privedla do radikalne gospodarske krize. Zdi se, da demokratični način soočenja z drugim pojavom – množico beguncev – terja prav tisto, kar je prvi pojav začel spodkopavati in razgrajevati: močni javni sektor in javno sfero, ki je skupna in odprta za vse, javno sfero, ki združuje in povezuje.

V šolstvu je neoliberalna globalizacija širila vero, da bosta trg in konkurenca vodila do boljših dosežkov. Zadolžena država, ki je morala

plačati zapitek gospodarske krize, je bila prisiljena krčiti sredstva za javno šolstvo. Ko je iz ideoloških razlogov to varčevanje sovpadlo z odlivanjem denarja iz javne sfere v zasebno, je upadla tudi kakovost javnega sistema. Naslednji možni korak je lahko predvideti: slabša kakovost javnega šolstva, ki je posledica nenaklonjenosti, omejevanja in krčenja, postane dodatni razlog za močnejšo podporo zasebnim šolam. To se za zdaj morda res zdi zgolj možnost, a gre za možnost, ki hoče postati realnost. Avtorice in avtorji pričujočega dela predlagamo, da Slovenija, da ne bi ponovila nakazane poti razgradnje javnega sektorja, opravi temeljit razmislek o smiselnih in potrebnih korakih pri urejanju razmerja med javnim in zasebnim v šolstvu. Tisto, kar se zdaj lahko zdi drobna sprememba, bo imelo čez desetletje morda bistveno drugačen pomen. Naj za konec na kratko predstavimo še vsebino zapisov v pričujočem delu.

Dino Bauk opozarja na mogoče posledice odločitve ustavnega sodišča: tok financ iz javnega v zasebno, dvojno financirane zasebne šole, po kakovosti slabše javne šole, vse pa v nasprotju z ustavnim določilom, da je Slovenija socialna država.

Zdenko Kodelja v svojem prispevku razmišlja o prostoru možnosti, ki se je odprl v sferi političnega po odločitvi Ustavnega sodišča RS, da brez prave argumentacije razveljavi lastno odločitev iz leta 2001.

Marjan Šimenc piše o procesu vzpostavitve zasebnega šolstva, o konsenzu, ki je bil oblikovan, in političnih poskusih prikritega spremenjanja koncepcije, ki je na koncu privedla do uporabe ustavnega sodišča in razveljavitve njegove lastne rzsodbe iz leta 2001.

Slavko Gaber in Veronika Tašner govorita o odnosu med javnim in zasebnim, kot se je vzpostavljaval v postsocialistični družbi, o začetnem navdušenju nad privatizacijo, poznejši vzpostavitvi različnih modalitet odnosa med javnim in zasebnim ter končno o povečani alokaciji sredstev iz javnega v zasebno v času, ko za javno šolstvo velja imperativ varčevanja.

Zadnji zapis Lisbeth Lundahl, Inger Erixon Arreman, Ann-Sofie Holm in Ulfa Lundströma prinaša analizo procesov marketizacije šolstva na Švedskem in njihovih posledic za delo v šolah in za švedski šolski sistem kot celoto.

Dino Bauk

PRVI KORAK

»Zahtevajo, da ima vsak otrok na vsaki stopnji izobraževanja možnost izbrati med javno in konfesionalno šolo. Javno izobraževanje bi bilo še vedno dostopno vsakomur – akoravno ob občutno zmanjšanih sredstvih zanj. Obenem bi imeli vzporedni sistem konfesionalnih šol s koncesijo, ki bi morale izpolnjevati enake pogoje kot javne in bi prejemale enaka proračunska sredstva, s to razliko, da bi bile poleg tega lahko deležne tudi zasebnega financiranja. Očitno bodo v takšnih pogojih javne šole zelo kmalu postale drugorazredne. Starši bodo svoje otroke, če jim bo količkaj mar za njihovo prihodnost, vpisali v zasebne konfesionalne šole.«¹

Tako v svojem zadnjem romanu Podreditev, distopični viziji Francije leta 2022, Michel Houellebecq v le nekaj povedih opiše razpad javnega izobraževalnega sistema na račun zasebnega. Preprost recept, za katerega v resnici niti ni potreboval veliko pisateljske domišljije. Prvi korak je jasen – izenačitev javnih in zasebnih šol ne le kot enakovrednih izvajalcev izobraževanja, pač pa tudi kot enakovrednih uporabnikov proračunskih sredstev, ki nato na nekakšnem trgu izobraževalnih storitev tekmujejo za učence in dijake. Enako je jasno, da je v takšni »enakovredni« tržni tekmi zmagovalec vnaprej znan. To so zmeraj zasebne šole. Bolj pomembno pa je vprašanje, kdo je v resnici poraženec takšne tekme. Da bi lahko odgovorili na to, je morda treba pogledati kar precej čez planke, in sicer v Čile, kjer so v osemdesetih letih prejšnjega stoletja pod vojaško diktaturo Augusta Pinocheta in botrstvom Milтона Friedmana vpeljali vavčerski sistem financiranja izobraževanja kot del splošnega ukinjanja t. i. monopola države in uvajanja načel prostega trga na vsa področja družbenega življenja. Kot prvo neposredno posledico tega sistema je zaznati

1 Houellebecq, M. (2015). Submission. London: William Heinemann, str. 66–67.

precejšnje zmanjšanje sredstev, namenjenih izobraževanju, in sicer se je delež bruto družbenega proizvoda za to dejavnost od leta 1985 do 1990 znižal s 5,3 odstotka na 3,7.² Zasebno financiranje izobraževanja (s strani staršev potem šolnin, ki jih zasebne šole smejo zaračunavati povrh vavčerja) se je v tem obdobju sicer povečevalo, a ne tako hitro, kot je na drugi strani upadal delež proračunskih sredstev. Prišlo je do množičnega prehajanja učencev – predvsem tistih iz družin srednjega in višjega dohodkovnega razreda – iz javnih šol v zasebne, nikoli pa ni prišlo do izboljšanja učnih dosežkov, ki so jih kot posledico »povečanja konkurence« v izobraževanju napovedovali zagovorniki uvedbe sistema vavčerjev.

Pokazati se zna, da je bila za prvi korak, za katerega sta bila v Čilu potrebna vojaški udar in dolga leta diktature in ki je v Franciji za zdaj mogoč zgolj v distopiji Houellebecqa, v Sloveniji dovolj tesna večina, s katero je Ustavno sodišče RS v zadevi U-I-269/12-24 odločilo, da je prvi odstavek 86. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) v neskladju z Ustavo RS, ker določa, da zasebnim osnovnim šolam, ki izvajajo javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja, pripadajo proračunska sredstva v višini 85 odstotkov sredstev, ki jih država zagotavlja javnim osnovnim šolam, ter naložilo državnemu zboru odpravo te neustavnosti v roku enega leta.

Temelj argumentacije obravnavane odločitve ustavnega sodišča je v tem, da je slednje v drugem odstavku 57. člena Ustave RS, ki določa da je osnovnošolsko izobraževanje obvezno in da se financira iz javnih sredstev, v nasprotju tudi s svojimi dozdejšnjimi odločitvami – te so bile sicer sprejete v drugačni sestavi sodišča, pa vendar – prepoznalo pravico otrok do brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja ne glede na to, ali se izobražujejo v javnih osnovnih šolah ali v zasebnih. Ko je pri presoji izzhodišče postavilo to predpostavko, torej pravico vsakega posameznega otroka do brezplačnega osnovnošolskega

2 Camoy, M. Lessons of Chile's Voucher Reform Movement. Pridobljeno 10. januarja 2016 (www.rethinkingschools.org).

izobraževanja, je določbo omenjenega prvega odstavka 86. člena ZO-FVI, da država zasebnim osnovnim šolam zagotavlja za izvedbo javno veljavnega programa 85 odstotkov sredstev, ki jih sicer zagotavlja za javne šole, začelo obravnavati kot določbo, ki na zakonski ravni to ustavno pravico posameznega otroka omejuje, in si zastavilo nadaljnje vprašanje o obstoju ustavno dopustnega cilja za to omejevanje. Seveda takšnega ustavno dopustnega razloga ni našlo in je odločilo, da je »zgolj« 85-odstotno financiranje javnega programa zasebne osnovne šole v neskladju z ustavo. Takšno sklepanje ustavnega sodišča je problematično na več točkah, tudi že ob prvi predpostavki, in sicer da Ustava v drugem odstavku 57. člena določa absolutno pravico vsakega posameznega otroka do brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja. Glede na opozorilo sodnice dr. Etelke Korpič-Horvat iz njenega odklonilnega ločenega mnenja je ta prva predpostavka sklepanja tesne večine ustavnih sodnikov problematična že glede učencev, ki se šolajo v javnih osnovnih šolah. V enem izmed delovnih besedil ustave je bila namreč beseda »brezplačno« izrecno vsebovana in je bila po razpravi na komisiji za ustavna vprašanja od tam tudi zavestno črtana ob zavedanju, da država ni sposobna zagotoviti, da bi bilo obiskovanje osnovne šole, tudi javne, v resnici v celoti »zastonj«, kot se je takrat izrazil dr. France Bučar, tudi z vidika učbenikov, šolskih potrebščin in ne nazadnje šolske prehrane. In osnovnošolsko izobraževanje tudi za starše otrok, ki se šolajo v javnih osnovnih šolah, v resnici še zdaleč ni povsem brezplačno. Zaradi navedenega je bilo torej v Ustavo RS povsem zavestno in po premisleku namesto brezplačnosti zapisano, da se osnovnošolsko izobraževanje financira iz javnih sredstev. S tem po dozdejšnji dolgoletni interpretaciji Ustave (h kateri je prispevalo tudi samo ustavno sodišče z odločbo št. U-I-68/98) ni bila vzpostavljena absolutna pravica posameznega otroka do brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja, pač pa dolžnost države, da z javnimi sredstvi organizira osnovnošolsko izobraževanje, ki bo vsakemu posameznemu otroku zagotavljalo vključitev v eno izmed osnovnih šol iz javne mreže, za katero pa je država dolžna skrbeti ne le zaradi drugega odstavka 57. člena Ustave, temveč tudi zaradi ustavne določbe o tem,

da je Slovenija socialna država. Država pa je toliko socialna, tako dr. Etelka Korpič-Horvat, kolikor je močan režim njenih javnih služb, v konkretnem primeru javne službe na področju osnovnošolskega izobraževanja, katerega cilj sta preprečevanje povečevanja neenakosti oziroma zmanjševanje le-te ter pravičnost šolskega sistema. Da po drugi strani večinskemu stališču ustavnih sodnikov o izenačitvi financiranja javnih in zasebnih šol kljub načelnemu sklicevanju na enakopravnost učencev v zasebnih osnovnih šolah v razmerju do tistih v javnih ni moč najti opore v ustavni določbi o tem, da je Slovenija socialna država, postane jasno ob branju ločenega pritrilnega mnenja ustavnega sodnika Jana Zobca. Slednje vsebuje ves nabor neoliberalne argumentacije o tem, da je vseeno, ali se osnovnošolsko izobraževanje izvaja v javni ali v zasebni osnovni šoli, ki v ospredje postavlja posameznika/uporabnika kot nosilca pravice oziroma ustavne dobrote javnega financiranja, ta pa se nato samostojno odloča, ali bo to svojo pravico uresničeval v javni ali v zasebni osnovni šoli, ki si za njegov vpis (in s tem javna sredstva) konkurirata na nekakšnem izobraževalnem trgu. Vse navedeno so legitimna stališča o tem, kakšna naj bo slovenska družba, socialna ali neoliberalna, vendar gre za ideološke in ne pravne dileme, ki bi se kot konkurirajoče si po mojem prepričanju morale soočiti na političnem in ne na pravnem parketu. Če namreč pri obravnavanju izenačitve financiranja javnih in zasebnih šol resno vzamemo v ozir določbo 2. člena Ustave RS o tem, da je Slovenija socialna država, potem ne moremo mimo razmisleka o tem, kaj izenačitev javnih in zasebnih šol pri dostopanju do javnih sredstev dolgoročno pomeni. Pri danih proračunskih sredstvih, namenjenih osnovnošolskemu izobraževanju, ki so vedno omejena, izenačitev financiranja javnih in zasebnih osnovnih šol, ki jo zapovedalo ustavno sodišče, nedvomno pomeni dodatni prenos javnih sredstev iz javnih osnovnih šol v zasebne in s tem v danem trenutku morda neznatno, na dolgi rok pa lahko tudi pomembno slabitev mreže javnih osnovnih šol. Država seveda lahko svojo obveznost iz drugega odstavka 57. člena Ustave uresniči na različne načine: z vzpostavitvijo in financiranjem mreže javnih osnovnih šol, kot to počne zdaj, ali pa z razdelitvijo vavčerjev

med državljane/uporabnike, ki nato svojo (enako) pravico do javnih sredstev uresničujejo v osnovni šoli po lastni izbiri. To, ali je sprejemanje tovrstnih odločitev v domeni ustavnega sodišča, torej ustavnih sodnikov, ki niso neposredno izvoljeni, in ne morda, kot eminentno politično vprašanje, v pristojnosti državnega zbora kot neposredno voljenega zakonodajnega telesa ter ali si morda s tovrstno odločitvijo ustavni sodniki samovoljno ne prilaščajo funkcije državne oblasti in tako kažejo znake sodne tiranije, pa so povsem ločena vprašanja. Odgovori nanje pa pojasnijo tudi, kaj je v posledici obravnavane ustavne odločbe storiti poslancem državnega zbora.

Na koncu, a ne najmanj pomembno, je treba poudariti tudi pomanjkljivost argumentacije Ustavnega sodišča, ki v 27. točki obrazložitve odločbe U-I-269/12-24 navaja, da z njo zagotavlja polno državno financiranje javno veljavnih programov osnovnošolskega izobraževanja. S tem naj bi zagotavljalo pravico do »brezplačnega obiskovanja javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja ne glede na to, ali ga izvaja javnopravni ali zasebnopravni subjekt« (20. točka obrazložitve odločbe, na koncu), vendar to ne drži. Ko se bo namreč raven financiranja zasebnih osnovnih šol dvignila s 85 odstotkov na 100, to samo po sebi še ne bo odpravilo pravice zasebnih šol, da učencem oziroma njihovim staršem povrh prejetih proračunskih sredstev ne bodo zaračunavale tudi šolnin. Te bodo skladno s šesto alinejo prvega odstavka 78. člena ZOFVI ostale zakonit vir financiranja zasebnih šol (z edino omejitvijo, ki jo določa 88. člen ZOFVI za tiste učence, ki ne presegajo materialnega cenzusa za pridobitev državne štipendije). Sporna odločitev ustavnega sodišča tako posledično ne bo zagotovila brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja učencem v zasebnih osnovnih šolah, pač pa bo zgolj prenesla del proračunskih sredstev iz javnih šol v zasebne.

Če je že torej tesna večina ustavnih sodnikov s predstavljeno odločitvijo naredila prvi korak v smeri privatizacije osnovnega šolstva oziroma slabitve ali celo razgradnje javnega šolstva, bi se morali poslanci

trenutnega sklica državnega zbora, preden to odločitev s spremembo ZOFVI tudi dokončno izvršijo in jo s tem »zacementirajo«, vsekakor vprašati, ali je ta korak v resnici že nepovraten in ali morda, če se s smerjo tega koraka ne strinjajo, ne bi raje razmislili o spremembi 57. člena Ustave.

Spremeniti ustavo zato, da bi nevtralizirali posledice odločitve ustavnega sodišča? Sliši se radikalno, pa vendar si je treba glede na vso predstavljeno problematičnost konkretne odločitve še pred odgovorom na to vprašanje docela razjasniti, kaj se je z ustavno odločbo U-I-269/12-24 pravzaprav zgodilo. Ali je v njej ustavno sodišče kot t. i. negativni zakonodajalec v resnici prepoznalo dolgoletno kršitev neke v ustavi zapisane človekove pravice ali svoboščine in bi predlagana sprememba ustave v posledici pomenila politikantsko izogibanje izvršitvi ustavne odločbe ali pa je ustavno sodišče kot t. i. pozitivni zakonodajalec s svojo odločitvijo v resnici spremenilo ali vsaj dopolnilo ustavo in šele s svojo odločitvijo samo vzpostavilo določeno pravico?

V prvem primeru bi tovrstni ustavni spremembi težko priznali legitimitnost, saj bi pomenila zlorabo parlamentarne večine za odrekanje neke ustavne pravice posamezniku oziroma manjšini, ki jo je kot tako prepoznalo in njeno kršitev ugotovilo ustavno sodišče. Državni zbor bi s takšno ustavno spremembo kršil v sodobnih ustavnih demokracijah uveljavljeno načelo supremacije ustave, po katerem ustava kot najpomembnejši akt države s temeljnimi ustavnimi vrednotami in katalogom človekovih pravic zavezuje in posledično omejuje vse in vsakogar, tudi parlamentarno večino ali celo ljudsko večino na referendumu³ ter bi bila na mestu razprava o t. i. neustavni ustavni spremembi. Če pa je ustavno sodišče s svojo odločitvijo št. U-I-269/12-24 nastopilo kot pozitivni zakonodajalec, je treba ugotoviti, ali je to svojo intervencijo opravilo v korist varstva in razvoja človekovih pravic ali pa je morda šlo za arbitrarno razlaganje ustave, s katerim je ustavno

3 Ribičič, C. (2010). Človekove pravice in ustavna demokracija. Ljubljana: Študentska založba, str. 210–211.

sodišče – v konkretnem primeru tesna, minimalna večina ustavnih sodnikov (ki niso neposredno voljeni funkcionarji) – prevzelo funkcijo državne oblasti, ki je po ustavi pridržana zakonodajalcu, državnemu zboru, in tako samo kršilo oziroma, povedano bolj odmerjeno, hodilo po robu ustavno zapovedane delitve oblasti.

Tako pravo, ki ga v obravnavani zadevi pooseblja ustavno sodišče, kot politika, katere nosilec je državni zbor, če citiram aktualnega predsednika vlade dr. Mira Cerarja, »izražata človekovo težnjo po urejanju in usmerjanju družbe. Dejansko gre v izhodišču za emanaciji iste bitnosti.« Kot takšna sta si politika in pravo (ter posledično ustavno sodišče in državni zbor) v idealnih razmerah med seboj povsem komplementarna, v realnosti pa si občasno tudi nasprotujeta. Po Cerarju je bistvo njunega ločenega in povezanega obstoja v tem, da si kot relativno samostojni področji postavljata medsebojne meje, ki naj preprečijo enostranskosti, samovoljo in arbitrarnost enega ali drugega, pri čemer Cerar poudari, da je za »pravo kot takšno, kljub temu da lahko včasih deluje razvojno progresivno oziroma kreativno, značilna in pomembna predvsem poudarjena konservativna funkcija«, saj so ideje o novi pravni ureditvi različnih družbenih področij primarno izraz spremenjenega političnega, moralnega, ekonomskega mišljenja ter le v manjši meri tudi avtonomnega pravnega mišljenja.⁴ Kot primer takšne arbitrarne odločitve ustavnega sodišča dr. Ciril Ribičič denimo navaja tisto, ki se je nanašala na referendum o izbiri volilnega sistema in je »prej prispevala k (samo)odpravi kot k razvoju Ustavnega sodišča«.⁵

Odgovor na zastavljena vprašanja gre primarno iskati drugje v že problematizirani argumentaciji, ki jo je v obrazložitvi svoje odločitve o izenačitvi javnih in zasebnih osnovnih šol glede upravičenosti

4 Cerar, M. (2001). Pravo in politika – vprašanje avtonomnosti modernega prava. V zborniku Pravo in politika, Liberalna akademija.

5 Ribičič, C. (2006). Ustavno sodišče med aktivizmom in samoomejevanjem. Pravna praksa, št. 23/2006, str. 5–6.

do financiranja iz javnih sredstev podalo ustavno sodišče in v treh ločenih mnenjih posameznih sodnikov, dalje pa tudi v postavitvi same odločbe v širši kontekst dozvajšnjih odločb ustavnega sodišča o istem vprašanju ter tudi določb Evropske konvencije o človekovih pravicah na to temo, nekaterih odločitev Evropske komisije in Evropskega sodišča za človekove pravice ter ne nazadnje tudi v primerjalnopравни kontekst ureditve tega vprašanja v državah, ki imajo glede obveznega in brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja podobne ustavne določbe. O vprašanju pravice staršev, ki svoje otroke vpisujejo v zasebne osnovne šole, da od države zahtevajo finančno podporo oziroma (kot je v posledici obravnavane odločitve ustavnega sodišča zdaj slučaj v Sloveniji) da zahtevajo celo 100-odstotno financiranje, je namreč že odločala, denimo, Evropska komisija za človekove pravice v primeru angleških staršev, ki so svoje otroke vpisali na zasebno waldorfsko šolo in so kot davkoplačevalci zahtevali od države, da to šolanje financira. Komisija je to zavrnila z obrazložitvijo, da bi zahteva po taki finančni podpori pomenila zahtevati od države, da poskrbi za podporo izobraževalni ustanovi, ki služi partikularnim religioznim ali filozofskim verovanjem. Nobena država pa takšne dolžnosti nima.⁶ To seveda nikakor ne pomeni, da država takšnih šol ne bi smela financirati. Lahko jih in tudi Slovenija jih, celo nadpovprečno, tj. 85-odstotno. V uvidu tega je toliko bolj absurdno, da je naša država v takšnem evropskem kontekstu samo sebe, preko Ustavnega sodišča, prepoznala kot dolgoletno kršiteljico te pravice staršev. Številne evropske (EU) države – Belgija, Bolgarija, Hrvaška, Estonija, Finska, Grčija, Madžarska, Irska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška in Španija – imajo v svojih ustavah določeno brezplačno osnovnošolsko izobraževanje, a kljub temu določili financirajo zasebne osnovne šole v omejenem obsegu ali pa jih sploh ne financirajo. Takšna svojskost odločitve Ustavnega sodišča RS, ki je kljub podobnim ustavnim določilom o brezplačnosti osnovnošolskega izobraževanja v številnih drugih primerljivih

6 Kodelja, Z. (1995). *Laična šola, Pro et contra*. Ljubljana: Mladinska knjiga, str. 19.

državah kot edino v Evropi vzpostavilo pravico otrok v zasebnih osnovnih šolah oziroma njihovih staršev do enakega deleža javnih sredstev, kot jih država daje na učenca v javni osnovni šoli, kaže na realno možnost, da je ustavno sodišče s to svojo odločbo v resnici spremenilo ustavo, do česar pa glede na to, da ne gre za nadustavno, pač pa z ustavo vezano in omejeno telo, ni upravičeno.

Glede na vse navedeno menim, da je ustavno sodišče z odločbo U-I-269/12-24 – z arbitrarno razlago, v nasprotju s teoretičnimi načeli razlage pravne norme ter obstoječo prakso tujih ustavnih ter mednarodnih sodišč in ne nazadnje tudi v nasprotju z lastno sodno prakso – dalo odločbi drugega odstavka 57. člena Ustave (ki določa, da je »osnovnošolsko izobraževanje obvezno in se financira iz javnih sredstev«) povsem drugačen pomen, kot ga je mogoče razbrati iz črke ustave. Ob tem je domet tega posega, ki je zavil v celofan skrbi za pravico do brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja učencev v zasebnih osnovnih šolah, v resnici zgolj dodatna preusmeritev proračunskega denarja z računov javnih osnovnih šol na račune zasebnih. Slednje je v nasprotju z določbo 2. člena Ustave, po kateri je Slovenija še zmeraj socialna in še ne neoliberalna država. Socialna država pa bi morala z razporejanjem proračunskih sredstev najprej skrbeti za čim bolj dosledno zagotavljanje enakega izhodiščnega položaja in, kot pravi Kodelja, »na elementarni stopnji kompenzirati vse vire neenakosti in vlaganje v izobraževanje usmerjati predvsem v izboljšanje dolgoročnih pričakovanj tistih, ki so najbolj defavorizirani«. ⁷ Obravnavana ustavna odločba pa tok javnega denarja usmerja prav v nasprotno smer in posledično, na dolgi rok, izvotljuje ustavno določbo o Sloveniji kot socialni državi. Ker gre za udejanjanje ideje o novi pravni ureditvi področja izobraževanja in premik od socialne paradigme v smer neoliberalne, bi bila ta sprememba lahko tudi legitimna, če bi bila izraz spremenjenega političnega, moralnega, ekonomskega mišljenja – če bi jo torej sprejela na zadnjih volitvah demokratično

7 Kodelja, Z. (2006). O pravičnosti v izobraževanju. Ljubljana: Založba Krtina, str. 68–69.

legitimirana aktualna parlamentarna oziroma ustavodajna večina kot zakonodajalec oziroma ustavodajalec, ne pa ustavno sodišče, ki (glede na način in čas imenovanja ustavnih sodnikov) kvečjemu odraža neko preteklo razmerje političnih moči.

Spričo vsega navedenega je državni zbor, ki mu je ustavno sodišče naložilo spremembo Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, še pred tem – kot ustavodajalec – upravičen in celo dolžan opraviti premislek o de facto spremembi ustave, ki si jo je z odločbo U-I-269/12-24 privoščilo ustavno sodišče. V primeru, da bo mnenje kvalificirane večine poslancev o upravičenosti, smotrnosti ali potrebnosti 100-odstotnega financiranja zasebnih osnovnih šol nasprotno stališču tesne večine ustavnih sodnikov, lahko poslanci namesto realizacije ustavne odločbe razmislijo o spremembi ustave, ki bi sporno odločitev ustavnih sodnikov dejansko nevtralizirala.

Res je, da naj bi ustavo spreminjali s tresočo se roko, a je ta roka v primeru načetega ustavnega načela delitve oblasti in arbitrarnega, samovoljnega posega ene od oblastnih vej v pristojnosti druge lahko prej kot modrosti in premisleka znak umika in popuščanja, katerega pa si pa parlament kot »edino od ljudstva neposredno izvoljeno in zato edino suvereno telo za sprejemanje in spreminjanje zakonov«⁸ ne bi smel privoščiti. Seveda če se kvalificirana večina poslancev s konkretno odločitvijo ustavnega sodišča ne strinja. Če pa presojo odobravajo, bodo s sprejemom naložene zakonske spremembe vso težo prvega koraka in odgovornost zanj prevzeli nase.

8 Ribičič, C. (2015). Med pravom in pravičnostjo: Sto in en utrinek. Ljubljana: IUS Software, GV Založba, str. 208.

Literatura in viri

Camoy, M. Lessons of Chile's Voucher Reform Movement. Pridobljeno 10. januarja 2016 (www.rethinkingschools.org).

Cerar, M. (2001). Pravo in politika – vprašanje avtonomnosti modernega prava. V zborniku Pravo in politika, Liberalna akademija.

Houellebecq, M. (2015). Submission. London: William Heinemann, str. 66–67.

Kodelja, Z. (1995). Laična šola, Pro et contra. Ljubljana: Mladinska knjiga, str. 19.

Kodelja, Z. (2006). O pravičnosti v izobraževanju. Ljubljana: Založba Krtina, str. 68–69.

Ribičič, C. (2006). Ustavno sodišče med aktivizmom in samoomejevanjem. Pravna praksa, št. 23/2006, str. 5–6.

Ribičič, C. (2010). Človekove pravice in ustavna demokracija. Ljubljana: Študentska založba, str. 210–211.

Ribičič, C. (2015). Med pravom in pravičnostjo: Sto in en utrinek. Ljubljana: IUS Software, GV Založba, str. 208.

Zdenko Kodelja

ZAKONODAJALČEVA DILEMA

Ustavno sodišče Republike Slovenije je 6. januarja 2015 objavilo razsodbo o tem, da je dozdajšnje zakonsko določeno neenako financiranje javnih in zasebnih osnovnih šol v naši državi v nasprotju z ustavo. Državnemu zboru je zato naložilo, da mora ugotovljeno neskladnost odpraviti.¹ Čeprav v odločbi ni eksplicitno zapisano, da mora zakonodajalec to storiti tako, da bodo javne in zasebne osnovne šole financirane iz javnih sredstev v enakem obsegu – to se pravi stoddototno, kar zadeva financiranje javno veljavnega programa –, pa so nekateri vseeno trdno prepričani, da morajo poslanci popraviti zakon prav v tem smislu. Med njimi so tudi sami poslanci,² vendar ne vsi. Nekateri so namreč očitno prepričani, da je zahtevo ustavnega sodišča mogoče izpolniti tudi drugače: s spremembo ustave.³ Državni zbor kot zakonodajalec in ustavodajalec je zato soočen z neizogibno

-
- 1 Ustavno sodišče RS je odločilo: »1. Prvi stavek drugega odstavka 86. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr. in 20/11) je v delu, ki se nanaša na javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja, v neskladju z Ustavo. 2. Državni zbor mora ugotovljeno protiuustavnost odpraviti v roku enega leta od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.« (Odločba US št. U-I-269/12 z dne 4. 12. 2014)
 - 2 To prepričanje so nekateri poslanci večkrat izrazili v razpravah v državnem zboru, nedvoumno pa je ubesedeno tudi v Predlogu novele Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, ki ga je 2. 12. 2015 v parlamentarni postopek vložila, poslanska skupina SDS. Iz dejstva, da je bil pozneje predlog v državnem zboru zavrnjen, pa ne sledi, da vsi poslanci, ki so glasovali proti sprejetju novele, zavračajo idejo, da je neustavnost zdajšnjega zakona treba odpraviti s spremembo le-tega. Uradni razlog za zavrnitev je namreč bil, da Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport pripravlja sistemski zakon, v katerem bo urejeno tudi financiranje zasebnih šol.
 - 3 To dokazuje predlog za začetek postopka za spremembo in dopolnitev 57. člena Ustave RS, ki ga je skupina poslank in poslancev vložila 18. 2. 2015. Predlagajo, da se omenjeni člen ustave spremeni tako, da se osnovnošolsko izobraževanje v javnih šolah financira iz javnih sredstev, osnovnošolsko izobraževanje v zasebnih šolah pa se lahko sofinancira v omejenem obsegu, pod pogoji in v višini, kot to določa zakon.

dilemo: spremeniti zakon, da bo v skladu z odločbo ustavnega sodišča, ali pa spremeniti ustavo tako, da zdajšnji zakon z njo ne bo več v nasprotju. V tem primeru je izraz »dilema« uporabljen v obeh svojih pomenih, praktičnem in logičnem. Uporabljen je kot sinonim za praktični »problem« in obenem kot označevalec specifične forme argumenta,⁴ v katerem je ta praktični problem lahko prepoznan kot resnična dilema. Običajno pravimo, da smo soočeni z dilemo vsakokrat, ko moramo izbrati med medsebojno izključujočimi se alternativami. Dileme se namreč »pojavi« vsakokrat, ko je mogoče navesti dobre razloge za alternative, ki se medsebojno izključujejo. Ti razlogi so ponavadi ukoreninjeni v nasprotnih si načelih, za katere se zdi, da obvezujejo osebo, da izvrši dve medsebojno izključujoči se dejanji v okoliščinah, v katerih je mogoče izvršiti le eno.⁵ To pa ne pomeni, da so v dilemi vsi poslanci državnega zbora. Prav nasprotno, tako razumljena dilema nikakor ne obstaja za tiste, ki mislijo, da je sprememba zakona edina pravilna in poštena pot, po kateri lahko gredo, če hočejo izpolniti dolžnost, ki jim jo je naložilo ustavno sodišče. Upravičeno namreč lahko predpostavljamo, da zanje sprememba ustave sploh ne predstavlja alternative spremembi zakona, temveč nekaj povsem drugega: tj. način, kako se izogniti odločitvi ustavnega sodišča. Če pa alternativa ne obstaja ali če nekdo dveh prej omenjenih možnosti odprave neskladnosti sedanjega zakona z ustavo ne sprejema kot resnične alternative, potem zanj ni niti dileme, saj ni v položaju, ko se mora odločiti med dvema možnostma, od katerih ena izključuje drugo. Med te poslance najverjetneje ne spadajo le tisti, ki so glasovali za sprejetje novele zakona, marveč tudi nekateri, ki so se opredelili proti – a ne zato, ker se ne bi strinjali, da je zakon treba spremeniti, temveč iz drugih razlogov: denimo zato, ker so menili, da predlog

4 Dilema je v svojem logičnem pomenu »forma argumentacije, ki je podobna formama *modus ponens* ali *reductio ad absurdum*; njena osnovna oblika pa je: *p* ali *q*, *p* implicira *r*, *q* implicira *r*, torej *r*« (Hursthouse, 1995, str. 618).

5 »Dileme se pojavijo vsakokrat, ko je mogoče navesti dobre razloge za alternative, ki se medsebojno izključujejo. Ti razlogi so običajno ukoreninjeni v nasprotnih si načelih, za katere se zdi, da obvezujejo osebo, da izvrši dve medsebojno izključujoči se dejanji v okoliščinah, v katerih je mogoče izvršiti le eno.« (Beauchamp, T. L. (1991). *Philosophical Ethics*. New York: McGraw-Hill, str. 128).

novela zakona ni dober; ker so sledili strankarskemu dogovoru, da bodo počakali na nov sistemski zakon, ki ga pripravlja vlada; ali pa novele niso želeli podpreti preprosto zato, ker je ni predlagala »prava« politična stranka.

Ob omenjenih poslancih pa se z obravnavano dilemo ne soočajo niti tisti, ki obveznosti, izhajajoče iz odločitve ustavnega sodišča, nimajo namena izvršiti tako, kot jim nalaga ustavno sodišče. Toda takih poslancev – vsaj sodeč po javno izrečenih stališčih – sploh ni, saj vsi zatrjujejo, da bodo odločitev sodišča spoštovali, četudi se z njo ne strinjajo. Tovrstne izjave so pričakovane, saj bi, če bi zanikali svojo obveznost, ki izhaja iz odločbe ustavnega sodišča, po razlagi tega istega sodišča hudo kršili ustavo. Odločitve ustavnega sodišča so namreč za državni zbor zavezujoče, zato jih mora, če gre za ugotovitev protiustavnosti zakona, spoštovati in uresničiti. Iz tega sledi, da državni zbor ne sme odločati o tem, ali bo odločbo ustavnega sodišča spoštoval in uresničil ali ne. Toda po nekaterih razlagah to ne pomeni, da državni zbor »po odločitvi ustavnega sodišča nima več pravno legitimnih sredstev za spremembo odločitve. (...) Najbolj enostavno sredstvo je, kot pravi Bugarič (1998, str. 292), »sprejetje ustavnega amandmaja s strani parlamenta. Na ta način parlament razveljavi odločitev sodišča, saj s sprejemom ustavnega amandmaja uredi sporno vprašanje na drugačen način, kot je razsodilo ustavno sodišče, in – kar je ključno – to stori na najvišji pravni ravni, tj. na ustavni ravni, kateri je zavezano tudi ustavno sodišče samo«. ⁶ Poleg tega se je že večkrat zgodilo, da je državni zbor iz takšnih ali drugačnih razlogov ravnal drugače, kot mu je naložilo ustavno sodišče – denimo, ko kakšnega zakona, ki bi ga moral sprejeti, da bi z njim odpravil z odločbo ustavnega sodišča ugotovljeno neustavno

.....
6 Bugarič, B. (1998). Ustavna sodišča v srednji in vzhodni Evropi: med sojenjem in politiko. *Teorija in praksa* 1998/2, str. 292. V svoji kritični obravnavi te razlage Matevž Krivic poudarja, da parlament sicer lahko »s sprejemom ustavnega amandmaja uredi sporno vprašanje na drugačen način, kot je razsodilo ustavno sodišče«, vendar »le za naprej«, medtem ko »odločitev ustavnega sodišča (glede dotodanje skladnosti zakona z ustavo) (...) s tem ni bila razveljavljena« (Ustavno sojenje in politika, *Teorija in praksa* 1998/5, str. 940).

stanje, ni sprejel, ali pa, ko neustavnega stanja ni odpravil tako, kot je sugeriralo ali določilo ustavno sodišče. Vprašanje, ki se ob takih primerih poraja, je, ali gre zgolj za prestižno merjenje moči med državnim zborom in ustavnim sodiščem ali pa za resnejše probleme, povezane z delitvijo oblasti. Eden od takšnih problemov je najti pravi odgovor na vprašanje, ali je ustavno sodišče z odločitvijo v nekem konkretnem primeru prestopilo mejo svojih pristojnosti in prevzelo vlogo zakonodajalca, s tem pa samo kršilo ustavno načelo delitve oblasti.⁷

A četudi so nekateri poslanci javno napovedali, da bodo odločitev sodišča spoštovali, čeprav se z njo ne strinjajo, te izjave same po sebi še ne pomenijo zagotovila, da bodo vsi tudi dejansko ravnali tako, kot jim

7 To vprašanje je pomembno tudi zato, ker slovensko ustavno sodišče po mnenju Bugariča spada – ali je vsaj spadalo – »med najbolj aktivistična ustavna sodišča v srednji in vzhodni Evropi. Široka ustavna in zakonska pooblastila tudi tolmači zelo široko in pri svojem odločanju pogosto posega (razveljavlja) odločitve demokratično izvoljenega organa – parlamenta. Takšen položaj ustavnega sodišča v demokratični družbi odpira vprašanje tako imenovanega protivečinskega problema (ang. countermajoritarian difficulty) – to je položaja, ko organ, ki nima neposredne demokratične legitimacije (ustavno sodišče), razveljavlja odločitve demokratično izvoljenega parlamenta. V politični teoriji je zato pomembno vprašanje, kaj legitimira ustavno sodišče, da razveljavlja odločitve organa, ki ima močnejšo in direktnjšo demokratično legitimacijo« (Bugarič, B. (1998). Ustavna sodišča v srednji in vzhodni Evropi: med sojenjem in politiko. *Teorija in praksa* 1998/2, str. 287–288). Z nekaterimi tezami v tem članku je polemiziral Krivic (Ustavno sojenje in politika, *Teorija in praksa* 1998/5). A tudi po polemiki, ki se je nato med avtorjema nadaljevala, se zdi, da ni mogoče zanikati, da se slovensko ustavno sodišče vsaj v nekaterih primerih, kot je takrat opozarjal tudi Miro Cerar, »pri svojem delovanju nezadostno samoomejuje (v smislu 'judicial selfrestraint'). Večkrat se njegove odločitve gibljejo na samih mejah prava, ki jih tu in tam tudi prekoračijo. Kljub pretežno pozitivni vlogi slovenskega ustavnega sodišča, je zato treba kritično ocenjevati njegovo delo in zavračati njegovo neposredno poseganje v področje politike« (Cerar, M. (1997). Slovensko ustavno sodišče – med pravom in politiko, *Teorija in praksa* 1997/6, str. 953). Povedano z drugimi besedami, »slovensko ustavno sodišče je mogoče označiti kot 'aktivistično sodišče' v pozitivnem smislu, kajti njegove odločitve *na splošno* ne pomenijo kapitulacije pred politiko (državnimi organi, političnimi strankami). Vendar pa je treba hkrati poudariti, da so v *posameznih primerih* odločbe slovenskega ustavnega sodišča pretirano 'aktivistične' oziroma učinkujejo izrazito politično, pri čemer se jasno kažejo tudi politične preference posameznih sodnikov. V strokovni in laični javnosti se zato pogosto izoblikuje vtis, da ravna ustavno sodišče oziroma večina v njem, ki je sprejela določeno odločitev, v prid točno določeni politični opciji oziroma posamezni politični stranki ali skupini strank« (ibid., str. 963–964).

nalaga ustavno sodišče, to se pravi, da bodo spremenili zakon in s tem odpravili dozrajšnje neenako financiranje javno veljavnih programov javnih in zasebnih osnovnih šol. Kajti med njimi so tudi poslanci, ki se sicer strinjajo, da je treba odločbe ustavnega sodišča spoštovati in jih izvršiti, obenem pa so prav tako prepričani, da je enako financiranje javno veljavnih programov v javnih in zasebnih osnovnih šolah nekaj slabega in zato nedopustno. Oni, in samo oni, so res soočeni z omenjeno dilemo. Še več, pri njih gre tudi za moralno dilemo. V skladu z nekaterimi interpretacijami ni namreč vsaka dilema že tudi moralna dilema. V ožjem smislu lahko govorimo o moralni dilemi samo takrat, ko moramo izbrati med alternativami, ki so v moralnem smislu enako nesprejemljive, torej takrat, ko moramo izbrati »med slabim« in ne »med dobrim«.⁸ Za omenjene poslance predstavlja – kot je mogoče sklepati na podlagi njihovega predloga – rešitev dileme sprememba ustave, saj je tako mogoče doseči oboje: ohraniti različno financiranje javnih in zasebnih osnovnih šol in obenem izvršiti zahtevo ustavnega sodišča, da odpravijo neskladnost zdajšnjega zakona z ustavo. Njihova dilema pa bo postala dilema zakonodajalca in ustavodajalca le, če bo to resnična dilema za večino poslancev, najprej v ustavni komisiji in nato še v državnem zboru. A tudi takrat bo izid dileme odvisen od tega, ali bo večina vseh poslancev videla rešitev v spremembi ustave – bodisi v takšni, kakršna je navedena v predlogu skupine poslancev, bodisi v kakšni drugačni.⁹

V nobenem primeru pa predstavljene dileme ni mogoče rešiti preprosto, saj je že s samim obstojem le-te predpostavljeno, da obstajajo močni argumenti za obe izključujoči se možnosti: spremembo

8 Hursthouse, R. (1995). Fallacies and Moral Dilemmas. str. 618–619.

9 Eden takšnih je predlog Franca Grada, da ustavna komisija »preuči možnost, da se ustava spremeni in dopolni tako, da se določi pravilo, po katerem se mora zasebna šola financirati iz javnih sredstev samo takrat, kadar ni mogoče osnovnošolskega izobraževanja zagotoviti prek javne šole. V skladu s tem bi se drugi odstavek 57. člena ustave spremenil in dopolnil, tako da bi se glasil: 'Osnovnošolsko izobraževanje je obvezno in se financira iz javnih sredstev v obsegu, da je vsakomur zagotovljena osnovnošolska izobrazba'« (*Mnenje o predlogu za začetek postopka za dopolnitev Ustave Republike Slovenije, EPA 347-VII*, Strokovna skupina Ustavne komisije Državnega zbora RS za področje financiranja osnovnega šolstva, str. 6).

zdajšnjega zakona in spremembo ustave. Ključni argument v prid spremembi zakona je, da je treba odločbe ustavnega sodišča spoštovati in uresničiti. Tisti, ki se poleg tega strinjajo tudi z obrazložitvijo odločitve, ki jo je podalo ustavno sodišče, zelo verjetno sprejemajo tudi argumente, ki jih sodišče ob tem navaja. Predpostavljamo lahko, da so zanje prepričljivi vsaj še nekateri drugi argumenti, ki so jih v prid enakemu financiranju zasebnih in javnih šol doslej predstavljali v državah, v katerih je bilo vprašanje državnega financiranja zasebnih šol prav tako predmet spora. Posredno pa delujejo kot argumenti za spremembo obravnavanega zakona tudi razlogi, ki se jih v zvezi s tem navaja kot argumente proti spremembi ustave. Mednje spada mnenje, da ustave kot temeljnega akta države ni dobro pogosto spreminjati. Ker je takšno mišljenje široko sprejeto v strokovni in širši javnosti, velja za močan argument proti spreminjanju ustave, četudi njegova moč in prepričljivost nista tako samoumevni, kot se dozdeva.¹⁰ Pomembna namreč ni toliko pogostost sprememb, temveč to, ali so spremembe in dopolnitve nujno potrebne, da bi ustavo izboljšali. Bolj prepričljiv se v primeru zdajšnjega predloga spremembe ustave zdi argument, da je sprevrženo in nedopustno, če se ustava spreminja z namenom, da bi se tako izognili odločbi ustavnega sodišča.¹¹ Toda kako naj vemo, ali poslanec, ki predlaga spremembo ustave ali zanjo glasuje, to počne z namenom izigrati ustavno sodišče ali izboljšati

10 Na enostranskost in s tem problematičnost mnenja, da ustava ni nekaj, »kar bi se spodobilo prepogosto spreminjati«, opozarja Matevž Krivic, ko pravi: »Poznamo namreč odlične ustave, kot je denimo ameriška, ki se dopolnjujejo zelo redko. Po drugi strani pa se je nič manj vzorna (zlasti za nas) nemška ustava v 50 letih spreminjala (oziroma dopolnila) petdesetkrat. Malo manj vzorni avstrijska in švicarska ustava sta se tudi spreminjali enako pogosto. Srednjeevropska pravna pojmovanja in mentaliteta nasploh pa so nam gotovo bliže kot ameriška.« (Krivic, M. (2011). Ali je kakšna nujna sprememba ustave možna? *Pogledi*, št. 13, 22. junij 2011).

11 Tako na primer Rajko Pirnat v svojem mnenju o predlogu za spremembo ustave med drugim poudarja, »da se v načelu ne strinja s tem, da bi se ugotovljena neustavnost zakona odpravila tako, da se spremeni ustava. To je v temelju v nasprotju z načelom delitve oblasti. Sicer ima državni zbor kot ustavodajalec nedvomno pravico spremeniti ustavo, vendar tega ne sme storiti s 'sprevrženim' namenom nadigrati ustavno sodišče« (*Mnenje o predlogu za začetek postopka za dopolnitev Ustave Republike Slovenije, EPA 347-VII, Strokovna skupina Ustavne komisije Državnega zbora RS za področje financiranja osnovnega šolstva*, str. 4).

ustavo. Zgolj na osnovi izražene podpore predlogu za spremembo ustave ali glasovanja za njeno spremembo lahko namreč o tem le ugibamo.¹² Zato tudi ta argument ne zadošča za zavrnitev predloga spremembe ustave.

Ne glede na to pa ne gre zanikati obstoja močnih argumentov v prid spremembe zakona. Toda po drugi strani obstajajo tudi močni argumenti za spremembo ustave. Na tem mestu se bom omejil le na nekaj razlogov, ki govorijo v prid spremembi tistega dela besedila 57. člena Ustave, ki se glasi: »Osnovnošolsko izobraževanje je obvezno in se financira iz javnih sredstev.« Ta formulacija je dvoumna. Dokaz za to sta tudi nasprotujoči si razsodbi ustavnega sodišča glede financiranja javnih in zasebnih osnovnih šol iz javnih sredstev. V prvi razsodbi leta 2001 se je ustavno sodišče soglasno izreklo, da zdajšnja zakonska ureditev financiranja zasebnih šol ni v nasprotju z ustavo, leta 2015 pa je to isto sodišče, vendar v drugačni sestavi, z minimalno večino odločilo,

12 Morda se zdi, da lahko upravičeno domnevamo, da je namen nekaterih poslank in poslancev izigrati ustavno sodišče že na osnovi dejstva, da je njihov predlog za spremembo dela 57. člena Ustave nastal kot odziv na odločbo ustavnega sodišča. Toda tudi če pomeni predlog neposredni odziv na odločbo, iz tega še ne sledi, da je njegov namen izigrati ustavno sodišče. Kajti lahko je posledica spoznanja – ki ga je aktualna odločba ustavnega sodišča šele omogočila –, da ustava v tem členu sploh ne jamči tistega, kar je do te odločbe ustavnega sodišča veljalo, da jamči. Ker so prepričani, da je to, kar ustava v tem členu jamči, slabo, hočejo ta člen spremeniti z namenom, da to slabost odpravijo in tako izboljšajo ustavo. V tem primeru torej ne bi šlo za nedopustno spreminjanje ustave z namenom izigrati ustavno sodišče, temveč za njeno spreminjanje z dopustnim namenom, da se ustava v tem delu popravi in izboljša. Ali je bil dejanski namen poslank in poslancev eden ali drugi ali morda celo oba, pa spet lahko le ugibamo.

da je neenako financiranje, ko gre za osnovne šole, protiustavno.¹³

13 Ena od možnih razlag teh nasprotujočih si razsodb bi lahko bila, da je razlog za razlike med njima prav v ne dovolj natančni opredelitvi obravnavane ustavne določbe, čeprav se na prvi pogled zdi, da je zapisana povsem nedvoumno. Že John Locke je namreč opozoril, da je bil marsikdo po prvem branju neke določbe v zakoniku dokaj trdno prepričan, da jo razume. Ko pa je nato preučil še komentatorje, ni več razumel prav nič, kajti njihova tolmačenja so vzbudila ali povečala njegove dvome, določbo v zakoniku pa naredila nejasno (Locke, J. (1970). *An Essay concerning human understanding*, Book III, Chapter IX, Section 9; prim.: Ch. Perelman, *Le champ de l'argumentation*, Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, str. 19–20, 244–245). Poleg te so, vzeto hipotetično, mogoče še vsaj tri razlage, ki sem jih navajal že v primeru, ko je Evropsko sodišče za človekove pravice v zvezi s prisotnostjo razpel v italijanskih javnih šolah izdalo dve povsem nasprotujoči si odločbi.

Prvič, razlog za različne interpretacije je lahko v različnih motivih in interesih vseh tistih razlagalcev, vključno s sodniki, ki to določbo razlagajo. Različne razsodbe bi bile v teh primerih pogojene s pristranskostjo in specifično vrednostno usmeritvijo sodnikov. Drugič, različna razumevanja te ustavne določbe in iz njih izhajajoče različne sodne odločitve so posledica zmate vsaj enega od interpretov oziroma sodnikov. Kajti kot pravi Descartes v svojih *Pravilih*, »vselej, ko pride dvoje ljudi v eni in isti stvari do nasprotujočih si zaključkov, je gotovo, da je vsaj eden med njima v zmoti in da dozdevoma niti eden od njih nima (resničnega) znanja. Ko bi namreč dokazi enega bili zanesljivi in razvidni, bi jih mogel nasprotniku predložiti tako, da se jim ta ne bi mogel upirati z umskimi razlogi« (Descartes, R. (1957). *Razprava o metodi*. Ljubljana: Pravila, SM, str. 108). Iz tega sledi, da bi moral vsak sodnik, če bi razsojal povsem racionalno, priti v istem sodnem primeru do enake razsodbe. Toda takšen sklep – ki predpostavlja, da obstaja ena sama resnica in da je vsaka njej nasprotna sodba neresnična, ker iz načela neprotislovnosti nujno sledi, da dve kontradiktorni trditvi ne moreta biti istočasno resnični – bi bil pravilen le, kot poudarja Perelman, »če bi o pravičnosti neke odločitve razsojali tako, kot razsojamo o resničnosti neke trditve, in če bi morali nujno imeti za nepravilno neko drugačno odločitev«, ki se nanaša na isti predmet razsojanja (Perelman, Ch. (1990). *Ethique et droit*. Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, str. 426). Vendar teh dveh vrst razsojanja ne gre enačiti, kajti sodbe, ki so posledica odločitve, se razlikujejo od resničnih in neresničnih sodb. Še več, brez ločitve ideje uma od ideje resnice, nima ideja umne odločitve nobenega smisla. O resnici se namreč, kot pravi Perelman, ne odločamo. Mi ne odločamo »o tem, ali je dva in dva štiri«. Zato tudi umna odločitev ni »preprosto odločitev, ki je skladna z resnico, ampak je odločitev, ki jo lahko, če jo je treba upravičevati, upravičimo z najboljšimi razlogi« (ibid., str. 457). To pa pomeni, da različne interpretacije in sodne odločitve v zvezi z obravnavno ustavno določbo niso nujno posledica zmate vsaj enega od interpretov oziroma sodnikov.

Tretjič, te različne interpretacije in na njih temelječe sodne odločbe so morda prav zato, ker je v domeni pravnega in moralnega razsojanja, ki temelji na praktičnem umu, mogoče, da sta obe diametralno nasprotni si sodbi o istem konkretnem problemu umni in vredni spoštovanja. V takem primeru mora sodišče izbrati med njima. Običajna pot je glasovanje. Sprejeta je tista sodba, za katero glasuje večina sodnikov. Vendar to ne pomeni, da je zavrnjeno sodbo treba diskvalificirati in imeti za ne-umno (ibid., str. 427). Zavrjnena mnenja preglasovanih sodnikov so namreč lahko še kako umna. To dokazuje moč argumentov, na katerih temeljijo odklonilna ločena mnenja vsaj nekaterih sodnikov v določenih sodnih primerih.

Poleg tega je navedena določba tudi omejujoča, saj je – po razlagi ustavnega sodišča – z zakonom mogoče predpisati trajanje obveznega izobraževanja samo v okviru osnovnošolskega izobraževanja.¹⁴ Slednje pa se je pokazalo kot problem že pred dvema desetletjema, ko se je želelo – v skladu s trendi v razvitih državah – šolsko obveznost podaljšati na deset let. V tem pogledu bi bila verjetno boljša drugačna formulacija (podobna tisti v belgijski ustavi),¹⁵ kjer je brezplačnost šolanja zajamčena v času obveznega šolanja – trajanje obveznosti pa določa zakon – in ni nujno omejena na osnovno šolo.

Po drugi strani pa bi bila več kot koristna tudi natančnejša formulacija financiranja, saj zdajšnja celo za ustavne sodnike še zdaleč ni samoumevna in enoznačna. Tako bi zožili prostor za različne interpretacije in morda preprečili dvoje: prvič, da bi bile razsodbe ustavnega sodišča še naprej odvisne od njegove sestave, in drugič, da bi bil ta ustavni člen razlog za ideološke in politične boje. Ker natančnejša opredelitev financiranja ne predpostavlja, da bi bila sprememba ustave nujno v nasprotju s sedanjo odločbo ustavnega sodišča, tudi sprememba tega člena sama po sebi nikakor ne implicira, da bi šlo za izigravanje odločbe ustavnega sodišča. Natančnejša formulacija – v kateri bi bilo eksplisitno zapisano bodisi, da je obvezno izobraževanje financirano iz javnih sredstev samo v javnih šolah (kot je denimo navedeno v ustavah

.....
14 V odgovoru ustavnega sodišča na vprašanje ministrstva za šolstvo, ali bi bila zakonska uvedba obveznega desetega leta šolanja skladna z ustavo, je takratni sekretar sodišča pojasnil: »Ustava v drugem odstavku 57. člena določa, da je osnovnošolsko izobraževanje obvezno. To pomeni, da je mogoče z zakonom predpisati dolžino obveznega izobraževanja samo v okviru osnovnošolskega izobraževanja, ne pa izven njega, in to niti ob uporabi petega odstavka 15. člena ustave.« (J. Čebulj, Pojasnilo ustavnega sodišča, dopis: R-II-9/94, Ministrstvo RS za šolstvo in šport, Ljubljana, 25. 1. 1994).

15 »Izobraževanje je brezplačno do konca šolske obveznosti (L'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, La Constitution belge, art. 24. 3.1); šolska obveznost velja za otroka, starega od 6 do 18 let. Tudi v grški ustavi šolska obveznost ni neposredno vezana na osnovno šolo, temveč je določeno le, da šolska obveznost ne sme trajati manj kot 9 let (The number of years of compulsory education shall be no less than nine, art. 16. 3).

nekaterih držav),¹⁶ bodisi da je takšno financiranje zagotovljeno tudi zasebnim šolam – pa bi jasno izrazila voljo ustavodajalca. Njegova volja se bo sicer izrazila tudi, če člen ne bo spremenjen. Državni zbor bo namreč s tem pokazal, da se strinja z ureditvijo šolstva, v skladu s katero je osnovnošolsko izobraževanje financirano iz javnih sredstev ne glede na to, ali ga izvajajo javne ali zasebne šole. Vprašanje pa je, ali je bil to namen piscev ustave in tistih, ki so jo sprejeli.

Kakorkoli že, ustavno sodišče je, kot smo videli, leta 2015 odločilo, da je dozdajšnje neenako financiranje javnih in zasebnih osnovnih šol v nasprotju z ustavo. Ta rzsodba ni presentljiva zato, ker je bila sprejeta z minimalno večino, temveč zaradi dveh drugih razlogov. Najprej zato, ker je ustavno sodišče leta 2001 rzsodilo povsem drugače. Takrat je namreč ugotovilo in odločilo, da je neenako financiranje javnih in zasebnih šol skladno z ustavo. V obrazložitvi odločbe jasno piše: »Zakonodajalčeva odločitev, da država financira v celoti le javne šole, v katere lahko vpišejo svoje otroke vsi starši, je v polju njegove presoje in zato ni v nasprotju z Ustavo.«¹⁷ Ker je ustavno sodišče »zapisalo, da bo generični pojem šole v obrazložitvi odločbe uporabljalo za osnovne šole, gimnazije ter poklicne in strokovne šole«, se zdi, da navedenega stališča

.....

16 V grški ustavi je brezplačno izobraževanje na vseh ravneh zajamčeno le v državnih šolah (»All Greeks are entitled to free education on all levels at State educational institutions.«, art. 16.4). V italijanski ustavi pa je določba, da je nižja stopnja izobraževanja, ki traja najmanj osem let, obvezna in brezplačna (»L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.«, art. 34). Poleg tega ustava določa, da imajo ustanove in zasebniki pravico ustanoviti šole in vzgojne ustanove, vendar ne na stroške države (»Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato.«, art. 33). Prav ta formulacija: »brez stroškov za državo« – ki jo vsi razumejo tako, da prepoveduje financiranje zasebnih šol iz javnih sredstev – je v sicer na več mestih manj nedvoumni italijanski ustavi tako jasna, da zanjo Norberto Bobbio pravi, da ne bi mogla biti bolj jasna, kot je. V takih primerih velja geslo, ki ga juristi ponavljajo že stoletja: »In claris non fit interpretatio.« (Bobbio, N. (1986). *Libertà nella scuola e libertà della scuola*, v: *Stato e scuola oggi: l'opinione laica*. Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, str. 21. Če bi tudi v naši ustavi pisalo, denimo, »zasebne šole se ne financirajo iz javnih sredstev« ali pa: »zasebne šole se financirajo iz javnih sredstev v enakem obsegu kot javne«, potem bi bile verjetno tudi v teh primerih interpretacije teh formulacij odveč.

17 Odločba št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001, 21. točka obrazložitve.

ustavnega sodišča ni mogoče »razumeti drugače, kot da se nanaša tudi na odločitve zakonodajalca glede financiranja osnovnih šol«. ¹⁸ Temu nasprotno pa je ustavno sodišče leta 2015 razsodilo, da je zakonska določba, ki predpisuje neenako financiranje javno priznanih izobraževalnih programov na javnih in zasebnih osnovnih šolah, protiustavna. ¹⁹ Poleg tega sodišče poudarja, da država nedopustno posega v pravico otrok do javno financiranega osnovnošolskega izobraževanja zato, ker v celoti ne financira javno priznanih programov zasebnih osnovnih šol brez koncesije. Po večinskem mnenju sodišča namreč ustava s tem, ko predpisuje financiranje osnovnošolskega izobraževanja iz javnih sredstev, zagotavlja učenkam in učencem »pravico do brezplačnega obveznega osnovnošolskega izobraževanja. Ker je ustava to ustavno pravico učencev povezala z njihovo ustavno dolžnostjo, se mora iz javnih sredstev financirati tisto osnovnošolsko izobraževanje, ki je za učence obvezno. (...) Drugi odstavek 57. člena Ustave zato učencem zagotavlja pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja, ne glede na to, ali ga izvaja javnopravni ali

.....
18 Odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Dunje Jadek Pensa k odločbi št. U-i-269/12 z dne 4. 12. 2014, ki se mu pridružuje sodnica dr. Jadranka Sovdat, toč. 6, 9. Podobno razumevanje navedene presoje ustavnega sodišča iz leta 2001 sledi tudi iz Odklonilnega ločenega mnenja sodnice dr. Etelke Korpič-Horvat k odločbi št. U-i-269/12, z dne 4. 12. 2014, toč. 15.

19 Že pred tem je Lovro Šturm v komentarju k 57. členu Ustave zapisal, da prej navedenemu stališču ustavnega sodišča iz leta 2001, »da je zakonodajalčeva odločitev, da država financira v celoti le javne šole, v polju presoje zakonodajalca in zato ni v nasprotju z Ustavo, ni moč pritrčiti v primeru, ko gre za osnovnošolsko izobraževanje. V tem primeru je treba ohraniti neokrnjeni obe ustavni pravici (glede katerih Ustava ne določa zakonskega pridržka), to je pravico do svobode izobraževanja iz 1. odstavka 57. člena in pravico vsake osnovne šole z zadostnim številom učencev, da se glede na obveznost osnovnošolskega izobraževanja financira iz javnih sredstev (2. odstavek 57. člena). To pa pomeni, da mora država zagotoviti financiranje osnovnih šol (...) brez diskriminacije, tj. po enakih merilih tako javnim kot zasebnim osnovnim šolam. Sporočila 21. točke obrazložitve odločbe št. U-I-68/98, še posebej njenega zadnjega stavka, zato ni mogoče trgati iz splošnega, na celotno izobraževanje nanašajočega se konteksta, v katerem je bilo izrečeno, in ga presajati v nek drug, povsem specifičen, izključno na osnovnošolsko izobraževanje nanašajoči se kontekst« (Šturm, L. (ur.) (2002). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, str. 583). To razlago prevzema pozneje v svojem ločenem mnenju tudi sodnik Zobec (Pritrdilno ločeno mnenje sodnika Jana Zobca k odločbi št. U-i-269/12 z dne 4. 12. 2014, toč. 4).

zasebnopravni subjekt«. ²⁰ Toda prav ta razlaga, ki je ključna za utemeljitev sodne odločitve, je sporna. To je mogoče videti že iz odklonilnih ločenih mnenj, v katerih je med drugim poudarjeno, da bi bila otrokom kratena pravica do osnovnošolskega izobraževanja le, če se ne bi mogli vpisati »v eno od osnovnih šol iz javne mreže osnovnih šol«; ²¹ prav tako pa tudi, »da je večinska odločba vzela kratko malo za dokazano tisto, kar bi bilo šele treba dokazati. Da namreč drugi odstavek 57. člena Ustave, čeprav sploh ne omenja pravice, ureja človekovo pravico pozitivnega statusa, in to ne da bi se pred tem posvetila pozornost razlikovanju med človekovimi pravicami pozitivnega statusa ter upravičenji in pričakovani posameznika, ki so izvedena iz ustavno zapovedanih dolžnosti države (skupnosti) na področju udejanjanja objektivnih ustavnih vrednot in ki jih označujemo s pojmom pravice«. ²²

Drugič pa je odločba ustavnega sodišča iz leta 2015 presenetljiva zato, ker je v nasprotju s tem, kako razumejo obveznost in brezplačnost osnovnega izobraževanja v odnosu do njegovega javnega financiranja v nekaterih drugih državah. V teh državah iz ustavne določbe, da je takšno izobraževanje obvezno in brezplačno, ne izpeljejo sklepa, kakršnega je slovensko ustavno sodišče, namreč, da morajo biti enako financirane javne in zasebne šole. ²³ Najbolj jasno se to vidi v

.....
20 Odločba US št. U-I-269/12 z dne 4.12. 2014, toč. 20.

21 Odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Etelke Korpič-Horvat k odločbi št. U-i- 269/12, z dne 4. 12. 2014, toč. 14. »Ker država vzdržuje javno mrežo osnovnih šol, menim, da ni dolžna financirati izobraževalnih programov, ki jih izvajajo zasebne osnovne šole brez koncesije. Odločitev o tem, koliko javnega denarja naj bo namenjeno zasebnim osnovnim šolam brez koncesije, sodi v polje zakonodajalčeve presoje in ne v polje ustavnosodne presoje. Pri tem pa ne gre za to, da država financira zasebne šole zaradi ustavne določbe, da se osnovnošolsko izobraževanje financira iz javnih sredstev, marveč zaradi zagotavljanja pluralnosti (npr. svetovnonazorske).« (ibid.).

22 Odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Dunje Jadek Pensa k odločbi št. U-i-269/12 z dne 4. 12. 2014, ki se mu pridružuje sodnica dr. Jadranka Sovdat, toč. 14.

23 Na to dejstvo opozori v svojem odklonilnem ločenem mnenju tudi sodnica dr. Etelka Korpič-Horvat, ko na podlagi podatkov študije OECD zapiše: »V EU imajo posamezne članice v ustavah določeno brezplačno osnovno izobraževanje, in sicer Belgija, Bolgarija, Hrvaška, Estonija, Finska, Grčija, Madžarska, Irska, Italija, Latvija, Litva, Luxembourg, Malta, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Španija. Kljub temu pa je financiranje zasebnih šol praviloma omejeno.« Iz tega sledi, da je stvar suverene odločitve posamezne države, ali bo zasebne osnovne šole financirala ali ne in, če jih bo, v kakšnem obsegu bo to storila.

primeru italijanske ustave, ki zagotavlja brezplačno obvezno osnovno šolstvo, obenem pa prepoveduje financiranje zasebnih osnovnih šol. Če bi italijansko ustavno sodišče ustavno določbo, da je osnovnošolsko izobraževanje obvezno in brezplačno, razlagalo enako, kot pojasnjuje slovensko ustavno sodišče določbo, da je osnovnošolsko izobraževanje obvezno in se financira iz javnih sredstev, potem bi bržkone morale ugotoviti, da je določba, ki prepoveduje financiranje zasebnih osnovnih šol, v nasprotju z določbo, ki zagotavlja brezplačno obvezno osnovnošolsko izobraževanje. Prav tako bi morale odpraviti prepoved financiranja zasebnih šol iz javnih sredstev, za kar si mnogi že desetletja neuspešno prizadevajo. Vendar tega ni storilo. A ne le, da tega ni storilo italijansko ustavno sodišče, tudi ustavna sodišča v tistih državah, kjer ustava določa obvezno in brezplačno osnovnošolsko izobraževanje, vendar iz javnih sredstev plačuje v celoti le javne osnovne šole, zasebne pa le v večjem ali manjšem deležu, niso ravnala tako kot slovensko. Simptomatično je, da v obrazložitvi slovenskega ustavnega sodišča ni nobene mednarodne primerjave ustavnopravnih razlag zelo podobnih ustavnih določb.

Takšne razlage, kot jo je podalo slovensko ustavno sodišče, ni najti niti v interpretacijah tistih mednarodnih dokumentov o človekovih pravicah, v katerih je kot dolžnost države navedeno, da mora biti izobraževanje vsaj na osnovni stopnji obvezno in brezplačno.²⁴ Podobne razlage, kot jih podaja slovensko ustavno sodišče, pa so, poleg pravno

.....
24 V 26. členu *Splošne deklaracije človekovih pravic* je zapisano: »1. Vsakdo ima pravico do izobrazbe. Izobraževanje je brezplačno vsaj na začetni in temeljni stopnji. Šolanje na začetni stopnji je obvezno. (...) 3. Starši imajo prvo pravico do izbire vrste izobrazbe za svoje otroke.« Podobne formulacije najdemo tudi v *Mednarodnem paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah*: osnovno šolanje mora biti »obvezno in vsem brezplačno dostopno« (čl. 13, 2a); država mora spoštovati tudi pravico staršev, »da za šolanje svojih otrok prosto izberejo tudi druge ustanove, ki jih država lahko predpiše ali sprejme« (13, 3), in ne sme posameznikom ali pravnim osebam kratiti pravice »ustanavljanja in upravljanja šol«, če izpolnjujejo s tem paktom predpisane pogoje (13, 4). Tudi v *Konvenciji proti diskriminaciji v izobraževanju* pa je zapisano določilo, da mora država poskrbeti, »da bo izobraževanje na osnovni stopnji brezplačno in obvezno (čl. 4a).

nezavezujoče resolucije Evropskega parlamenta,²⁵ značilne predvsem za neoliberalne poglede na šolstvo in iz njih izhajajoče argumente, ki so jih pred približno dvema desetletjema uporabljali cerkveni in drugi zagovorniki financiranja zasebnih šol iz javnih sredstev v Italiji, kjer je takšno financiranje prepovedano.²⁶ Njihov ključni argument je bila namreč ideja Milтона Friedmana, da mora država financirati obvezno šolstvo, ne sme pa imeti monopola nad izobraževanjem. Zato ne sme financirati le javnih šol, temveč tudi zasebne. Najbolje tako, da podeli otrokom oziroma njihovim staršem vavčerje, s katerimi lahko plačajo šolanje na katerikoli šoli – javni ali zasebni. S tem jim država omogoči, da lahko svobodno izberejo šolo. Svoboda izbire naj bi povečala konkurenčnost med šolami na trgu izobraževalnih storitev, ta pa večjo kakovost šol itd.²⁷ Ta neoliberalna doktrina šolstva ima zagrete privrženke, obenem pa je zaradi škodljivih učinkov marketizacije šolstva podvržena tudi zelo ostrim kritikam tako v svetu kakor

25 Podobna razlaga obravnavane pravice – ki pa je v nasprotju z razzsodbami Evropskega sodišča za človekove pravice – obstaja tudi v resoluciji Evropskega parlamenta iz leta 1984, saj je v njej med drugim zapisano, da pravica do svobode pouka implicira obveznost držav članic, da zagotovijo možnost dejanskega izvrševanja te pravice tudi s financiranjem zasebnih šol iz javnih sredstev v takem obsegu, da bodo lahko izvrševale svoje naloge in obveznosti pod enakimi pogoji kot javne šole (Parlamento Europeo: *La libertà di scuola e di istruzione* (1984). V Pajer, F. (ur.) (1991). *L'insegnamento scolastico della religione nella nuova Europa*, Elle Di Ci, Leumann, Torino, str. 488–489.

26 Mauro, M. (ur.) (1999). *Difendiamo il futuro. Interventi per la libertà della scuola*. Milano: BUR; Antiseri, D. (ur.) (1995). *Lettera sulla scuola a studenti, genitori e insegnanti*. Torino: SEI.

27 Friedman zagovarja idejo minimalne vloge države in se zavzema za uveljavitev tržnih mehanizmov tudi na področju izobraževanja. Prepričan je namreč, da bi trg zagotovil boljše in bolj raznoliko ponudbo izobraževanja, večjo možnost svobodne izbire in zaradi konkurence tudi cenejše storitve in boljšo kakovost. Eden glavnih ukrepov, ki ga v ta namen predlaga Friedman, je uvedba šolskih bonov oziroma vavčerjev, ki naj bi odpravili državni monopol in uvedli svobodni trg tudi v izobraževanju. Zanj izobraževanje tudi ni javna dobrina, ampak sredstvo, da do nje pridemo. Javna dobrina je na primer socialna stabilnost, izobraževanje pa je pogoj zanjo, ker socialne stabilnosti ni brez vsaj minimalne izobraženosti ljudi in širokega sprejetja nekaterih skupnih vrednot. Le izobraževanje, ki prispeva k obojemu, vodi do javne dobrine. Ker koristi od takega izobraževanja nimajo samo tisti, ki se izobražujejo, ampak tudi drugi člani skupnosti, ga mora po njegovem mnenju financirati država (Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.

tudi v Sloveniji.²⁸ Zdi pa se, da pri nas uživa naklonjenost tudi med nekaterimi ustavnimi sodniki. Tako je vsaj mogoče sklepati na osnovi razlage, da se morajo vsi javno veljavni izobraževalni programi financirati enako in da mora imeti posameznik svobodo sam izbrati, v kateri šoli, zasebni ali javni, se bo izobraževal.²⁹ Ob tem se zastavljajo zelo pomembna vprašanja, ali iz takšne razlage ne sledi, da bi država morala plačati tudi z zakonom dopuščeno šolanje na domu; da bi morala zagotoviti staršem pravico do izbire tudi med javnimi šolami; opustiti financiranje šol in uvesti vavčerje, ki bi omogočili staršem še večjo svobodo izbire itd. Zdi se, da bi morala. A tudi če je sklep napačen, bosta odločitev ustavnega sodišča in takšna razlaga ustave prej ko slej vodila v spremembe šolstva v Sloveniji, ki bodo verjetno v škodo javnega šolstva in javne šolske mreže, ne pa nujno v korist zasebnega šolstva, saj bo lahko država zaradi pomanjkanja denarja ali iz drugih razlogov zaostрила pogoje ustanavljanja in delovanja zasebnih šol. Zato je zelo pomembno, kako bodo ravnali ustavna komisija, državni zbor in tudi vlada.

Če bo ustava spremenjena tako, kot predvideva že omenjeni predlog, ki ga je pripravila skupina poslancev, se najbrž ne bo nič spremenilo. Ustava bo še naprej zagotavljala enako pravico do izobraževanja, kot je do aktualne odločbe ustavnega sodišča veljalo, da jo zagotavlja. Stoodstotno financiranje iz javnih sredstev bo veljalo le za javne osnovne šole, financiranje zasebnih osnovnih šol pa bo urejal zakon. Zakon lahko ostane nespremenjen, saj ureja financiranje zasebnih

28 Naj na tem mestu navedem le eno tujo, eno prevedeno in eno domačo: Brighouse, H. (2000). *School Choice and Social Justice*. Oxford: Oxford University Press, str. 25–36, 40–46; Laval, Ch. (2005). *Šola ni podjetje*, Ljubljana: Krtina; Šimenc, M. (1996). *Zasebno šolstvo*. V *Zasebno šolstvo*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport, str. 24–32.

29 »Iz ustavne dolžnosti učencev, da obiskujejo javno veljavni izobraževalni program, logično izhaja, da se morajo vsi taki, torej javno veljavni izobraževalni programi tudi enako financirati. Iz svobode izobraževanja pa po naravi stvari izhaja posameznikova svoboda, da izbere, v kateri šoli, zasebni ali javni, se bo izobraževal, – ne pa zakonodajalčeva svoboda, da namesto njega izbere opravi sam in ga s tem, četudi samo posredno, sili k vpisu na javne šole« (Pritrdilno ločeno mnenje sodnika Jana Zobca k odločbi št. U-i-269/12 z dne 4. 12. 2014, toč. 8).

šol na osnovi dokaj širokega družbenega in političnega soglasja, ki je bilo doseženo ob sprejemu zakona. V tem primeru bodo zasebne šole še naprej financirane v višini petinosemdesetih odstotkov cene javno veljavnega izobraževalnega programa, kar je precej nad evropskim povprečjem. Doslej se je zdelo, da je bilo s tem doseženo nekaj podobnega tistemu, kar John Rawls imenuje »umno prekrivajoče se soglasje«.³⁰ Z zadnjo odločitvijo ustavnega sodišča pa je to soglasje postavljeno pod vprašaj.

Če navedeni ustavni člen ne bo spremenjen – kar je zelo verjetno –, bodo zasebne osnovne šole financirane stodontno, kar zadeva javno veljavni izobraževalni program. Mogoče pa je, da bo naslednji korak predstavljala zahteva po popolni izenačitvi financiranja javnih in zasebnih osnovnih šol. Zdajšnja odločba ustavnega sodišča o tej možnosti seveda ne govori, saj neenakost financiranja javnih in zasebnih šol, ko s tem ni mišljeno financiranje javno priznanih izobraževalnih programov, ni bila predmet spora. Uradna razlaga sprejete razsodbe pa takšne zahteve verjetno tudi ne preprečuje, prej nasprotno, zdi se, da jo spodbuja.

A tudi če nadaljnjih zahtev po izenačitvi financiranja javnih in zasebnih osnovnih šol ne bo, bo vlada oziroma državni zbor moral – zaradi odločbe ustavnega sodišča – spremeniti zakon tako, da bo javno veljavni program, ki ga izvajajo zasebne osnovne šole, financiran stodontno. Če proračunski delež denarja za šolstvo ne bo višji, bo posledica manj denarja za javne šole. Ugovor zagovornikov enakega financiranja javnih in zasebnih šol je, da je takšno sklepanje napačno, ker lahko država – ob enakem deležu proračuna za šolstvo – denar,

.....
 30 S tem je mišljeno »skupno gledišče« glede političnega pojmovanja družbene pravičnosti, »iz katerega je mogoče razreševati vprašanja, ki zadevajo ustavne temelje«, in katerega lahko dosežejo državljani v pluralnih demokratičnih družbah kljub temu, da »izpovedujejo različne religiozne in filozofske, društvene in osebne vrednote obenem s političnimi vrednotami, ki jih izraža politično pojmovanje« pravičnosti kot poštenosti (Rawls, J. (2011). *Pravičnost kot poštenost. Reformulacija*, Temeljna dela. Ljubljana, Krtina, str. 55–56).

ki ga prihrani s tem, ko delno prepusti izvajanje osnovnošolskega izobraževanja zasebnim šolam, nameni javnim šolam.³¹ Argument je videti prepričljiv, a ima vsaj dve šibki točki. Prvič, velja samo, če zasebne osnovne šole niso enako financirane kot javne, to se pravi, dokler je enako financiran le javno priznani izobraževani program, medtem ko država ne pokriva investicijskih in vzdrževalnih stroškov, ki jih imajo zasebne šole. Toda na osnovi aktualne odločbe ustavnega sodišča je mogoče upravičeno pričakovati, da bo v prihodnje predmet ustavne presoje tudi zdajšnje neenako financiranje javnih in zasebnih šol. Drugič, nobenega jamstva ni, da bi država v takem primeru privarčevana javna sredstva namenila javnim šolam. Denar bi lahko porabila tudi za druge namene, kajti šolstvo za našo državo, žal, ni prioriteta. Spomnimo se samo varčevalnih ukrepov, ki so v zadnjih letih najbolj prizadeli prav izobraževanje in znanost, ali pa naklonjenosti precejšnjega dela politike predlogom iz poročil Organizacije za mednarodno sodelovanje in razvoj (OECD) iz leta 2010 in Mednarodnega denarnega sklada (IMF) iz leta 2015, da naj država poveča učinkovitost porabe proračunskega denarja v javnem osnovnem šolstvu tako, da mu odvzame del sredstev in ga preusmeri v visoko šolstvo.

Ker je naloga države, še zlasti pa socialne države,³² za kakršno je v ustavi razglašena tudi Slovenija, da skrbi predvsem za javne vsem

31 Ta argument uporabi v ločenem pritrnilnem mnenju tudi ustavni sodnik Zobec, ko zapiše: »Če bi država več osnovnih šol prepustila zasebnim izvajalcem, bi se zaradi manjših investicijskih in vzdrževalnih stroškov, ki gredo vsi v breme zasebne šole ali njenega ustanovitelja, sprostila javna sredstva za izvajanje izobraževalnih programov. Zato tak ukrep ne bi oviral javne mreže osnovnih šol, temveč prav nasprotno, okreplil bi jo in spodbujal njeno kakovost. Pomenil bi namreč prihranek javnih sredstev, ki bi bila sicer porabljena za investicije in vzdrževanje mreže javnih šol.« (Pitrnilno ločeno mnenje sodnika Jana Zobca k odločbi št. U-i-269/12 z dne 4. 12. 2014, toč. 11).

32 Socialna država, v nasprotju z liberalno državo, kateri je teoretske temelje postavil John Locke, ne jamči državljanom zgolj svoboščin in pravic, kakršne so svoboda mišljenja, izražanja, tiska in lastnine, temveč tudi skupno ali javno dobro, v katero nujno spada tudi izobraževanje, ki ga zagotavlja z organiziranjem šol (Berti, E. (2014). *Il bene di chi? Bene pubblico e bene privato nella storia*, Genova: Casa Editrice Marietti, str. 39–40).

dostopne šole – ki morajo nuditi kakovostno izobrazbo in vzgojo³³ ter pri tem spoštovati tako pravico staršev, da vzgajajo otroke v skladu s svojimi verskimi in filozofskimi prepričanji, kakor tudi pravico otrok do svobode misli, vesti in veroizpovedi –, je vprašanje, kaj lahko država naredi, da bi preprečila negativne posledice zmanjšanega financiranja javnih šol. To lahko stori vsaj na tri načine.

Prvič, namesto dozdajšnje skupne osnovne šole, uvede nižje srednje šole. Ta rešitev bi bila skladna z uveljavljenimi šolskimi modeli v nekaterih evropskih in drugih državah, zagovornike pa je imela tudi pri nas v času spreminjanja slovenskega šolstva takoj po osamosvojitvi.³⁴ Mogoče se je celo izogniti slabostim, zaradi katerih so bile v nekaterih državah namesto nižjih srednjih šol vpeljane enotne osnovne šole, predvsem zgodnji zunanji diferenciaciji, tako da se v devetletko strukturno sploh ne posega, temveč se zadnje triletno obdobje zgolj preimenuje v nižjo srednjo šolo. Tako bi zadostili odločbi ustavnega sodišča, za zasebne osnovne šole pa bi kljub stoddotnemu financiranju javno priznanega izobraževalnega programa porabili verjetno celo veliko manj denarja kot doslej.

Druga možnost, ki obstaja ne glede na to, ali se uvede nižje srednje šole ali ne, pa je, da se zniža – denimo na evropsko povprečje ali še nižje – dozdajšnji odstotek financiranja zasebnih srednjih šol. Pač odvisno od zmožnosti in volje države oziroma vsakokratne vlade.

.....
33 Slovenska javna osnovna šola je zasnovana kot laična, svetovnonazorsko nevtralna šola, ki temelji na skupni evropski dediščini moralnih, političnih in kulturnih vrednot, ki so razpoznavne v človekovih pravicah, pravni državi, pluralni demokraciji, strpnosti in solidarnosti (gl. *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji* (1995). Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport; Kodelja, Z. (1995). *Laična šola*. Ljubljana: Mladinska knjiga).

34 Za večjo zunanjo diferenciranost skupne osnovne šole oziroma za nižjo klasično gimnazijo so se v javnosti in razpravah v državnem zboru zavzemali ugledni posamezniki (Gantar, Jezernik), vplivni politiki (Bučar, Pučnik), med političnimi strankami pa SDZ (več o tem glej v: Kovač Šebart, M. (2002). *Samopodobe šole*. Ljubljana: Zavod RS za šolstvo, Filozofska fakulteta, str. 186–192).

Tretja možnost je prekinitev koncesij, ki so bile podeljene nekaterim zasebnim šolam. Ta ukrep se lahko vpelje ločeno ali v kombinaciji z enim ali obema prej omenjenima.

Skratka, vlada in državni zbor javne šole lahko zaščitita. Če tega ne storita, je to stvar njune odločitve. Rzsodba ustavnega sodišča jima tega ne preprečuje in se zato ne moreta sklicevati nanjo, češ da je takšna, kakršna je, in da ne moreta storiti nič drugega kot to, kar jima nalaga ustavno sodišče.

Toda vse, kar je možno, ni nujno tudi dobro ali pametno. Prej navedeni ukrepi so mogoči, vendar bi sprejetje kateregakoli izmed njih postavilo osnovne in druge zasebne šole v precej slabši položaj, kot je zdajšnji. Zato zanje to gotovo ne bi bilo dobro. Bilo pa bi tudi – vsaj deloma – v nasprotju s koncepcijo šolstva, kakršna je bila oblikovana in nato leta 1995 predstavljena v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji. Zasebne šole so bile namreč zamišljene kot dopolnitev javnega šolskega sistema,³⁵ ki omogoča dejansko uresničitev pravice staršev, da ustanovijo in izberejo za svoje otroke tudi zasebne

.....
 35 Izhodišče takratne koncepcije slovenskega šolstva je bilo, da v sodobnih pluralnih družbah, v katerih obstaja več različnih svetovnih nazorov in vrednostnih sistemov, javnega šolstva, ki mora biti dostopno vsem, ni mogoče graditi na tem ali onem partikularnem vrednostnem sistemu, temveč le na vrednotah, ki so skorajda splošno sprejete in so zato lahko skupne skoraj vsem državljanom, ne glede na razlike v njihovih vrednostnih preferencah in svetovnonazorskih prepričanjih (na vrednotah torej, kot so človekove pravice, strpnost, solidarnost, pravičnost, pravna država, pluralna demokracija), z zasebnimi šolami pa zadostiti potrebam tistih staršev, ki želijo, da se njihovi otroci šolajo na šolah, ki jih vzgajajo v skladu s partikularnimi vrednotami, na primer v skladu z religioznimi ali svetovnonazorskimi prepričanji staršev.

šole.³⁶ Zamišljene so torej bile kot nekaj, kar je treba zaradi tega podpirati, ne pa zgolj omogočiti.³⁷ Tudi ustavno sodišče je v svoji prvi razsodbi

36 Pravica do izbire zasebne šole je nakazana že v *Splošni deklaraciji človekovih pravic* iz leta 1948, kjer je zapisano, da imajo straši pravico do »izbire vrste izobrazbe za svoje otroke« (čl. 26.3). Povsem nedvoumno pa je pravica do izbire zasebne šole staršem priznana od leta 1966, ko je bil sprejet *Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah* (čl. 13.3). V njem je, podobno kot pozneje v še nekaterih mednarodnih dokumentih o človekovih pravicah, ta pravica opredeljena kot pravica staršev, da izberejo za svoje otroke tudi take šole, ki jih ni ustanovila javna oblast (država, občine ipd.), če ustrezajo minimalnim standardom, ki jih določijo ali predpiše država. V teh dokumentih je pravica staršev do izbire zasebne šole tesno povezana še z dvema drugima pravicama. Prvič s pravico staršev, da vzgajajo svoje otroke v skladu z lastnimi verskimi in moralnimi prepričanji, drugič pa s pravico do ustanavljanja zasebnih šol. Po eni strani izhaja pravica staršev do izbire zasebne šole iz njihove pravice, da vzgajajo otroke v skladu s svojimi partikularnimi religioznimi in filozofskimi prepričanji. Tako lahko starši namesto javnih šol izberejo zasebne, za katere so prepričani, da (v nasprotju z javnimi) nudijo takšno vzgojo in izobrazbo, ki je v skladu z njihovimi verskimi in moralnimi prepričanji (oziroma da se tako lahko izognejo za njih nesprijemljivi vzgoji in izobrazbi, ki jo nudijo javne šole). Po drugi strani pa je izbira zasebne šole mogoča le, če takšne šole obstajajo. Če ne obstajajo ali če jih ni dovolj, lahko starši to pravico udejanjijo samo pod pogojem, da jih sami ali kdo drug prej ustanovi. Zato je v takih primerih pravica do ustanavljanja zasebnih šol, ki je priznana staršem in drugim institucijam v omenjenih mednarodnih dokumentih, nujni pogoj za uresničitev pravice do izbire zasebne šole. Obe pravici je mogoče razumeti predvsem kot svobodo od državnega monopola nad vzgojo in izobraževanjem, kot pravico torej, ki jo imajo v odnosu do države. Državi je bilo s tem tudi prepovedano, da njihove otroke indoktrinira, da jim vsiljuje določen svetovni nazor ali pa da jih sili k verskemu pouku, ki bi bil nezdržljiv z njihovim religioznim ali ateističnim prepričanjem.

Čeprav so omenjene pravice tesno povezane, to ne pomeni, da se zasebne šole ustanavljajo samo zato, ker nudijo možnost vzgoje otrok v skladu s svetovnonazorskimi prepričanji njihovih staršev. Prav tako pa tudi starši ne izbirajo zasebnih šol samo iz tega razloga, temveč tudi (in velikokrat predvsem) zato, ker določene zasebne šole v primerjavi z javnimi šolami dajejo boljše akademsko izobrazbo in s tem boljše možnosti za nadaljnje šolanje ter posledično tudi vodijo do boljše plačanega in uglednejšega poklica; ker nekatere omogočajo, da bodo njihovi otroci ločeni od otrok drugega spola, od tistih iz nižjih socialnih slojev, od otrok drugih ras, drugačne nacionalnosti, manjših sposobnosti; ker nekatere slovijo po strožjem redu in disciplini, zaradi česar naj bi bilo v njih manj nasilja, drog ipd.

37 Še posebno zato, ker so bile pred osamosvojitvijo zasebne šole v povojni Jugoslaviji prepovedane (razen semenišč). Zato je takratna vlada predlagala, večina v parlamentu pa izglasovala šolske zakone, v katerih je bila pravica do ustanavljanja in izbire zasebne šole obravnavana kot pozitivna pravica. To se kaže predvsem v financiranju zasebnih šol. V nasprotju z nekaterimi državami, kjer država zasebnih šol ne financira, in državami, v katerih jih financira različno, pač odvisno od vrste šole, se pri nas – če odmislimo šole s koncesijo – vse zasebne šole financirajo iz javnih sredstev v enakem obsegu.

iz leta 2001 potrdilo, da je taka koncepcije šolstva in iz nje izpeljana zakonska ureditev financiranja zasebnih šol skladna z ustavo. S tem se je opredelilo tudi do dotedanjih polemik v parlamentu in širši javnosti o tem, ali naj bodo zasebne šole financirane iz javnih sredstev ali ne in, če da, v kakšnem obsegu. Ni pa takratna koncepcija šolstva izhajala iz interpretacije pravice do ustanavljanja zasebnih šol kot pozitivne pravice. Prav nasprotno, izhajala je iz razlage Evropskega sodišča za človekove pravice, da je to negativna pravica, ki ne implicira korelativne obveznosti države, da zasebne šole ustanavlja ali financira, da pa ji financiranja tudi ne prepoveduje. Skladno s to razlago in z ureditvijo financiranja zasebnih šol v večini evropskih držav je koncepcija šolstva sledila ideji, da mora država zasebne šole, če jih želi imeti kot dopolnitev javnega šolstva, tudi financirati. Poudarek je na: »če želi«, in samo, če želi, potem »mora«, medtem ko se zdi, da je bila ustavna pravica do svobode izobraževanja, ki se razlaga predvsem kot pravica do ustanavljanja zasebnih šol, že v obrazložitvi odločbe ustavnega sodišča iz leta 2001 razumljena kot pozitivna pravica, to se pravi tako, da je država dolžna zasebne šole financirati. Ustavno sodišče je namreč zapisalo: »Če naj bo ustavno zagotovljena pluraliteta nosilcev izobraževanja dejansko uresničena, je država dolžna ustvariti tudi finančne možnosti za to.«³⁸ Kljub pogojni formulaciji pa nadaljevanje obrazložitve napeljuje k sklepu, da ustavno sodišče nalaga državi obveznost financiranja zasebnih šol, določeno svobodo pa ji pušča samo glede obsega financiranja. Pravi namreč: »Njen prispevek je sicer odvisen od tega, koliko zmore, vendar pa mora biti podpora taka, da omogoči dejanski obstoj zasebnega šolstva.«³⁹

Ne glede na to pa bi prej omenjeni ukrepi (preimenovanje ali zadnjega triletja devetletke v nižjo srednjo šolo, znižanje odstotka financiranja

.....
38 Odločba št. U-I-68/98, toč. 21.

39 Ibid. Da je bila s to obrazložitvijo ustavnega sodišča ustavna pravica do svobode izobraževanja (svobode ustanavljanja in delovanja zasebnih šol) določena kot pozitivna pravica, je mogoče upravičeno sklepati tudi na podlagi poznejših ločenih mnenj k odločitvi ustavnega sodišča iz leta 2015 (Pritrdilno ločeno mnenje sodnika Jana Zobca k odločbi št. U-i-269/12 z dne 4. 12. 2014, toč. 2; Odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Etelke Korpič-Horvat k odločbi št. U-i- 269/12, z dne 4. 12. 2014, toč. 15).

srednjih zasebnih šol, ukinitev koncesij), ki jih imata na voljo vlada in državni zbor, bili v nasprotju z delom dozdajšnje koncepcije slovenskega šolstva. Toda po drugi strani je tudi sedanja odločba ustavnega sodišča v nasprotju s to isto koncepcijo šolstva in z doslej prevladujočim razumevanjem odnosa med javnim in zasebnim šolstvom, ki temelji na ideji izobrazbe kot javnega dobra in na razsodbah Evropskega sodišča za človekove pravice, v katerih nedvoumno piše, da države – vsaj kar zadeva pravice, zajamčene z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin – niso obvezane niti ustanavljati zasebnih šol niti jih financirati.⁴⁰ Kljub temu pa jih večina evropskih držav financira v različnem obsegu. Slovenija iz javnih sredstev plačuje petinosemdeset odstotkov vrednosti javno priznanega programa, ki ga izvajajo zasebne šole. Javne šole in zasebne šole s koncesijo se financirajo stoddostno. Financiranje je obkrajano kot pokrivanje tekočih stroškov, ki jih imajo šole. Brezplačne niso niti javne šole, saj morajo starši plačevati, denimo, učbenike. To pomeni, da so brezplačne v smislu, da v njih ni šolnin. Ker so javne šole dostopne vsem otrokom, ni nihče prisiljen plačevati za izobraževanje, ki je po zakonu obvezno. Če pa se starši raje odločijo za zasebne šole, kjer morajo plačati šolnino ali del stroškov takšnega šolanja, je to njihova svobodna odločitev. Iz tega je mogoče videti, da je bila pravica staršev, da izberejo za svoje otroke zasebne šole, razumljena kot negativna pravica. To po eni strani pomeni, da jim država ne sme preprečiti, da bi jih izbrali, če si tako želijo, po drugi strani pa iz te pravice – v nasprotju s pozitivno pravico – ne izhaja korelativna obveznost države, da šolanje v zasebnih šolah plača iz javnih sredstev, še manj, da ga plača v celoti. Stvar proste presoje države je, ali tovrstno šolanje bo plačala, in če se odloči, da ga bo, je spet od nje odvisno, v kakšnem obsegu ga bo financirala. Med javnimi in zasebnimi osnovnimi šolami namreč obstaja pomembna razlika: javne šole sprejemajo in morajo sprejeti vse učenke in učence, posamezne zasebne šole pa so namenjene le

40 Digest of Strasbourg Case – Law relating to the European Convention on Human Rights, Vol. 5, str. 827–828; Meredith, P. (1992). *Government, Schooling and the Law*. London: Routledge, str. 26.

nekaterim ter tako učenke in učence izbirajo. Ustavno sodišče pa zdaj razlaga, da mora država vsakemu otroku omogočiti brezplačno obvezno šolanje, ne glede na to, ali izbere javno šolo ali zasebno. To pomeni povečanje deleža financiranja javno veljavnega programa zasebnih osnovnih šol na sto odstotkov. Če bo delež proračunskega denarja za šolstvo ostal nespremenjen, je vsakomur jasno, da se bo financiranje zasebnih šol povečalo na račun javnih. To pa lahko vzbuja upravičeno skrb, saj se bo kakovost javnih šol posledično skoraj zagotovo znižala. Morebitni ugovor, češ da je ta skrb odveč, ker gre za majhna sredstva, je neprepričljiv, četudi je to v tem trenutku morda res. Ustavna odločba, ki določa stoddstotno financiranje javno veljavnega programa zasebnih osnovnih šol, namreč ne velja le za obstoječe zasebne šole, temveč tudi za vse, ki bodo šele ustanovljene. Tega, koliko jih bo, seveda ne vemo, lahko le ugibamo. Vemo pa, da sta ministrstvo za šolstvo in vlada že leta 2007 načrtovala dvig deleža zasebnih šol na evropsko povprečje do leta 2013.⁴¹ Ta cilj ni bil uresničen, a če ga bo skušala udejanjiti zdajšnja vlada ali katera od prihodnjih, je skrb, da bo dosežen na račun javnega šolstva, zelo utemeljena. Če hoče država odpraviti skrb in strah, da se bo položaj javnih šol poslabšal, lahko to stori zelo preprosto in učinkovito: tako kot bo – kot kaže – z zakonom zagotovila zasebnim osnovnim šolam stoddstotno financiranje, naj javnim zagotovi, da ne bodo v slabšem materialnem položaju od tistih zasebnih šol, ki jih financira država. Če bi država zakonsko zagotovila, da bo tudi v tem smislu skrbela za kakovost javnega šolstva, potem bi bilo stoddstotno financiranje zasebnih osnovnih šol, kot je

41 V *Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja* piše: »Cilj predlagatelja je, da se delež zasebnih šol do leta 2013 približa povprečju evropskih držav, ki so sprejele koncept zasebnega šolstva kot dopolnitev javne mreže šol (Avstrija, Češka, Danska, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Islandija, Irska, Italija, Luksemburg, Norveška, Poljska, Portugalska, Slovaška, Švedska, Velika Britanija).

Povprečje deležev učencev oziroma dijakov zasebnih šol v zgoraj navedenih državah znaša za osnovno šolo 6,4 %, za srednjo pa 14 %. V izračun tega povprečja zavestno niso vključeni deleži Nizozemske, Belgije in Španije, ki imajo v Evropi največji delež zasebnih šol (EVA 2007-3311-0004, str. 7–8).

pred časom zapisal že Marjan Šimenc, morda bolj sprejemljivo.⁴² Tako bi namreč preprečila, da bi javne šole zaradi slabših materialnih razmer postale manj kakovostne od zasebnih. Dokler takšno jamstvo ne obstaja, pa je skrb za kakovostno javno šolstvo še kako upravičena.

Že ob zgolj rudimentarno nakazani problematiki je mogoče videti, da je problem, ki je nastal po odločitvi ustavnega sodišča leta 2015, večji, kot se morda zdi na prvi pogled. Nikakor ne gre zgolj za nekaj odstotkov več denarja za zasebne šole, temveč za spremembo horizonta razumevanja šolstva nasploh. Zato bo treba ponovno razmisliti, ali dozdajšnja koncepcija slovenskega šolstva sploh še nudi ustrezne odgovore na izzive, ki jih prinaša odločba ustavnega sodišča. A najprej počakajmo, kako bo državni zbor kot zakonodajalec in ustavodajalec razrešil dilemo, pred katero stoji. Odgovornost poslancev je velika, o njihovi odločitvi – kolektivni in vsakega posebej – pa bo na osnovi posledic sodila zgodovina.

42 M. Šimenc, Zasebno šolstvo – šolska zakonodaja, njeni učinki, razlogi za spremembe, v: *Prikaz ureditve zasebnega šolstva v državah Evropske unije*, CEPS, Pedagoška fakulteta, Ljubljana 2007, str. 10.

Literatura in viri

- Antiseri, D. (ur.) (1995). *Lettera sulla scuola a studenti, genitori e insegnanti*, Torino: SEI.
- Beauchamp, T. L. (1991). *Philosophical Ethics*. New York: McGraw-Hill.
- Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji* (1995). Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Berti, E. (2014). *Il bene di chi? Bene pubblico e bene privato nella storia*. Genova: Casa Editrice Marietti.
- Bobbio, N. (1986). Libertà nella scuola e libertà della scuola, v: *Stato e scuola oggi: l'opinione laica*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Brighouse, H. (2000). *School Choice and Social Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Bugarič, B. (1998). Ustavna sodišča v srednji in vzhodni Evropi: med sojenjem in politiko, *Teorija in praksa* 1998/2.
- Cerar, M. (1997). Slovensko ustavno sodišče – med pravom in politiko, *Teorija in praksa* 1997/6.
- Čebulj, J. (1994). Pojasnilo ustavnega sodišča, dopis: R-II-9/94, Ministrstvo RS za šolstvo in šport, Ljubljana, 25. 1. 1994.
- Descartes, R. (1957). *Razprava o metodi*. Ljubljana: Pravila, SM.
- Digest of Strasbourg Case – Law relating to the European Convention on Human Rights, Vol. 5.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Grad, F. (2016). *Mnenje o predlogu za začetek postopka za dopolnitev Ustave Republike Slovenije. EPA 347-VII*, Strokovna skupina Ustavne komisije Državnega zbora RS za področje financiranja osnovnega šolstva.
- Hursthhouse, R. (1995). Fallacies and Moral Dilemmas. *Argumentation* 1995/4.
- Kodelja, Z. (1995). *Laična šola*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- Kovač Šebart, M. (2002). Samopodobe šole. Ljubljana: Zavod RS za šolstvo, Filozofska fakulteta.
- Krivic, M. (2011). Ali je kakšna nujna sprememba ustave možna?. *Pogledi*, št. 13, 22. junij 2011.
- Krivic, M. (1998). Ustavno sojenje in politika, *Teorija in praksa* 1998/5.
- Laval, Ch. (2005). *Šola ni podjetje*. Ljubljana: Krtina.
- Locke, J. (1975). *An Essay concerning human understanding*. Oxford: Oxford University Press.

Mauro, M. (ur.) (1999). *Difendiamo il futuro. Interventi per la libertà della scuola*. Milano: BUR.

Meredith, P. (1992). *Government, Schooling and the Law*. London: Routledge.

Odklonilno ločeno mnenja sodnice dr. Etelke Korpič-Horvat k odločbi št. U-i- 269/12, z dne 4. 12. 2014.

Odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Dunje Jadek Pensa k odločbi št. U-i-269/12 z dne 4. 12. 2014, ki se mu pridružuje sodnica dr. Jadranka Sovdat.

Odločba št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 200.

Odločba US št. U-I-269/12 z dne 4.12. 2014.

Parlamento Europeo: La libertà di scuola e di istruzione (1984). V: Pajer, F. (ur.) (1991) *L'insegnamento scolastico della religione nella nuova Europa*. Elle Di Ci, Leumann, Torino.

Perelman, Ch. (1990). *Ethique et droit*. Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles.

Perelman, Ch. (1970). *Le champ de l'argumentation*. Bruxelles : Presses Universitaires de Bruxelles.

Pirnat, R. (2016). *Mnenje o predlogu za začetek postopka za dopolnitev Ustave Republike Slovenije*. EPA 347-VII, Strokovna skupina Ustavne komisije Državnega zbora RS za področje financiranja osnovnega šolstva.

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika Jana Zobca k odločbi št. U-i-269/12 z dne 4. 12. 2014.

Rawls, J. (2011). *Pravičnost kot poštenost. Reformulacija*, Temeljna dela. Ljubljana: Krtina.

Šimenc, M. (2007). Zasebno šolstvo – šolska zakonodaja, njeni učinki, razlogi za spremembe. V *Prikaz ureditve zasebnega šolstva v državah Evropske unije*. Ljubljana: CEPS, Pedagoška fakulteta.

Šimenc, M. (1996). Zasebno šolstvo. V *Zasebno šolstvo*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.

Šturm, L. (ur.) (2002). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.

Marjan Šimenc

VPLIV ODLOČITEV USTAVNEGA SODIŠČA RS NA KONCEPCIJO ZASEBNEGA ŠOLSTVA

Novjši razvoj zasebnega šolstva v Sloveniji je povezan z Belo knjigo o vzgoji in izobraževanju v RS iz leta 1995 (v nadaljevanju: bela knjiga). V njej so bila razdelana konceptualna izhodišča, ki so bila nato prevedena v pravno obliko v Zakonu o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI), ki je bil sprejet leta 1996. Na načelni ravni ta zasnova ni bila spremenjena, potrjena je bila v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v RS iz leta 2013. Zasnova ni bila izpostavljena kot vprašljiva niti na politični ravni, prav tako ni bila sprejeta drugačna koncepcija šolstva.

V ciljih urejanja položaja zasebnega šolstva v beli knjigi je opredeljeno, naj bo razmerje javnega in zasebnega sektorja tako, »da zasebne šole bogatijo javno ponudbo, staršem omogočijo večjo izbiro, prispevajo k večji prilagodljivosti javnega sistema in dopolnjujejo javno šolsko mrežo (in je ne omejujejo ali rušijo). Vsaj tam, kjer zasebne šole nadomeščajo javni šolski sistem, so potrebni mehanizmi za nadzor kakovosti zasebnih šol« (Krek, 1995, str. 239).

Ključni element navedene opredelitve je pozitiven odnos do zasebnega šolstva, ki pa je vpeljeno v odnosu do javnega šolstva. Zasebno šolstvo ne vstopa v prazen prostor, temveč v prostor, kjer je že vzpostavljena mreža javnih šol. Po opredelitvi razmerja med javnim in zasebnim šolstvom v beli knjigi zasebne šole dopolnjujejo javno šolsko mrežo, to dopolnjevanje pa je dodatno kvalificirano. Položaj zasebnih šol mora biti zasnovan tako, da le-te ne omejujejo ali rušijo javne šolske mreže. Za osnovne in srednje šole je v opredelitvi pridan še pogoj, ki se nanaša na kakovost.

Takšna zasnova zasebnega šolstva je predstavljala temelj za zakonodajo iz leta 1996. Načelna izhodišča v beli knjigi so dobila obliko niza zakonskih določitev. Sedemnajsti člen Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja iz leta 1996 tako govori o sprejemanju programov zasebnih šol, tako da pridobijo javno veljavnost, in opredeli zahtevo po »enakovrednem izobrazbenem standardu zasebnih šol«. Standard, kateremu morajo biti programi zasebnih šol enakovredni, so programi javnih šol. Ta zahteva je omiljena za programe šol, ki delujejo po posebnih pedagoških načelih, zanje se zahteva samo zagotavljanje »minimalnih znanj, ki omogočajo ustrezno zaključiti izobraževanje.«

Z ZOFVI je v 33. členu zahtevano, da zasebne šole, ki izvajajo javno veljavne izobraževalne programe, izpolnjujejo pogoje, ki so bili predpisani za javne šole – glede strokovnih delavcev, prostorov in opreme. V 10. členu ZOFVI je govor o javni službi, v 73. o koncesiji kot načinu, da zasebnik opravlja javno službo, s 86. členom so opredeljeni pogoji, kdaj šolam pripadajo sredstva iz proračuna (85 % glede na javne), 87. pa govori o omejitvi financiranja zasebne šole, če je »ogrožen obstoj edine javne šole v istem šolskem okolišu«. Z 88. členom je šolnina omejena na 15 odstotkov »sredstev, ki jih v javni šoli za plače in materialne stroške zagotavlja država na učenca«, 89. člen pa plače strokovnih delavcev v zasebnih šolah povezuje s plačami zaposlenih v javnih šolah.

Iz zakonske ureditev je razvidno, kako so bila razumljena in udejanjena določila iz bele knjige. Zasebno je opredeljeno v razmerju do javnega. Programi zasebnih šol morajo zagotavljati ustrezno kakovost izobraževanja. Sofinanciranje iz javnih sredstev je zagotovljeno, a tudi pogojeno: glede na plače in glede na šolsko mrežo. Obakrat je skrb v tem, da obstoj zasebnih šol ne bi zniževal kakovosti dela in dostopnosti javnih šol.

Ta koncepcija odnosa med zasebnim in javnim šolstvom od leta 1995

do leta 2015 ni bila spremenjena. Ni bila napisana nova bela knjiga niti ni bil sprejet noben dokument, ki bi na novo opredeljeval zasebno šolstvo in iz katerega bi sledila sprememba zakonodaje. Podani pa so bili predlogi za spremembo zakonov.

Spreminjanje zakonodaje leta 2007

Najbolj izrazit in značilen poskus spremeniti zakonodajo na področju zasebnega šolstva se je zgodil leta 2007. Z besedilom Izhodišča in podlage za pripravo predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja so bile pripravljene podlage, na katerih naj bi temeljili predlogi sprememb, v državni zbor pa je bil dokument vložen 18. maja 2007.

Besedilo se sklicuje na belo knjigo: »Strokovne podlage za zakonodajne spremembe v letu 1996 so bile predstavljene v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji iz leta 1995 ...« (Izhodišča, 2007, str. 3) V pojasnitvi ciljev tudi zelo jasno zapišejo: »Novela zakona sledi načelom in ciljem Bele knjige iz leta 1996. Predvidena zakonska zasnova zasebnega šolstva iz Bele knjige oziroma zakona iz leta 1996 predvideva zasebno šolstvo kot dopolnitev javne mreže šol. Navedeni koncept ostaja nespremenjen.« (Izhodišča, 2007, str. 8)

Ob tem opozarja na različno ureditev financiranja zasebnih šol: »Dosedanji zakon omogoča, da se javno veljavne programe zasebnih šol, ki so obstajale še pred letom 1996, financira v celoti s strani države, medtem ko se javno veljavni programi zasebnih šol, ustanovljenih po letu 1996, ne financirajo v takem obsegu, temveč le 85-odstotno (npr. od 6 programov zasebnih srednjih šol so sedaj 3 sofinancirani v obsegu 85 % in 3 v obsegu 100 %). Za različen način financiranja ni vsebinskih razlogov. Edini kriterij za razlikovanje je čas ustanovitve posamezne šole.« (Izhodišča, 2007, str. 3–4)

Pred vsebinsko in formalno ureditvijo zasebnega šolstva je bila že vpeljana javna podpora nekaterim zasebnim šolam, v strokovnih podlagah v beli knjigi je bilo nato predlagano 85-odstotno sofinanciranje. Z zakonsko ureditvijo leta 1996 ni bilo predlagano znižanje sofinanciranja za tiste zasebne šole, ki so bile z ad hoc ureditvijo pred zakonodajno ureditvijo zasebnega šolstva deležne javne podpore. Razvita argumentacija tako nakazuje zniževanje sofinanciranja za šole, katerih sofinanciranje presega stopnjo javnega sofinanciranja, ki je bila vzpostavljena takrat, ko se je položaj zasebnega šolstva sistemsko uredil.

V poglavju II. Cilji, načela in pogloblitve se tako kot cilj predlaga »poenotenje načina financiranja programov zasebnih šol« (Izhodišča, 2007, str. 7), v načela, ki jim sledi zakonodajalec, pa je vključeno pojasnilo: »... različni načini financiranja programov zasebnih šol, ki ne temeljijo na vsebinskih razlogih, niso utemeljeni.«

Tako se zdi, da bo s predlogom predvideno poenotenje financiranja na ravni, kot je bil predlagano v beli knjigi. A namesto tega je z besedilom vpeljan dodatni vidik:

»V slovenske zasebne osnovne in srednje šole je bilo v šolskem letu 2005/2006 vključenih 0,8 odstotka učencev in dijakov (v osnovne 0,12 %, v srednje pa 2,02 %). Glede na to, da nas navedeni deleži uvrščajo ne samo pod evropsko in svetovno povprečje, temveč na zadnja mesta po deležu otrok, ki obiskujejo zasebne šole, ter po deležu zasebnih šol, so v normativni ureditvi tega področja potrebne spremembe.« (Izhodišča, 2007, str. 8)

Cilj zdaj ni več omogočiti nastajanje zasebnega šolstva, skrbeti za kakovost zasebnega šolstva, ko gre za osnovne in srednje šole, ki izdajajo javno veljavna spričevala, ter zaščititi mrežo javnih šol, temveč cilj postaja tekma z Evropo. Vzpostavi se lestvica držav glede na število otrok, ki obiskujejo zasebne šole, in predpostavi, da je cilj uvrstiti se na tej lestvici čim višje. Predlagana rešitev je še bolj natančna: »Cilj

predlagatelja je, da se delež zasebnih šol do leta 2013 približa povprečju evropskih držav, ki so sprejele koncept zasebnega šolstva kot dopolnitev javne mreže šol (Avstrija, Češka, Danska, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Islandija, Irska, Italija, Luksemburg, Norveška, Poljska, Portugalska, Slovaška, Švedska, Velika Britanija). Povprečje deležev učencev oziroma dijakov zasebnih šol v zgoraj navedenih državah znaša za osnovno šolo 6,4 %, za srednjo pa 14 %. V izračun tega povprečja zavestno niso vključeni deleži Nizozemske, Belgije in Španije, ki imajo v Evropi največji delež zasebnih šol.« (Izhodišča, 2007, str. 8)

Če povzamemo: vladno gradivo se sklicuje na načela in cilje iz bele knjige, nato pa je vpeljan cilj, ki temelji na predpostavki, da več kot je zasebnih šol, bolje je za državo, ali morda: za državo je najbolje, če je po številu zasebnih šol v povprečju. Tega cilja v beli knjigi ne najdemo, niti ni skladen z njenimi cilji in načeli. Bela knjiga namreč ne vsebuje teze, da več kot je zasebnega šolstva, bolje je. Kot smo videli, vpeljuje zasebno šolstvo na osnovi javnega in vsebuje niz ukrepov, ki ščitijo mrežo javnih šol in njihovo kakovost. Ko torej avtorji zakonskih sprememb trdijo, da sledijo beli knjigi, in potem brez utemeljitev vpeljejo tezo, da več kot je zasebnih šol, bolje je, so v nasprotju sami s sabo.

Predlog sprememb sledi tezi, da več kot je zasebnih šol, bolje je, in v 27. členu določa spremembe 86. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, ki govori o javnem sofinanciranju zasebnih šol:

»... Zasebni šoli, ki izvajajo programe iz prvega odstavka tega člena, se zagotavljajo sredstva v skladu z metodologijo za oblikovanje obsega sredstev na udeleženca izobraževanja oziroma v skladu z normativi in standardi, ki veljajo za javne šole. Zasebnim šolam ne pripadajo sredstva za investicije, investicijsko vzdrževanje in opremo.«

Vloga ustavnega sodišča

Po odporu javnosti in nameri sindikatov, da bodo zbirali podpise za referendum, je bil predlog zakona v državnem svetu zavrjen, neuspešen pa je bil tudi pri ponovnem potrjevanju. Vendar vlada predloga ni umaknila. Da bi bila zakonodajna rešitev sprejeta, je ubrala drugo pot. Šestintrideset poslancev vladnih strank je namreč 11. decembra 2007, torej približno pol leta po neuspelem predlogu za spremembo zakonodaje, vložilo pobudo za ugotavljanje ustavnosti člena ZOFVI, ki ureja sofinanciranje zasebnih šol.

Vlada je to vlogo poslancev takoj podprla. V sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na 155. seji, 24. januarja 2008, je tako zapisala: »Zahtevo za oceno ustavnosti 86., 87., 88. in 138. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (v nadaljevanju ZOFVI) je vložilo 37 poslancev Državnega zbora s prvopodpisanim Jožetom Tankom. Vložniki zahteve izpodbijajo zakonske določbe, ki določajo različno financiranje zasebnih šol. Vlada RS se z navedbami iz zahteve v celoti strinja in jo podpira. Tudi po mnenju Vlade RS sporne določbe ZOFVI kršijo vse zgoraj navedene člene Ustave RS. Neustavnost določb je vlada poskušala odpraviti s predlogom novele ZOFVI, ki pa je doživela veto Državnega sveta in nato ni bila ponovno potrjena.«

Če obnovimo, je vlada vložila predlog sprememb zakona, da bi se javno sofinanciranje zasebnih šol izenačilo s financiranjem javnih šol, pri čemer se sklicuje na belo knjigo. S predlogom vlada ni bila uspešna. Skupina poslancev vladnih strank je vložila ustavno presojo člena o javnem sofinanciranju zasebnih šol. Vlada je zahtevo poslancev podprla in zapisala, da je s svojim predlogom sprememb zakona skušala odpraviti njegovo neustavnost. Ta trditev vlade je bila presetljiva, saj v predlogu sprememb zakona o neustavnosti ni bilo govora. V gradivu, ki ga je pripravila vlada oziroma član vlade, slednja ni bila niti omenjena. Neustavnost pa predstavlja močan argument.

Če bi predlagatelji sprememb zakona v resnici izhajali iz stališča, da so spremembe potrebne zaradi neustavnosti, bi jih najverjetneje uporabili v argumentaciji za spremembo zakonodaje. Tako da se prej zdi, da je bila neustavnost argument, ki je bil izpostavljen pozneje, ko je bil predlog spremembe zakonodaje neuspešen. To nakazuje k sklepu, da je takratna vladajoča politika – oziroma njen del – uporabila ustavno sodišče kot sredstvo za doseg tistih zakonodajnih sprememb, ki jih ni bilo mogoče uveljaviti v običajnem zakonodajnem postopku v parlamentu.

To pobudo je Ustavno sodišče RS obravnavalo junija 2009 in jo zavrglo (US, 2001), pri čemer je bil razlog za to proceduralne narave. Ker je pobudnikom s konstituiranjem novega državnega zbora oktobra 2008 potekel poslanski mandat, so s tem izgubili sposobnost biti stranka v postopku pred ustavnim sodiščem.

Vendar pa omenjeno ni bila prva ustavna presoja javnega sofinanciranja zasebnega šolstva. Novembra leta 2001 je ustavno sodišče obravnavalo pobudo o presoji ustavnosti tretjega in četrtega odstavka 72. člena ZOFVI, ki je prepovedoval konfesionalno dejavnost v javnih šolah in vrtcih ter v zasebnih šolah in vrtcih s koncesijo.

Ustavno sodišče je odločilo, da je bil tretji odstavek 72. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja v neskladju z ustavo, kolikor se nanaša na konfesionalno dejavnost v vrtcih in šolah s koncesijo, ki poteka v času zunaj opravljanja javne službe. Vendar je odločitev za dano razpravo pomembna iz dveh drugih razlogov. Najprej zato, ker je bil ustavni spor sprožen tudi zato, ker so se morale zasebne šole, ki jim je bila podeljena koncesija pred sprejetjem ZOFVI, prilagoditi novi zakonodaji. Vlagalec ustavne pritožbe je to interpretiral kot poseg v že pridobljene pravice. Ustavno sodišče je ugotovilo, da ni šlo za poseg v ustavne pravice tudi zato, ker zakonodaja predvideva, da se za zasebne šole, ki so bile deležne javne finančne podpore pred uvedbo ZOFVI, ta ohranja, četudi se zasebna

šola ne prilagodi določilo v 72. členu o avtonomiji šolskega prostora. Se pravi, da se ohranitev drugačnega tipa financiranja za nekatere zasebne šole razume v kontekstu izogiba posega v pridobljene pravice. Šest let pozneje je vlada v predlogu spremembe zakonodaje to različno financiranje razumela kot razlog, da se spremeni način javnega financiranja – z argumentom, da različni načini financiranja zasebnih šol niso utemeljeni. To skupno branje ustavne in zakonodajne »kritike« ureditve zasebnega šolstva pokaže, da kritiki ni mogoče ugoditi: bodisi je zakonska ureditev iz leta 1996 slaba, ker zasebnim šolam jemlje že podeljene pravice, bodisi je slaba, ker razlikuje med zasebnimi šolami glede na »nevsebinski« čas ustanovitve.

Odločitev ustavnega sodišča iz leta 2001 pa je pomembna tudi zaradi argumentacije. V obrazložitvi Ustavno sodišče RS v 21. odstavku tudi zapiše:

»Iz 57. člena Ustave izhaja obveznost države, da ustvari potreben pravni okvir za ustanovitev in delovanje zasebnih šol in da prizna javno veljavnost izobrazbe, pridobljene v zasebnih šolah. Odločitev države, da ne dovoli zasebnih šol (temveč samo javne), v praksi zaradi izredne rigidnostne težnje javnih šol načeloma ni več v sorazmerju s pojmovanjem demokratične družbe. (30) Nadaljnje vprašanje je, ali mora država zagotoviti tudi njihov dejanski obstoj, se pravi, ali mora zagotoviti (so) financiranje. Ob upoštevanju ustavne zahteve, da mora biti zagotovljena možnost učinkovitega in dejanskega izvrševanja človekovih pravic, je odgovor pritrdilen. Če naj bo ustavno zagotovljena pluraliteta nosilcev izobraževanja dejansko uresničena, je država dolžna ustvariti tudi finančne možnosti za to. Njen prispevek je sicer odvisen od tega, koliko zmore, vendar pa mora biti podpora taka, da omogoči dejanski obstoj zasebnega šolstva. Pomislek, da so starši otrok, ki pošljejo otroke v zasebne šole in morajo plačevati šolnino, v neenakopravnem položaju v primerjavi s tistimi, katerih otroci obiskujejo javne

šole, pa z vidika Ustave ni utemeljen. Zakonodajalčeva odločitev, da država financira v celoti le javne šole, v katere lahko vpišejo svoje otroke vsi starši, je v polju njegove presoje in zato ni v nasprotju z Ustavo.« (US, 2001, par. 21)

Pomen te argumentacije se pokaže ob zadnji, tretji ustavni pritožbi o financiranju zasebnega šolstva in odločitvi ustavnega sodišča iz decembra leta 2014 (U-I-269/12-24), da je 85-odstotno javno financiranje zasebnih osnovnih šol v neskladju z ustavo. Ključni del argumentacije Ustavnega sodišča RS se nahaja v 20. odstavku odločbe:

»20. Pravica do svobodnega izobraževanja iz prvega odstavka 57. člena Ustave je omejena na ravni osnovnošolskega izobraževanja. V skladu z drugim odstavkom 57. člena Ustave je osnovnošolsko izobraževanje obvezno in se financira iz javnih sredstev. Ker koristi od obvezne osnovne izobrazbe nimajo le učenci sami, temveč posameznikova osnovna izobrazba hkrati služi javni koristi, je Ustava predvidela tudi njeno javno financiranje. S tem pa je učencem zagotovila pravico do brezplačnega obveznega osnovnošolskega izobraževanja. Ker je Ustava to ustavno pravico učencev povezala z njihovo ustavno dolžnostjo, se mora iz javnih sredstev financirati tisto osnovnošolsko izobraževanje, ki je za učence obvezno. V modernih demokratičnih družbah se obveznost razlaga ozko, saj se nanaša le na zakonsko določeno vsebino izobraževalnega programa, ne pa tudi na izobraževalne institucije, ki ta program izvajajo. Drugi odstavek 57. člena Ustave zato učencem zagotavlja pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja, ne glede na to, ali ga izvaja javnopravni ali zasebnopravni subjekt.« (US, 2014, par. 20)

Bistveni del argumentacije tako predstavlja sklicevanje na moderne demokratične družbe, v katerih naj bi se obveznost nanašala na vsebino izobraževalnega programa, ne pa na institucijo, ki te programe

izvaja. Se pravi, da je bistvo argumentacije v dejstvu, da v modernih demokratičnih družbah država enako financira javne in zasebne šole, ko gre za osnovnošolsko izobraževanje. Če je bistvo argumentacije res v tem, potem utemeljevanje ustavnega sodišča ne zdrži. Kajti trditev, da je v modernih demokratičnih družbah financiranje javnih in zasebnih osnovnih šol izenačeno, ne drži. Če pogledamo empirične podatke za evropske države, je razvidno, da se delež javnega sofinanciranja zasebnih šol med posameznimi državami razlikuje, tako da empirični podatki ne dajejo opore za tovrstno trditev (npr. Šimenc, 2007, Šimenc in Tašner, 2011).

Mogoče je tudi, da trditve ne razumemo dobro in ima ustavno sodišče za svojo tezo, da se »v modernih demokratičnih družbah obveznost razlaga ozko, saj se nanaša le na zakonsko določeno vsebino izobraževalnega programa, ne pa tudi na izobraževalne institucije, ki ta program izvajajo,« drugo oporo. Ni pa jasno, zakaj teh razlogov ne razgrne. V drugih, zdi se da precej manj pomembnih poudarkih, je namreč svojo argumentacijo pripravljeno podpreti z dejstvi in načeli in številkami. V 17. odstavku, denimo, tako odločba postreže z empiričnimi številkami:

»Statistični podatki kažejo izrazito prevlado javnih osnovnih šol, kar poudarjajo tudi pobudniki in Vlada. Iz podatkov Eurostata izhaja, da je v Republiki Sloveniji v letu 2011 98,4 odstotka vseh učencev osnovnih in srednjih šol obiskovalo javne šole (evropsko povprečje je 82 odstotkov), 0,9 odstotka je obiskovalo državno sofinancirane zasebne šole (EU povprečje je 10,2 odstotka), 0,7 odstotka pa je obiskovalo neodvisne zasebne šole (EU povprečje je 2,9 odstotka). Razvid osnovnih šol kaže, da sta poleg tretjega pobudnika vanj vpisana še dva zasebna izvajalca oziroma 0,7 odstotka od vseh 458 izvajalcev.« (US, 2014, par. 17)

V obrazložitvi so tako zajeti empirični podatki, v opombah ustavno

sodišče navaja vire zanje, zato ni jasno, zakaj med njimi ni zapisan tudi vir za tezo, ki igra v argumentaciji ključno vlogo, namreč da se »v modernih demokratičnih družbah obveznost razlaga ozko, saj se nanaša le na zakonsko določeno vsebino izobraževalnega programa, ne pa tudi na izobraževalne institucije, ki ta program izvajajo.« In razlaga v 17. odstavku bi lahko vključevala pojasnilo, zakaj podatki o številu šol, ki jih navaja kažejo »izrazito prevlado javnih šol«. Ustavno sodišče verjetno ne bi zapisalo, da gre na področju obrambe v RS za izrazito prevlado slovenske vojske, niti ne bi pri zaporih navedlo, da gre za izrazito prevlado državnih zaporov, prav tako ne bi pri zagotavljanju javne varnosti izpostavilo, da gre za izrazito prevlado policije. Zakaj je potem na področju šolstva uporabilo vrednostno obloženo sintagmo, da gre za »izrazito prevlado javnih osnovnih šol«?

Poleg tega je sintagma »v modernih demokratičnih družbah se obveznost razlaga ozko« dvoumna. Lahko se nanaša na dejstva lahko pa na najstvo. Če opisuje dejstva, potem ustavnega sodišča v ničemer ne zavezuje. V sodobnih demokratičnih družbah se dogaja marsikaj, tudi marsikaj takega, kar ni nujno zaželeno. Niža se denimo nataliteta, priča smo nestrpnosti do priseljencev itd., a to ne pomeni, da takšna dejstva lahko služijo kot model za druge družbe. Navedena besedna zveza torej najverjetneje meri na najstvo, na vrednoto, ki je bistvena za moderne demokratične družbe. Temeljne vrednote teh družb so zapisane v ustave, zavarovane v mednarodnih deklaracijah, paktih, konvencijah. Simptomatično je, da ustavno sodišče v odločbi ne predstavi mednarodnih dokumentov, iz katerih sledi njegova trditiv. Zdi se, da tu ne gre za malomarnost ali površnost, temveč da dokumentov ne navede, ker jih ne more – videti je, da jih ne povzame, ker tisto, na kar se sklicuje, ne obstaja.

Ustavno sodišče v svoji obrazložitvi v 25. odstavku nadalje odgovarja na pomislek državnega zbora, da različno financiranje temelji na razlikah, ki obstajajo med izobraževalnimi programi javnih in zasebnih šol. Javno veljavni programi zasebnih šol tako po stališču državnega

zboru vključujejo »tudi vsebine, ki jih programi javnih šol ne vključujejo ali jih celo ne smejo vključevati« (US, 2014, par. 24). Ta pomislek se zdi ustavnemu sodišču tako tehten in pomemben, da mu nameni daljši odgovor. V tem odgovoru je poudarjeno, da javni in zasebni »izvajalci« (šole tako v govorici ustavnega sodišča postanejo »izvajalci«) sledijo enakim ciljem, enakovrednim izobrazbenim standardom itd., tako da med javnimi in zasebnimi programi ni razlik.

»Vsebinske razlike v načelih, po katerih delujejo zasebne oziroma javne šole kot institucije, se pokažejo šele v razširjenih izobraževalnih programih, ki se ne financirajo iz javnih sredstev in zato niso predmet te pobude. Pravica do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja od države namreč ne zahteva, naj financira tudi izvajanje nadstandardnih ali razširjenih programov, s katerimi zasebne šole zasledujejo svoje partikularne interese (14. točka obrazložitve odločbe št. U-I-68/98). Drugi odstavek 57. člena Ustave torej zahteva, naj se javno financira obvezen minimum osnovne izobrazbe, ki je enotno določena po vsebini, kar pa ne zajema financiranja dodatnih vsebin, ki so odvisne od vrednostnih usmeritev posameznih izvajalcev osnovnošolskega izobraževanja.« (US, 2014, par. 24)

Argumentacija ustavnega sodišča torej izhaja iz teze o delitvi med »minimumom osnovne izobrazbe« in »razširjenimi izobraževalnimi programi«, med skupnim osnovnim programom ter »nadstandardnimi in razširjenimi programi«. Prvi so javno financirani, drugi pa so dodatek, »s katerim zasebne šole zasledujejo svoje partikularne interese«, ta dodatek pa ni javno financiran. Javno financirani program torej »ne zajema financiranja dodatnih vsebin«, ki jih programi javnih šol »ne vključujejo ali jih celo ne smejo vključevati«.

Razlikovanje med ožjim in razširjenim je načeloma smiselno, a ko se uporabi na področju vzgoje in izobraževanja, njegova raba ni več

utemeljena. Zdi se celo, da priča o nepoznavanju področja. Smiselno bi bilo, če bi posebne vsebine zasebnih šol imele obliko posebnih ur verouka, ki so dodane rednemu pouku. Javne in zasebne šole imajo skupni dopoldanski pouk matematike, slovenščine itd., v katoliških osnovnih šolah pa popoldne sledijo še ure verouka, ki so nadstandardni program, ki ni financiran iz javnih sredstev.¹ Vendar v sodobnih demokratičnih državah razlika med javnimi in zasebnimi šolami ni tega tipa. Navedimo primer. Načela waldorfske pedagogike niso nekaj, česar se učenci učijo popoldne v dodatnem programu; bistvo waldorfskih šol je, da ta načela ne le obarvajo pouk, temveč strukturirajo celoto le-tega. Osnovnega programa tako preprosto ni mogoče ločiti od razširjenega – in ta nezmožnost ločevanja ni neka lastnost programa, temveč njegovo bistvo. Podobno velja za katoliške zasebne šole.² Specifična obarvanost programa ni nekaj, kar ima obliko popoldanskega pouka, temveč je prisotna pri vseh urah. Tesen preplet vednosti, vrednot, stališč, načel ni naključno dejstvo, temveč izhaja iz bistva vzgoje in izobraževanja. Za argumentacijo ustavnega sodišča

1 Zdi se, da je tako razumevanje Ustavnega sodišča RS. V 26. odstavku namreč ugotavlja: »Tudi iz priloženega Programa devetletne katoliške osnovne šole v Zavodu sv. Stanislava izhaja, da verouk (kateheza) ne sodi v sklop obveznega programa, temveč v sklop razširjenega programa, ki ni predmet pogodbe o sofinanciranju (2.1 točka Posebnega dela Programa).« (US, 2014, par. 26)

2 Osnovna šola Alojzija Šuštarja – Zavod Sv. Stanislava tako na svoji spletni strani v razdelku Duhovno življenje na šoli jasno zapiše: »Osnovna šola Alojzija Šuštarja je katoliška osnovna šola. Njen značaj se odraža na različnih ravneh v vsakodnevnem in letnem programu: Začetek in konec vsakega šolskega dne izročimo Bogu. Za vse otroke je obvezen šolski predmet spoznavanje vere (v prvih dveh triletjih) oz. vera in kultura (v zadnjem triletju). Za vsak razred je oblikovan tridnevni program skupnega bivanja otrok, staršev, učitelja in duhovnega vodja. Oblikovanje šolskega leta se ravna tudi po praznikih v cerkvenem koledarju. Občasno bo za otroke pripravljeno njim primerno bogoslužje. Naša šola se razume kot prostor, kjer želimo živeti skupaj, biti navzoči drug za drugega in se podpirati v odnosu z Bogom. Človek je celostno, večplastno bitje, ne le telesno in duševno, temveč tudi duhovno bitje. Slednje zajema predvsem vprašanja smisla življenja. Želimo podpirati duhovni razvoj otrok, da bi prišli do odgovorov na najpomembnejša življenjska vprašanja. Šola naj bi postala okolje, ki izhaja iz krščanskih vrednot. Spoštljiv, iskren in odkrit odnos do drugih je pogoj, da lahko vsak doživlja srečo in zadovoljstvo in se odpira za Boga. Šolsko kulturo naj bi zaznamovala strpnost in sprejemanje drugačnosti (tudi religiozne).« Pridobljeno 14. 1. 2016 (<http://os.stanislav.si/duhovnost/duhovno-zivljenje-na-soli>).

ima to neprijetne posledice. Financiranje rednih vsebin šol je tako neposredno hkrati tudi financiranje posebnih načel, po katerih šola deluje, in vrednot ter stališč, ki jih šola želi prenašati na nove generacije. Tako da je – v jeziku ustavnega sodišča – financiranje obveznega minimuma osnovne izobrazbe tudi financiranje vrednostnih usmeritev posameznih »izvajalcev« osnovnošolskega izobraževanja. Zdi se, da argumentacija ustavnega sodišča na tej točki kaže zelo šibko poznavanje področja vzgoje in izobraževanja ter ignoriranje v pedagoških strokah že dolgo uveljavljenih strokovnih spoznanj (npr. Peček in Lesar, 2009).

Obstaja pa še drugačno branje argumentacije ustavnega sodišča. Morda utemeljevanja v odločbi ne gre brati deskriptivno, temveč normativno. Iz odločbe bi potem sledilo, da so katoliške zasebne šole lahko zaznamovane s specifičnim katoliškim etosom le v času, ki je ločen od časa, v katerem se izvaja javno financiran in javnim šolam identičen program. Taka zahteva se zdi iz pedagoških razlogov težko sprejemljiva.

Šolam, ki delujejo po alternativnih pedagoških načelih, pa bi bile posledice tovrstne razlage še dodatno nenaklonjene. Ker zakonodaja zanje ne predpisuje javnim šolam enakovrednih izobrazbenih standardov, temveč le »minimalna znanja, ki omogočajo uspešno zaključiti izobraževanje« (17. člen ZOFVI), bi to lahko pomenilo, da se javno financira samo sorazmerni del, v katerem minimalno znanje ustreza izobrazbenim standardom javnih šol. Ker te šole le delno uresničujejo izobraževalne cilje javnih šol, bi tudi sofinanciranje moralo biti le delno. Če torej velja, da »drugi odstavek 57. člena Ustave zahteva, naj se javno financira obvezen minimum osnovne izobrazbe, ki je enotno določena po vsebini, kar pa ne zajema financiranja dodatnih vsebin, ki so odvisne od vrednostnih usmeritev posameznih izvajalcev osnovnošolskega izobraževanja« (US, 2014, par. 24), potem bi morala zakonodaja za vsako zasebno šolo ugotavljati, kolikšen del programa vključuje »obvezen minimum splošne izobrazbe«, kolikšen del

programa pa »dodatne vsebine«, in financirati samo prvi del programa zasebnih šol.

Da ne bo nesporazumov: naj se odločimo za prvo ali drugo branje argumentacije ustavnega sodišča, obe sta po našem mnenju v neskladju s koncepcijo zasebnega šolstva, kot se je uveljavila v evropskem prostoru (npr. Krek, 1996) in na katero se opira tudi bela knjiga iz leta 1995.

Kritika odločitev ustavnega sodišča

Analiza torej pokaže več mest, na katerih je argumentacija Ustavnega sodišča RS nepopolna ali pa temelji na nepoznavanju področja vzgoje in izobraževanja, na katerega se rzsodba nanaša. Zdi se, da je ta analiza tako kritika odločitve ustavnega sodišča. Če odločitev temelji na slabem poznavanju dejstev, je slabo utemeljena. In ker je slabo utemeljena, je sporna njena veljava. Ali se v odločitev ustavnega sodišča sme dvomiti? Zdi se, da na to vprašanje odgovarja kar ustavno sodišče samo. V argumentaciji leta 2014 namreč omenja odločbo iz leta 2001 in v 12. odstavku zapiše:

»Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-68/98 z vidika zasebnega šolstva kot celote, ki se ne omejuje le na zasebne osnovne šole, zato že presodilo, da ni utemeljen pomislek, da so starši otrok, ki pošljejo otroke v zasebne šole in morajo plačevati šolnino, v neenakopravnem položaju v primerjavi s tistimi, katerih otroci obiskujejo javne šole. Zakonodajalčeva odločitev, da država financira le javne šole, v katere lahko vpišejo svoje otroke vsi starši, je v polju njegove presoje in zato ni v nasprotju z Ustavo. Ustavno sodišče se je pri tem sklicevalo na judikaturu ESČP, da država na svoje stroške ni dolžna zagotoviti šol, ki so (oziroma šol, katerih učne vsebine so) v skladu z določenim verskim (ali filozofskim) prepričanjem staršev.« (US, 2014, par. 12)

Samo ustavno sodišče leta 2014 torej ugotavlja, da je leta 2001 že presodilo, da neenako javno financiranje zasebnih šol ni v neskladju z ustavo. Vendar se leta 2014 odloči drugače, svoje stališče pa utemelji tako, da argumentacijo iz leta 2001 kvalificira, kot da velja »z vidika zasebnega šolstva kot celote, ki se ne omejuje le na zasebne osnovne šole«. Zdi se torej, da gre to kvalifikacijo razumeti v smislu, da se je argumentacija ustavnega sodišča leta 2001 nanašala na zasebno šolstvo kot celoto, zdaj pa se drugačna odločitev nanaša samo na osnovne šole. Težava takšne logike je v tem, da zasebno šolstvo kot celota vključuje obvezno osnovno šolo. Ker tisto, kar velja za celoto, velja tudi za del, tisto, kar velja za šolstvo kot celoto, velja tudi za osnovno šolo. Iz te kvalifikacije bi torej sledilo, da ustavno sodišče leta 2014 o svoji prejšnji odločitvi iz leta 2001 trdi, da je takrat spregledalo dejstvo, da ne bi smelo govoriti o zasebnem šolstvu kot celoti, saj le-to vključuje tudi obvezno osnovno šolo, zanjo pa lastnosti, o katerih je bilo govora, po mnenju iz leta 2014 ne veljajo. Ker predstavlja obvezna osnovna šola pravzaprav najpomembnejši in najboljšežnejši del šolskega sistema, s tem ustavno sodišče leta 2014 implicira, da je odločitev iz leta 2001 temeljila na neverjetni strokovni napaki. Če ta razmislek drži, odločitev iz leta 2014 vsebuje sicer prikrito, a radikalno kritiko prejšnje odločitve, saj naj bi vsebovala nepoznavanje elementarnih dejstev o področju, o katerem je ustavno sodišče leta 2001 razsojalo.³ Največji in najbolj radikalni kritik ustavnega sodišča je potemtakem kar to sodišče samo.

3 Ob branju odločbe Ustavnega sodišča RS iz leta 2001 se lahko zdi bolj verjetna tudi druga možnost, da sodišče leta 2014 podtika nepoznavanje strukture šolskega sistema odločbi iz leta 2001 z namenom, da bi ohranilo videz enotnosti svojih odločitev. S tem se izogne utemeljevanju, kateri razlogi so ga leta 2014 vodili do tega, da je radikalno spremenilo odločitev iz leta 2001. Videz je sicer pomemben, a v sodobnih demokratičnih družbah je pri strokovnih odločitvah bistveno bolj pomembna argumentacija. Verjetno pa je bil v obravnavanem primeru videz pomemben tudi zato, ker spreminjanje odločitev ustavnega sodišča terja resno mednarodno primerjalno argumentacijo, se pravi prav tisto argumentacijo, ki je sodišču za njegovo odločitev leta 2014 ni uspelo najti.

Posledice odločitve ustavnega sodišča

Zdi se, da ustavno sodišče s svojo odločitvijo o tem, da je neustaven samo en odstavek enega člena ZOFVI (natančneje, v dikciji ustavnega sodišča »prvi stavek drugega odstavka 86. člena«), ne spreminja bistveno veljavne koncepcije zasebnega šolstva v Sloveniji. Ta videz vara. Ključni del odločitve je teza, da po ustavi ni dovoljeno omejevati javnega sofinanciranja zasebnega šolstva. To pa pomeni, da ni treba spremeniti le 86. člena ZOFVI, temveč je potencialno neustaven tudi 87. člen, ki govori o varovanju mreže javnih šol. Če je ustavno zapovedano polno (oziroma s financiranjem javnih osnovnih šol izenačeno) javno sofinanciranje zasebnih osnovnih šol, potem je neustavno omejevati financiranje zasebnih osnovnih šol in je potemtakem neustavno tudi omejevanje javnega sofinanciranja zasebne šole, ki ogroža obstoj edine javne šole v istem šolskem okolišu. In če je neustavno omejevati javno sofinanciranje zasebnih osnovnih šol, potem je neustavno omejevati sofinanciranje takrat, ko prispevek staršev presega »15 % sredstev, ki jih v javni šoli za plače in materialne stroške zagotavlja država na učenca«. Potencialno neustaven je torej še 88. člen ZOFVI. In če je neustavno omejevanje javnega sofinanciranja zasebnih šol, potem je (potencialno) neustaven tudi 89. člen, ki plače učiteljev v zasebnih šolah povezuje s plačami učiteljev v javnih.

Če je to sklepanje pravilno, potem je Ustavno sodišče RS s svojo v besedilu odločbe nerazloženo in v besedilu odločbe neutemeljeno postavko, da se v »modernih demokratičnih družbah obveznost razlaga ozko, saj se nanaša le na zakonsko določeno vsebino izobraževalnega programa, ne pa tudi na izobraževalne institucije, ki ta program izvajajo« (US, 2014, par.), pripravilo teren za niz novih ustavnih sporov oziroma postavilo pod vprašaj niz členov, ki urejajo razmerje med javnimi in zasebnimi šolami v Sloveniji. Potemtakem razsodba ustavnega sodišča ne pomeni, da se nekoliko poveča javno sofinanciranje zasebnih osnovnih šol, temveč da je razveljavljena koncepcija

zasebnega šolstva, kot je bila vzpostavljena v beli knjigi leta 1995.⁴ Sicer govor ustavnega sodišča o »prevladi javnih šol« že nakazuje neko drugo koncepcijo odnosa med javnimi in zasebnimi šolami, a ni povsem razvidno, kako taka koncepcija izhaja iz Ustave RS. Prav tako ni popolnoma jasno, katere so tiste bistvene razlike med opredelitvijo vzgoje in izobraževanja v Ustavi RS in opredelitvami vzgoje in izobraževanja v številnih mednarodnih dokumentih, da po mnenju ustavnega sodišča iz Ustave RS sledi obveznost države Slovenije, da finančno podpira zasebno šolstvo (in po odločitvi ustavnega sodišča celo v enaki meri kot javno osnovno šolstvo), iz drugih mednarodnih dokumentov pa ta obveznost ne sledi. Za lažjo primerjavo za konec ob členu Ustave RS navajamo kratko preglednico različnih opredelitev pravice do izobraževanja v mednarodnih dokumentih, iz katerih glede na mednarodno pravno prakso ne sledi obveznost držav, da financirajo zasebno šolstvo.

.....

4 To prinaša novo načelno vprašanje. Ob utemeljitvi svoje odločitve se je ustavno sodišče sklicevalo na belo knjigo in tudi na ureditev v zakonodaji, ki se na belo knjigo opira (denimo na omejitev plač učiteljev v zasebnih šolah). S svojo odločitvijo to zakonodajo razveljavlja (če financiranje zasebnih šol sledi iz ustave, je ne more omejevati zakonodaja) in tako razveljavlja tudi del temelja, na katerega je oprlo svojo odločitev. Vprašanje je torej: ali je odločitev ustavnega sodišča še utemeljena, če je sama razveljavila del temelja, na katerega se opira?

Ustava RS, 57. člen	Splošna deklaracija človekovih pravic, 26. člen	Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, 13. člen	Konvencija o otrokovih pravicah, 28. in 29. člen
<p>Izobraževanje je svobodno. Osnovnošolsko izobraževanje je obvezno in se financira iz javnih sredstev. Država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo.</p>	<p>1. Vsakdo ima pravico do izobraževanja. Izobraževanje mora biti brezplačno vsaj na začetni stopnji. Šolanje na začetni stopnji mora biti obvezno. Tehnično in poklicno šolanje mora biti splošno dostopno. Visoko šolanje mora biti na osnovi doseženih uspehov vsem enako dostopno.</p> <p>2. Izobraževanje mora biti usmerjeno k polnemu razvoju človekove osebnosti (...)</p> <p>3. Starši imajo prednostno pravico pri izbiri vrste izobraževanja svojih otrok.</p>	<p>1. Države pogodbenice tega pakta priznavajo vsakomur pravico do izobraževanja (...)</p> <p>2. Z namenom doseči polno uresničitev te pravice, države pogodbenice tega pakta priznavajo:</p> <p>a) da mora biti osnovno izobraževanje obvezno in vsem brezplačno dostopno (...)</p> <p>3. Države pogodbenice tega pakta sprejmejo obveznost, da bodo spoštovale pravico staršev oziroma zakonitih skrbnikov, da izberejo za svoje otroke tudi take šole, ki jih niso ustanovile javne oblasti (...)</p> <p>4. Nobene določbe tega člena ni dovoljeno razlagati tako, kot da bi posameznikom ali pravnim osebam kratila pravico do ustanavljanja in upravljanja šol (...)</p>	<p>28. člen</p> <p>Države pogodbenice priznavajo otrokovo pravico do izobraževanja in z namenom, da bi bila ta pravica polagoma dosežena na podlagi enakih možnosti, še posebej:</p> <p>a) zagotavljajo obvezno in vsem brezplačno dostopno osnovno šolanje (...)</p> <p>29. člen (...)</p> <p>2. Nobene določbe tega ali 28. člena ni dovoljeno razlagati tako, kot da bi posameznikom ali organom kratila pravico ustanavljanja in upravljanja izobraževalnih ustanov; pogoj je le, da so spoštovana načela iz 1. točke tega člena in da je izobrazba, ki jo dajejo take ustanove, v skladu z minimalnimi normami, ki jih lahko predpiše država.</p>

Literatura in viri

Kodelja, Z. (1995). *Laična šola pro et contra*. Ljubljana: Mladinska knjiga.

Krek, J. (ur.) (1995). *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji*.

Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.

Krek, J. (ur.) (1996). *Zasebno šolstvo: struktura, primerjava različnih šolskih sistemov in zakonodajne rešitve v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.

Osnovna šola Alojzija Šuštarja (2016). Duhovno življenje na šoli. Pridobljeno 14.1.2016 (<http://os.stanislav.si/duhovnost/duhovno-zivljenje-na-soli>).

Peček Čuk, M., Lesar, I. (2009). *Moč vzgoje*. Ljubljana: Tehniška založba Slovenije.

Šimenc, M. (ur.) (2007). *Prikaz ureditev zasebnega šolstva v državah EU*. Ljubljana:

Pedagoška fakulteta.

Šimenc, M., Tašner, V. (ur.) (2001). *Zasebno šolstvo v Sloveniji*. Ljubljana: Pedagoški inštitut.

Ministrstvo za šolstvo in šport (2007). *Predlog sprememb Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja* (EVA 2007-3311-0004).

Šolska zakonodaja (1996). Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.

Urad Vlade za komuniciranje (2008). Predlog mnenja o zahtevi skupine poslancev za oceno ustavnosti 86., 87., 88. in 138. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja. V *Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na 155. seji, 24. januarja 2008*. Pridobljeno 14. 1. 2016 (www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/cns/.../o801241438447_sevl155.doc).

Ustavno sodišče RS (2001). Odločba U-I-68/98.

Ustavno sodišče RS (2009). Odločba U-I-356/07-13.

Ustavno sodišče RS (2014). Odločba U-I-269/12-24.

Slavko Gaber, Veronika Tašner

VZDRŽNOST KAKOVOSTNEGA SLOVENSKEGA ŠOLSKEGA SISTEMA V LUČI RAZPRAVE O FINANCIRANJU ZASEBNIH ŠOL

Po dobrih dveh desetletjih oblikovanja državnosti in podsistemov upravljanja, ki naj bi omogočili splošno dobrobit državljanov in državljanov, se Slovenija, namesto da bi krepila javne službe, ki bi bile splošno dostopne, obrača v smer, ki se je v svetu že zapletla v nerešljiva protislovja kopičenja zasebne lastnine in njenega derivata – neenakosti. Akterji, ki se tega lotevajo, samo v delu zadevajo organe, institucije države in politike v ožje pomenu besede. Zdi se celo, da so v večji meri na delu interesno povezane skupine različnih obsegov in izvorov, ki poskušajo končno (še zadnji(č)) tlakovati pot za prevlado zasebnega.

Ob omenjenem ozadju smo se v državi, ki nima prave tradicije zasebnega, napotili v smeri razgradnje javnih služb in k poskusom zasebne in skupinske prigrabitve tistega, kar je plenilsko še mogoče odnesti »domov«. Tako kot na številnih drugih področjih smo tudi tukaj soočeni z racionalnostjo zamudnika, ki, ko je bil čas za to, ni vzpostavil in tudi ni užil dobrobiti mehanizmov, ki so bili v svojem času nedvomno produktivni, ko je primeren čas minil, pa hlasta po nečem, kar je – v več pomenih te besede – mimo.

Medtem ko v svetu celo na področjih, ki spadajo v polje osebne lastnine – denimo prevozna sredstva –, prehajajo na sisteme dostopa do dobrin za čas, ko jih dejansko uporabljamo (prim. Guardian, 2015 in Wernick, 2014), se v Sloveniji ob zaradi krize že tako zmanjšanih sredstvih za opravljanje skupnih, javnih služb, kot je zdravstvo, na področju katerega grozi nevarnost zmanjšanja dostopnosti nujnih zdravstvenih storitev v manjših mestih, ter ob zamislih o zapiranju podružničnih šol spogledujemo še z idejami krepitve zasebnega na račun javnega.

Zasebno zdravstvo predstavlja tako eno od temeljnih idej profesionalne skupine, ki v njem vidi priložnost za lastno dolgo želeno »pogospodnje«, na področju šolstva, kjer učiteljstvo za zdaj še ni zbolelo za čim podobnim, pa želijo javno šolstvo najprej finančno izčrpati, oslabiti in s tem devalvirati, potem pa razgrabiti. V primeru šolstva so na delu skupine ideološko nervoznih somišljenic in somišljenikov, ki večinoma prihajajo iz spektra desne politične provenience in so tesno povezane s skupinami, nad prosperiteto katerih bdi katoliška cerkev, ki ne more prevzeti skrbi za duše vernic in vernikov, ter v navezavi s politično formacijo, ki v Sloveniji meri na podreditev družbe eni politični opciji in po zgledu madžarskega predsednika vlade Viktorja Orbana ustanavlja lastne paravojaške enote, medije ipd. Omenjena naveza si prizadeva tudi prisvojiti vlogo, ki jo v sodobnih družbah že stoletja opravljajo države oziroma so v čedalje večji meri v domeni javnih služb – prevzeti želi regulacijo polja t. i. civilnih dobrin (prim. Locke, 1689/1994) ter si pri tem zagotoviti osebno in skupinsko dobrobit na račun javnih financ.

Opisani naval na javne službe sicer ni prvi v ne posebno dolgi zgodovini samostojne Slovenije, je pa posebno poveden glede na čas, v katerem poteka, in glede na akterje, ki pri njem sodelujejo.

Slovenija je v času poslavljanja socializma, ki je pred tem poskušal enkrat za vselej opraviti z vsemi oblikami zasebne lastnine in je s stavo na enostavno enakost (prim. Walzer, 1983) zapravil priložnost za reflektirano zamikanje in kombiniranje pristopov k ekonomijam sodobnosti, ob prehodu iz 80. v 90. leta prejšnjega stoletja iskala nove modalitete bivanja. V tem iskanju so tudi povsem dobronamerni misleci ter strokovnjakinje in strokovnjaki za posamezna področja po desetletjih zapovedanega povečevanja »družbene lastnine« elaborirali »privatizacijo na področju družbenih dejavnosti« (prim. Beltram et al., 1993 in Rus et al., 1996).

Ob tem ko so si privatizacijo zamišljali kot prispevek k nečemu, kar je »splošen trend k deregulaciji in uveljavitvi nedržavne, civilne sfere«

(Mahne, 1996, str. 68), so dejansko sodelovali v procesu razgradnje legitimnosti javnih služb v posocialističnih državah. Ko ena od soavtoric osnutka zakona o vrtcih, ki je bil sicer pozneje precej spremenjen, zapiše, da bodo rešitve »zagotovo odpravile dosedanji monopol javnega sektorja na področju predšolske vzgoje in varstva« (Stropnik, 1993, str. 374), zgolj popisuje v tistem času razširjeno prepričanje, da bo zmanjšanje moči »javnega sektorja« pripeljalo v polje »družbenih dejavnosti« konkurenčnost in z njo večjo učinkovitost ter kakovost storitev. Takrat že zmagovita neoliberalna racionalnost konkurenčnosti je bila v navedenih zapisih tako kot zdaj sicer delno prikrita s stavo na »liberalizacijo«, večjo vlogo potrošnikov ali pa celo civilne družbe, je pa nedvoumno izstopala kot tip racionalnosti časa. Avtorica, ki leta 1993 razpravlja o mogoči ureditvi privatizacije predšolske vzgoje, tako navdušeno predlaga uvedbo neke vrste vavčerjev, »s katerimi bi se uporabnikom omogočila individualna izbira in nakup storitev na trgu, če bi jo potrebovali. Uporabniki bi se spremenili iz klientov v kupce (...)« (ibid., str. 376) in, kot kaže, je to tudi ena od idej, ki je na ozadju premislekov tistega časa, ko se mnogi sprašujejo, ali si »lahko javna uprava lasti pravico odločati namesto uporabnikov o primernosti programov nejavnih izvajalcev« (ibid.). In praviloma tudi sklenejo, da »upravlja ta javna uprava njihov denar« (ibid., str. 376–377). Še več: javni uslužbenci, ki so zato, da bi bili že vnaprej sumljivi, poimenovani državni uslužbenci, so opisani kot tisti, ki nasprotujejo zasebni iniciativi, ker »že sam obstoj nejavnih koncesionarjev pomeni grožnjo državnim uslužbencem, ki poslej lahko izgubijo službo, če bo nejavni konkurent uspešen« (ibid., str. 74). V kratkem izseku razmisleka o eni od predlaganih privatizacij tako najdemo cvetober regulativnih idej navala na poslovilno rajanje kapitalistične ekonomije kot zveličavne nositeljice »konca zgodovine« (Fukuyama, 1992): zasebno, konkurenčno, poceni in razični potrošnik na eni strani, na drugi pa javni servisi, požrešni in samopašni uradniki, potratno, neracionalno in v nasprotju z interesi državljanov in državljanov.

Ob zgolj nakazanih konturah obdobja devetdesetih let minulega stoletja se je dejansko vzpostavil sistem različnih modalitet sobivanja javnega in zasebnega – torej tudi uveljavljanja zasebnih iniciativ »na področju družbenih dejavnosti« –, med njimi tudi privatizacij. Omejeni s prostorom in podrobnejšim poznavanjem le enega od segmentov se bomo v tokratnem zapisu zadržali zgolj pri splošnem orisu zamikov razmerij in pri nekaj bolj podrobnem tematiziranju enega od segmentov iskanja za samostojno Slovenijo primernih modalitet razmerja med javnim in zasebnim: pri področju edukacije.

V letih prevlade neoliberalne racionalnosti urejanja sodobnih družb v večini evropskih držav je zakonodaja za področje šolstva v Sloveniji, ki je bila v delu, ki je ključen za našo razpravo, sprejeta leta 1996 – torej na višku »navala« konkurenčnosti –, prinesla poudarjeno varovanje javne službe; dograjevanje javne mreže s koncesioniranimi institucijami in možnost, da starši, ob takrat primerjalno zgledno visokem deležu sofinanciranja zasebnih šol, za svoje otroke izberejo edukacijo, ki je bliže njihovim pogledom na vzgojo, kot je vzgoja, ki poteka v polju javnih vrtcev in šol.¹ Javna mreža vzgojno-izobraževalnih ustanov naj bi v Sloveniji vsaki državljanke, državljanu zagotovila dostop do tudi po kakovosti mednarodno primerljive edukacije in hkrati skrbela za to, da se mladi po in ob socializaciji, ki so je deležni v družini, socializirajo tudi za sobivanje v širši socialni entiteti – v družbi, ki je vse bolj prostor srečevanja in akomodacije različnih pogledov na življenje ter tudi različnih modalitet bivanja.² Ena od

- 1 Vodilo tedanjega koncepta je bilo, da država vzpostavi takšno razmerje med javnim in zasebnim, po katerem »zasebne šole bogatiji javno ponudbo, staršem omogočijo večjo izbiro, prispevajo k večji prilagodljivosti javnega sistema in dopolnjujejo javno šolsko mrežo (in je ne omejujejo ali rušijo)« (Krek, 1995, str. 238).
- 2 V tem pristopu je očiten durkheimovski pogled na vlogo edukacije v družbi. Za Émila Durkheima je to proces tako socializacije kot individualizacije. Vzgoja mora po njegovem namreč poskrbeti za oblikovanje ideje o »človekovi naravi, posebni pomembnosti naših različnih sposobnosti, o pravicah in dolžnosti, o družbi, o posamezniku (...) – torej o tistem, kar nas, ne glede na razlike in posebne partikularne interese, povezuje – in za oblikovanje različnega, »ker mora biti otrok pripravljen na vlogo, k izvrševanju katere bo poklican«. Prav zato, poudarja Durkheim (2009), edukacija, ko dosežejo otroci določena leta, ne more biti več enaka za vse, ki jih zadeva.

pomembnih nalog takšnega sistema edukacije naj bi bilo oblikovanje nabora skupnih vrednot, znanja, spretnosti in praks, ki bodo omogočali notranjo kohezivnost slovenske družbe kot dela evropske kulture in civilizacije.³

Pri tem je zakonodaja ob regulaciji javnega sistema edukacije kot dopolnilo javne mreže vrtcev in šol predvidela koncesionirane zavode (te naj bi država in občine financirale v enakem obsegu kot javne vrtce in šole). Z namenom staršem omogočiti pravico do izbire edukacije, ki bo ustrezala njihovemu svetovnemu nazoru, pa je z zakonom omogočeno ustanavljati zasebne vrtce in šole, ki jim je, če izpolnjujejo temeljne prostorske, kadrovske in programske pogoje, zagotovljeno tudi avtomatično financiranje iz javnih sredstev v višini 85 odstotkov sredstev, ki jih država in občine na osebo za materialne stroške in plače zagotavljajo za delovanje istovrstne javne institucije (prim. 86. člen Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, ZOFVI).⁴

.....
3 V Zakonu o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja je tako v drugem členu med cilji vse prej kot slučajno zapisano:

- »(...) zagotavljanje optimalnega razvoja posameznika ne glede na spol, socialno in kulturno poreklo, veroizpoved, rasno, etnično in narodno pripadnost ter telesno in duševno konstitucijo oziroma invalidnost,
- vzgajanje za medsebojno strpnost, razvijanje zavesti o enakopravnosti spolov, spoštovanje drugačnosti in sodelovanje z drugimi, spoštovanje otrokovih in človekovih pravic in temeljnih svoboščin, razvijanje enakih možnosti obeh spolov ter s tem razvijanje sposobnosti za življenje v demokratični družbi, (...)
- omogočanje vključevanja v procese evropskega povezovanja,
- uveljavljanje možnosti izbire na vseh ravneh vzgoje in izobraževanja,
- omogočanje vzgoje in izobraževanja, ki ustreza stopnji razvoja in življenjski dobi posameznika, (...)
- zagotavljanje enakih možnosti za vzgojo in izobraževanje otrok iz socialno manj spodbudnih okolij, (...)
- vzgajanje in izobraževanje za trajnostni razvoj in za dejavno vključevanje v demokratično družbo, kar vključuje tudi globlje poznavanje in odgovoren odnos do sebe, svojega zdravja, do drugih ljudi, do svoje in drugih kultur, do naravnega in družbenega okolja, do prihodnjih generacij (...)«

4 Pri tem je za našo razpravo pomembno dejstvo, da je bil zakon, ki ureja financiranje javnih in zasebnih šol, v taktatnem parlamentu sprejet brez glasu proti (prim. glasovanje o zakonu (ZOFVI) na 37. seji DZ RS, 1996).

- I. Skrb za odmik od državno regulirane šole in vrtca v smeri javnega vrtca, šole je bila v sistemu sistematično vgrajena v več točkah.
1. Najprej s tem, da o financiranju, nefinanciranju in tudi o višini sofinanciranja ne odloča nobena državna ali občinska oblastna instances, ampak financiranje – ob izpolnjevanju z zakonom predpisanih pogojev – steče po zakonu.
 2. V nadaljevanju pa s tem, da o izpolnjevanju meril za delovanje vrtca ali šole v ključnem delu – ko gre za vsebino – ponovno ne odloča oblastna instances (minister, župan), ampak pristojni strokovni svet (prim. ZOFVI, členi 17 in 22–27).
 3. Strokovni sveti so sestavljeni in imenovani tako, da je v njih zagotovljena izrazita prevlada strokovnih združenj oziroma s strani univerz imenovanih članic in članov (prim. ZOFVI, čl. 24)⁵.
 4. Premišljeno poudarjeno moč pa zakon namenja tudi strokovnim delavcem, zaposlenim v vrtcu ali šoli, v svetu vrtca ali šole – torej v organu, ki je predviden kot organ upravljanja javnega zavoda (prim. *ibid.*, 46. čl.). Strokovni delavci imajo po določilih zakona v svetu javnega zavoda večje število glasov kot ustanovitelji (občine ali država in starši ter na srednješolski ravni dijakinje in dijaki). Pri tem pa jih nobeden od sodelujočih v organu upravljanja zavoda nima zadosti, da bi lahko sprejel odločitev sam.

.....

5 Naj kot primer imenovanja navedemo formulacijo o imenovanju članic in članov strokovnega sveta za splošno izobraževanje, ki zadeva strokovne delavke in delavce šol in vrtcev: »Vsaj ena četrtina članov mora biti strokovnih delavcev vrtcev in šol ter zavodov za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, ki jih imenuje vlada na predlog strokovnih združenj in društev strokovnih delavcev s področja humanistike, družbenih ved, naravoslovja, tehnike, umetniških disciplin in s področja šolske medicine ter po en predstavnik italijanske in madžarske narodne skupnosti. Predstavnik italijanske in madžarske narodne skupnosti predlagata narodni skupnosti.« (Prim. ZOFVI, čl. 24) Podobno je odločanje vlade pri imenovanju strokovnih svetov omejeno z vlogo strokovnih združenj, zbornic, univerz ipd. tudi pri imenovanju drugih svetov in deležnikov.

- II. Ob tem so bile, kot smo omenili poprej, v ospredju ideja »uravnotežene« skrbi za obče dostopno javno »šolstvo«, odgovornost za kakovostno šolsko socializacijo vseh otrok in skrb za to, da lahko starši izberejo vrsto vzgoje, ki jo sami razumejo kot najbolj primerno za svoje otroke.

Ideja konkurence, učinkovitosti, kakovosti ipd., ki naj bi izšla iz zasebne iniciative kot konkurence javnim zavodom na področju edukacije, je bila s premislekom puščena ob strani kot konceptualno neproduktivna in nerealistična. Pri tem smo se konceptualno naslanjali na argumentacijo, ki jo je že v času druge svetovne vojne razvil Karl Polanyi (2008) in se kot razumna potrjuje iz generacije v generacijo.

- III. Konceptualizacija razmerja med javnim in zasebnim je bila z veliko večino potrjena tudi v parlamentu.

Seveda pa so že v 90. letih minulega stoletja zainteresirani skušali doseči popolno izenačitev financiranja javnih in zasebnih šol. Tako je ustavno sodišče na seji 22. novembra 2001 obravnavalo zahtevo za presojo četrtega odstavka 72. člena ZOFVI, ki so jo na sodišče naslovili Mihael Jarc »in drugi iz Ljubljane«, in presodilo, da:

»Četrty odstavky 72. členu Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 12/96 in 23/96 – popr.) ni v neskladju z Ustavo in s Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94).« (UOD, 2001) Tako je ustavno sodišče presodilo soglasno, v obrazložitvi svoje odločitve pa med drugim pritrdilo argumentaciji avtoric in avtorjev zakonodaje, ki so kot eno temeljnih regulativnih načel urejanja javnega šolstva v državi zavestno privzeli načelo nevtralnosti šole v razmerju do profesionalnih dejavnosti, in iz mednarodno pravnih primerjalnih študij povzelo stališče, po katerem: »Splošna zapoved nevtralnosti države do vseh verstev se na področju šole kaže tudi v tem,

da se država v šoli ne sme opredeljevati za nobeno vero ali proti njej. Tako se mora država pri pouku izogniti vsaki indoktrinaciji in paziti, da vse informacije posreduje na objektivni, kritični in pluralen način. (20)« (U-O, 2001) S tem pa je sodišče dejansko privzelo logiko ureditve, kot je zapisana v ZOFVI.

Pri tem ko je ustavno sodišče premišljeno in skladno s poprej omejenim načelom presoje primernosti ukrepov države v skrbi za javno dobro in pravice državljanek in državljanov v razmerju do pravic skupin državljanek in državljanov, ki pripadajo določeni konfesionalni ali interesni skupini, presodilo, da je bila določba 72. člena zakona v delu, ki je sicer upravičeno prepovedal izvajanje konfesionalne dejavnosti v javnih šolah in v vrtcih in šolah s koncesijo, »(...) ki se nanaša na vrtce in šole s koncesijo **zunaj opravljanja javne službe** (poudarila avtorica in avtor), v neskladju z 41. členom Ustave«. Tako je odpravilo nesorazmerno omejitev svobode zasebne šole, ki je pridobila status koncesionirane šole, tudi v času zunaj izvajanja javne službe. V svoji razpravi o urejanju pravice staršev, da svojim otrokom zagotovijo izobraževanje v skladu z lastnimi verskimi prepričanji, je ob očitno temeljiti poglobitvi v sistemsko ureditev razmerja med javnim in zasebnim v šolski zakonodaji opazilo in podprlo tudi pravicam staršev, ki so konfesionalno opredeljeni, naklonjeno in s strani tradicionalne levice v Sloveniji kritizirano rešitev, ki jo je prinesla že začetna inačica ZOFVI iz leta 1996. V primeru »ko bi bilo izvajanje konfesionalne dejavnosti, ker v lokalni skupnosti zanj ni drugih primernih prostorov, neizvedljivo«, pa je sam ZOFVI v petem odstavku 72. člena predvidel izjemo od splošne prepovedi konfesionalne dejavnosti v javnih šolah in javnih vrtcih. Ustavno sodišče je presodilo, da tudi v tem delu zakonska »ureditev (...) ni v neskladju z 41. členom Ustave in 9. členom EKČP« (ibid.).

Ob izpostavljanju premišljenega presojanja ustavnega sodišča v tedanjem sklicu pa sta za našo razpravo posebno pomembni presoja in argumentacija, ki se nanašata na 85-odstotno financiranje zasebnih šol – še zlasti osnovnih –, ki je bilo takrat deležno nasprotovanja.

Naj v tem delu, z željo ostati čim bliže njegovi argumentaciji, navedemo nekoliko daljše odlomke iz obrazložitve odločitve ustavnega sodišča:

1. Iz 57. člena Ustave izhaja obveznost države, da ustvari potreben pravni okvir za ustanovitev in delovanje zasebnih šol in da prizna javno veljavnost izobrazbe, pridobljene v zasebnih šolah. Odločitev države, da ne dovoli zasebnih šol (temveč samo javne), v praksi zaradi izredne rigidnostne težnje javnih šol načeloma ni več v sorazmerju s pojmovanjem demokratične družbe. (30. točka)
2. A ustavno sodišče se pri presoji tukaj ne zaustavi in nadalje pojasnjuje tudi svoje razumevanje aktualne razprave o ključnem vprašanju. Takole zapiše: »Nadaljnje vprašanje je, ali mora država zagotoviti tudi njihov dejanski obstoj, se pravi, ali mora zagotoviti (so)financiranje. Ob upoštevanju ustavne zahteve, da mora biti zagotovljena možnost učinkovitega in dejanskega izvrševanja človekovih pravic, je odgovor pritrديلen. Če naj bo ustavno zagotovljena pluraliteta nosilcev izobraževanja dejansko uresničena, je država dolžna ustvariti tudi finančne možnosti za to. Njen prispevek je sicer odvisen od tega, koliko zmore, vendar pa mora biti podpora taka, da omogoči dejanski obstoj zasebnega šolstva.« Očitno je, da ustavno sodišče pri svojem presojanju obstoječe ureditve razmerja med javnih in zasebnim naklonjeno obravnava zasebno šolstvo in državi sporoča, da mora tudi dejansko uresničevati možnost za pluraliteto nosilcev izobraževanja. S tem svojim stališčem premika polje zaveze države dlje, kot je slednje v svojih rzsodbah postavilo Evropsko sodišče za človekove pravice (prim. Kodelja in Bauk v tej knjigi). Obenem pa je sodišče tudi zelo premišljeno jasno, ko pride do točke obveznosti države, da enako financira javne in zasebne šole: »Pomislek, da so starši otrok, ki pošljejo otroke v zasebne šole in morajo plačevati šolnino, v neenakopravnem položaju v primerjavi s tistimi, katerih

otroci obiskujejo javne šole, pa z vidika Ustave ni utemeljen. Zakonodajalčeva odločitev, da država financira v celoti le javne šole, v katere lahko vpišejo svoje otroke vsi starši, je v polju njegove presoje in zato ni v nasprotju z Ustavo.« (Ibid.)

3. V 22. točki pojasnila svoje odločite zapišejo še, da je »tudi možnost izbire med zasebno in javno šolo, kot je urejena v ZO-FVI, (...) v skladu z opisanimi zahtevami 57. člena Ustave in 2. člena 1. protokola k EKČP. Zagotovljeni so pravno-organizacijski temelji za ustanovitev in delovanje zasebnih šol in javna veljavnost izobrazbe, pridobljene v zasebnih šolah.« (Ibid.)
4. Ustavne sodnice in sodniki v obrazložitvi izrecno zavrnejo očitke pobudnikov, da je to financiranje zaradi dela določbe prvega odstavka 87. člena ZOFVI zelo negotovo, kot neutemeljen in kot rezultat napačnega razumevanja določbe zakona. V svoji interpretaciji pa pri tem izpostavijo dvojje in z obojim smiselno tlakujejo pot mogoči premišljeni praksi ob dilemah, ki že nastajajo ob očitkih o prerazkošni mreži osnovnih šol v Republiki Sloveniji (prim. IMF, 2015). Takole pravijo: »V skladu z Zasnovo zasebnih šol in vrtcev (31) je določbo prvega odstavka 87. člena ZOFVI treba razumeti tako, da je obstoj javne šole ogrožen tedaj, ko bi jo bilo treba zapreti zaradi pomanjkanja sredstev.« (Ibid.) Nadaljujejo z ugotovitvijo, ki je ozadje konceptualizacije danes še veljavne zakonodaje na področju šolstva: »Takšna ureditev ni v neskladju z Ustavo, **ker mora imeti, če ni zadostnih finančnih sredstev države oziroma lokalne skupnosti, financiranje javnih šol prednost pred financiranjem zasebnih šol.**« (Ibid., poudarila avtorica in avtor)
5. S tem sodnice in sodniki zapišejo eno od vodil pri presojanju primernosti različnega zakonskega urejanja financiranja javnih in zasebnih šol, ki ga izrecno formulirajo, ko zavrnejo trditev, da je različno urejanje financiranja šol s koncesijo in

zasebnih šol diskriminatorno: »Določba drugega odstavka 14. člena zakonodajalcu ne prepoveduje, da bi položaje pravnih subjektov urejal različno, pač pa, da bi to počel samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga. To pomeni, da mora razlikovanje služiti ustavno dopustnemu cilju, da mora biti ta cilj v razumni povezavi s predmetom urejanja v predpisu in da mora biti uvedeno razlikovanje primerno sredstvo za doseg tega cilja.« (Ibid., točka 24.)

6. V nadaljevanju razlage svojih odločitev ustavno sodišče, ko zavrne tezo pritožnikov o domnevnem poseganju zakona v pridobljene pravice, izpostavi:

a. Najprej, normo, po kateri so: »Pridobljene pravice (...) varovane z načelom varstva zaupanja v pravo, ki sodi med načela pravne države (2. člen Ustave).« (Ibid., točka 28) To naj posamezniku zagotavlja, da mu država pravnega položaja ne »bo arbitrarno, torej brez razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu, poslabšala« (ibid.).

b. V razpravo nadalje uvede kategorijo, ki se zdi ključnega pomena za presojanje odločitve obstoječega sklica ustavnega sodišča o istem vprašanju – to je kategorijo »prevladujočega in legitimnega javnega interesa«. Ustavno sodišče mora pri tem tehtati med zaupanjem v pravo na eni strani in pomenom »javnega interesa po uveljavitvi drugačne ureditve od obstoječe« (ibid.) (odločba št. U-I-39/99 z dne 3. 2. 2000, Uradni list RS, št. 19/2000 in OdlUS IX, 15).⁶

.....
6 V 28. točki U-I-68/98 je zapisano naslednje: »Pri takem tehtanju ustavnopravnih dobrin je na eni strani ustavno načelo varstva zaupanja v pravo, pri čemer je zlasti pomembno, ali so spremembe na pravnem področju, za katero gre, relativno predvidljive in so torej prizadeti s spremembo lahko vnaprej računali ter kakšna je teža spremembe in pomen obstoječega pravnega položaja za zavezanca na eni strani, na drugi strani pa javni interes po uveljavitvi drugačne ureditve od obstoječe (odločba št. U-I-39/99 z dne 3. 2. 2000, Uradni list RS, št. 19/2000 in OdlUS IX, 15).«

Ob tem, ko je ustavno sodišče v obravnavani sodbi ugotovilo, da zakon ne posega v pridobljene pravice (prim. *ibid.*, točka 29), pa se je – tako kot precejšen del skupin v sodobni Sloveniji – povsem odpovedalo premisleku, ali ob »razveljavitvi«¹ soglasno sprejete odločitve svojih predhodnikov in predhodnic s tesnim (5 : 4) glasovanjem za povišanje financiranja zasebnih osnovnih šol za 15 odstotnih točk v času, ko je financiranje javnih šol že utrpelo znižanje sredstev za približno 17 odstotkov (prim. PP, 2015), ne krši načela »zaupanja v pravo«, in v enaki meri tudi skrbi, ki je bila leta 2001 vsaj v ustavnem sodišču očitno še živa: skrbi za javni interes. Če nič drugega, bi od ustavnega sodišča, ki je bilo tudi s strani sodnic v obstoječem sklicu opozorjeno tako na neutemeljenost lahkotnega poseganja v sprejete odločitve kot tudi na zavestno odločitev »ustavopiscev«, da v ustavo ne zapišejo formulacije o brezplačni obvezni šoli (npr. Jadek Pensa), pričakovali razumevanje zapisa v ustavi. Pisci ustave so se namreč dejansko odločili, da bo financiranje šolstva opredeljeno z zakonom, in zakonodajalcu dopustili, da ga uredi tako, kot ga tudi je: razumno različno za javne in zasebne šole.

Ustavno sodišče takratnega sklica je tako soglasno odločilo, da rešitve, ki urejajo razmerja med javno šolo, šolo s koncesijo in zasebno šolo, niso v neskladju z ustavo, in tako potrdilo smiselnost iskanja poprej omenjenih ravnotežij.

IV. Seveda pa je bilo že takrat jasno, da ta poskus priti do kolikor je le mogoče javnih sredstev za zasebne šole ne bo zadnji. Še zlasti so se apetiti po javnih sredstvih povečali, ko je v enem od mandatov nekdanji minister za šolstvo razkril program bistvenega povečanja vlaganja javnih sredstev v zasebno šolstvo (prim. Šimenc v tej knjigi in Košak, 2013). Dodatno opozorilo na pripravo naslednjega kroga spoprijema Cerkve in Slovenske demokratske stranke za prelivanje javnih sredstev v zasebno šolstvo ter na poskus šibitve javne šole, ki jim s svojo nevturalno držo ne ponuja prostora za partijno delovanje.

In dejansko so »zainteresirani starši in Zavod svetega Stanislava« leta 2012 pred ustavnim sodiščem v usklajenem nastopu izpodbijali ustavnost 86. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja.⁷

V tokratnem sklicu je ustavno sodišče, ki je v državi zdaj že prepoznavno razdeljeno po sistemu pet glasov v skrbi za partikularne interese posamezne skupine in štirje glasovi na strani javnega interesa ter ustavnega varstva pravic državljanek in državljanov, z najmanjšo še mogočo večino enega glasu odpravilo soglasno odločitev sodišča iz leta 2001 in presodilo, da je treba osnovne šole v Sloveniji, tudi če so zasebne, financirati 100-odstotno. Zahtevo za takšno financiranje se prepoznali v istem členu ustave in v isti ustavi, na osnovi katere so njihovi predhodniki (ugledni pravniki, pravnice) le nekaj let pred tem soglasno presodili, da določila zakona o organizaciji in financiranju, iz katerih izhaja različno financiranje javnih in zasebnih osnovnih šol, niso v nasprotju z ustavo.

Drugače kot ob prvem odločanju se pri drugem naveza, ki je očitno že vnaprej vedela, kakšen izrek je ustrezen, niti ni zelo trudila z utemeljevanjem svoje odločitve.⁸ Glavnino svoje argumentacije tako gradi na pravici učencev do »brezplačnega obiskovanja obveznega veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja«, ker naj bi obstoječa zakonska določba omejevala pravico učencev iz drugega odstavka 57. člena Ustave, ki obiskujejo zasebne šole brez koncesije. Zelo povedno

7 Zahtevo za presojo ustavnosti so na ustavno sodišče naslovili Anton in Bernarda Kokalj (Vodice), Peter in Nika Gregorčič (Ljubljana) ter Zavod svetega Stanislava (Ljubljana) (prim. UO-2014). »Prvi in drugi pobudniki so starši mladoletnih šolo-obveznih otrok, ki morajo za obiskovanje javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja na zasebni Osnovni šoli Alojzija Šuštarja, katere ustanovitelj je tretji pobudnik, doplačevati šolnino.« U-I-269/12-24

8 Kljub temu da je s tesno večino spremenila predhodno odločitev in je bila na zahtevnost tovrstnega spreminjanja opozorjena tudi s strani sodnice iz zasedbe sodišča, je tako že na tehnični ravni za obrazložitev svoje odločitve porabila manj kot 60 odstotkov znakov predhodne odločbe. Da sta bila pristopa obeh sklicev sodišča bistveno različna, pokaže tudi primerjava uporabljene literature.

je, da je petorka drugi odstavek 57. člena Ustave, ki sicer govori o tem, da je osnovnošolsko izobraževanje obvezno in se financira iz javnih sredstev, brez pojasnil prevedla v brezplačno osnovnošolsko izobraževanje. Tako pa je povsem prezrla razloge, ki so botrovali obstoječemu zapisu, na kar opozarja v svojem ločenem mnenju tudi sodnica dr. Etelka Korpič-Horvat. Ker sodišče ni našlo razlogov za razlikovanje v financiranju različnih osnovnih šol in ker omenjeni člen ustave bere kot obveznost države, da mora vsem učencem zagotavljati brezplačno šolanje, ne glede na to, ali je šola javna ali zasebna, je zakonodajalcu naložilo, naj ugotovljeno protiustavnost odpravi. Kako bo slednji zagotovo razreševal, bomo videli kmalu. Ob izreku odločbe ustavnega sodišča pa je jasno, da le-ta brezplačnosti izobraževanja – ki jo obravnava kot glavno kršitev – ne zagotavlja, saj ne prepoveduje, da bi starši otrok, ki so vpisani v zasebne osnovne šole, plačevali šolnine. Izrek nalaga (zgolj) alokacijo še večjega deleža javnih sredstev v zasebne šole.

Pri sprejemanju odločitve ustavnega sodišča je poveden kontekst, v katerem so se sodniki odločili za od svojih predhodnikov nasprotno branje ustave. Do obrata je prišlo v času globoke ekonomske krize, ki so se jo v Evropski uniji in tudi v Sloveniji odločili reševati s povečano skrbjo za zasebne interese in s pomembnim zmanjševanjem skrbi za javno – skupno dobro.⁹ Prizadevanja socialne države za čim širši dostop do skupnih dobrin – edukacija je med njimi ena najpomembnejših (prim. Esping-Andersen, 1993 ter Sassen in Esping-Andersen, 2005) – je tako zamenjalo poseganje v pred tem že izборjene pravice.

9 V času nastajanja knjige, ki je pred vami, je zaokrožila novica o vztrajajočem povečevanju neenakosti v svetu. Britanska organizacija Oxfam je opozorila, da ima zgolj 62 milijarderjev (53 moških in 9 žensk) v rokah bogastvo, ki je enako tistemu, kar premore 50 odstotkov najrevnejših ljudi (3,6 milijarde ljudi) na svetu. Na dejstvo nadaljnega kopičenje bolj ali manj vsega v rokah le majhnega števila posameznikov opozarja podatek, da je še leta 2010 388 najbogatejših ljudi posedovalo bogastvo, ki je bilo po izračunih enako tistemu, kar je imelo 50 odstotkov najrevnejšega prebivalstva na svetu. »Namesto da bi imeli gospodarstvo, ki bi ustrezalo uspešnosti vseh prihodnjih generacij in celemu planetu, smo razvili gospodarstvo za le en odstotek ljudi,« ugotovljajo pri organizaciji Oxfam (<http://www.rtvsl.si/svet/62-milijarderjev-ima-toliko-denarja-kot-polovica-revnega-sveta-skupaj/383655>).

Ob pomembnem zmanjševanju sredstev za javne službe in usluge pa se napovedujejo še dodatni posegi v financiranje le-teh.

V t. i. internem poročilu delovne skupine za pripravo pregleda izdatkov sektorja države na področju izobraževanja iz leta 2015, ki prikazuje gibanje vlaganja države in deloma tudi občin v omenjeno področje od leta 2008 do 2015, je zapisano opozorilo, da naj bi se tudi po projekcijah Evropske komisije v letih od 2013 do 2020 zaradi povečanja števila otrok »v starosti za vpis v osnovno šolo (6–14 let)« povečal pritisk na javne izdatke za osnovnošolsko izobraževanje (prim. PP, 2015, str. 29). Ob težavah, s katerimi se pri tem soočajo javne finance, skupina, ki je pripravila gradivo, preverja ukrepe, ki bi jih lahko sprejeli, da bi bili stroški čim bolj obvladljivi. Med mogočimi posegi, ki jih preučujejo, so tako:

- Spremembe normativov za učitelje – povečanje obveznosti za eno, dve ali celo tri ure na teden. Če bi bil omenjeni ukrep sprejet, predvidevajo odpuščanje od 70 do 270 zaposlenih.
- Zaprtje 22 podružničnih šol in spremembo 6 šol v podružnične šole želijo povezati s tem, da bi eden od ravnateljev opravljal še vlogo direktorja šolskega centra tam, kjer imajo zavodi organizacijske enote – v tem primeru naj bi delo izgubilo 60 oseb.
- Združevanje posameznih šol v centre naj bi posledično prineslo 250 manj zaposlenih pomočnic in pomočnikov ravnateljev.
- Povečanje števila otrok v razredu za dva naj bi pomenilo 250 presežnih učiteljic in učiteljev, ob tem pa naj bi dodatno precejšnjemu številu zaposlenih znižali plače.
- Racionalizacija šolske mreže v obliki povezovanja šolskih okolišev v občinah, v katerih delujeta dve šoli ali več, naj bi prav tako prinesla prihranek v obliki 48 delovnih mest.
- Podobno naj bi se število delovnih mest zmanjševalo, če bi v delovno obveznost učiteljstva prenesli jutranje varstvo; prihranili pa bi tudi, če bi zanj vpeljali plačilo (190 evrov na leto), ukinili financiranje interesnih dejavnosti, v podaljšanem bivanju

podaljšali trajanje pedagoške ure s 50 minut na 60 in podaljšano bivanje zaključili ob 15.30 uri. Z udejanjenjem navedenih ukrepov bi domnevno prihranili za skoraj 400 plač sredstev.

Skupni imenovalec naštetih in številnih drugih premislekov (prim. *ibid.*, str. 50–52), za katere delovna skupina že sama ugotavlja, da so, ko so bili v preteklih letih že predlagani, naleteli na ostro zavračanje vodstev šol in sindikatov, je varčevanje. Pri tem so sindikati v zadnjih letih samo na področju plačne politike že pristali na realno znižanje plač zaposlenim v vzgoji in izobraževanju, kar so opazili celo emisarji Mednarodnega denarnega sklada. V tem kontekstu je dodatno zanimivo še, da ista institucija ugotavlja, da ima Slovenija na področju osnovnega šolstva javno šolsko mrežo, ki je na robu finančno še sprejemljive, in celo predlaga »optimiziranja mreže šol z osredotočenjem na problem prevelikih zmogljivosti šol, ki niso geografsko izolirane« (IMF, 2015, str. 16). Opozorilo gre torej v dve smeri:

- Najprej je izpostavljeno, da je v Sloveniji, kar zadeva javni interes, vse prej kot smiselno spodbujati dodatno odpiranje osnovnih šol. Še več, obstoječa ponudba možnosti za obiskovanje osnovne šole je na skrajnem robu še finančno opravičljive.
- Varčevanje v sektorju izobraževanja, zlasti ko govorimo o plačah, je ob tem na skrajnem robu še obvladljivega. V Sloveniji nam ponovno grozi, da bomo v šolskih zbornicah namesto razprav o mogočih in potrebnih poteh reševanja vzgojnih in izobraževalnih zagat, priča nenehnim pogovorom o mizernih plačah in o možnostih dodatnega zaslužka v polju zunaj edukacije.

Da bi razumeli posledice, do katerih vodi preusmeritev razprav učiteljstva od izzivov izobraževalnih in vzgojnih problemov v polje skrbi za lastne plače v šolah, v katerih še zmeraj ostaja nerešeno vprašanje skrbi za prehrano za otroke, ki šolski dan preživijo brez malice in kosila, ni potrebna posebna občutljivost. Nasprotno, zgolj zagledanost v zasebno dobro omogoča v času, ko je očitno, da javne službe – tudi

ta v polju edukacije – delujejo na robu finančne vzdržnosti, da z eno potezo odločiš, da je treba povečati financiranje zasebnih šol za 15 odstotnih točk, in s tem spodbujaš tudi prizadevanja za povečevanje števila šol preko odpiranja dodatnih zasebnih šol ob že tako velikemu številu ponujenih mest v obstoječi mreži. Kdor naredi kaj takšnega, mu je skrb za javno, za pravičnost in splošno dostopnost javnih dobrin – zadnja skrb. Kadar je tako pri delu političnih strank ali pa pri osebno zainteresiranih skupinah staršev in celo Cerkve, ki postavlja širjenje lastne konfesije daleč pred pravičnost, enakost in moralno dopustnost, je to težko razumeti. Ko se za takšno potezo odloči varuh ustavnosti v državi, ki ima med izhodišči državnosti zapisano, da je socialna država (prim. 2. čl. Ustave), je pod vprašanjem prihodnost družbe, v kateri živimo.

Literatura in viri

Autolib. (2015). Pridobljeno 30. 12. 2015 (<https://www.autolib.eu/fr/>).

Castel, R. in Haroche, C. (2001). *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi*. Paris: Fayard.

Durkheim, E. (2009). *Vzgoja in sociologija*. Ljubljana: Krtina.

Esping-Andersen, G. (1993). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: PUP.

Fukuyama, F (1992). *The End of History and the Last Man*. London: Penguin.

[Http://www.theguardian.com/cities/2015/apr/28/end-of-the-car-age-how-cities-outgrew-the-automobile](http://www.theguardian.com/cities/2015/apr/28/end-of-the-car-age-how-cities-outgrew-the-automobile). Pridobljeno 21.1. 2016

IMF (2015). Republic of Slovenia. Technical Assistance Report – Establishing a Spending Review Process. Washington: IMF.

Košak, K. (2013). Nobenega razloga ni, da bi dali zasebnim šolam več državnega denarja. Ljubljana: Mladina.

Krek, J. (ur.) (1995). *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v RS*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.

Locke, J. (1689/1994). Pismo o toleranci. Časopis za kritiko znanosti, št. 164–165, str. 29–73.

- Lubienski, C. A. in Theule Lubienski, S. (2013). The Publics School Advantage: Why Public Schools Outperform Private Schools. *Stanford Social Innovation Review*.
- Mahne, M. (1996). Privatizacija predšolske vzgoje in osnovnega šolstva v Sloveniji. V *Privatizacija šolstva, zdravstva in kulture* (ur. Rus, V.) (1996). Ljubljana: FDV.
- Odločba ustavnega sodišča, 2001. U-I-68/98 – 22. 11. 2001, <http://www.iusinfo.si/download/razno/u-i-269-12.pdf>.
- Odločba ustavnega sodišča, 2014. U-I-269/12-24, <http://www.iusinfo.si/download/razno/u-i-269-12.pdf>.
- Polanyi, K. (2008). *Velika preobrazba*. Ljubljana: *cf.
- Prvo poročilo delovne skupine za pripravo pregleda izdatkov sektorja države na področju izobraževanja – Interno* (2015). Ljubljana: Delovna skupina vlade RS.
- Rifkin, J. (2000). *The Age of Access*. New York: Tarcher-Patnam.
- Rifkin, J. (2015). *Družba ničelnih mejnih stroškov*. Ljubljana: Modrijan.
- Beltram, P. et al. (1993). *Privatizacija na področju družbenih dejavnosti*. Ljubljana: DZS.
- Lessenich, S. (2015). *Ponovno izumljanje socialnega*. Socialna država v prožnem kapitalizmu. Ljubljana: Krtina.
- Sassen, S. in Esping-Andersen, G. (2005). *Towards A New Welfare State*. Hague: WRR.
- Sen, A. (2008). *On Ethics & Economics*. Malden: Blackwell Publishing.
- Stropnik, N. (1993). Privatizacija na področju predšolske vzgoje in varstva. V: Beltram, P. et al. (1993). *Privatizacija na področju družbenih dejavnosti*. Ljubljana: DZS.
- Walzer, M. (1983). *Spheres of justice*. New York: Basic Books.
- Wernick, A. (2014). The city of Helsinki imagines a car-less and more care-free future: <http://www.pri.org/stories/2014-12-08/>.
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, ZOFVI (1996/2015). http://www.mizs.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/veljavni_predpisi_s_podrocja_izobrazevanja/.
- 62 milijarderjev ima toliko denarja kot polovica revnega sveta skupaj. Pridobljeno 18. 1. 2016 (<http://www.rtvsllo.si/svet/62-milijarderjev-ima-toliko-denarja-kot-polovica-revnega-sveta-skupaj/383655>).

*Lisbeth Lundahl, Inger Erixon Arreman, Ann-Sofie Holm,
Ulf Lundström'*

MARKETIZACIJA EDUKACIJE PO ŠVEDSKO²

Povzetek

Švedska je bila ponavadi prikazana kot zgleden primer socialnodemokratske ureditve države blaginje (Esping-Andersen, 1996), za katero sta značilna obsežno državno upravljanje in aktivna vključenost v vprašanja družbene dobrobiti. V zadnjih dvajsetih letih pa sta bila švedski javni sektor in edukacijski sistem podvržena radikalni in temeljiti usmeritvi v neoliberalizem, spremembi, ki je sledila obsežni decentralizaciji procesov odločanja, ko so ti prešli iz rok države na raven lokalnih skupnosti in šol. V tem besedilu bomo povzeli naravo, obseg in nekatere posledice notranje in zunanje marketizacije švedske edukacije v prvih letih

-
- 1 **Lisbeth Lundahl** je profesorica na oddelku za uporabno edukacijo na Univerzi v Umei na Švedskem. Poglavitno področje njenega raziskovanja predstavljajo sodobne edukacijske politike, mladinske politike in prehod mladih iz šol na delo s švedskega in evropskega vidika. Elektronska pošta: lisbeth.lundahl@educi.umu.se
- Inger Erixon Arreman** je asistentka na oddelku za uporabno edukacijo na Univerzi v Umei na Švedskem. Njena področja raziskovanja obsegajo izobraževanje učiteljev, ustvarjanje edukacijskih politik, s posebnim poudarkom na marketizacijskih in privatizacijskih politikah v švedskem srednjem šolstvu, ter akademsko pisanje na področju izobraževanja učiteljev.
- Ann-Sofie Holm** ima doktorat iz pedagogike in je asistentka na oddelku za edukacijske študije Univerze v Boråsu na Švedskem. Njeno raziskovanje vključuje marketizacijo srednjega šolstva in področje spolnih konstruktov v šoli. Trenutno deluje na dveh raziskovalnih projektih: »Vključujoče in tekmovalno?« ter »Študijski dosežki in spol«, ki ju financira švedski raziskovalni svet. Elektronska pošta: ann-sofie.holm@hb.se
- Ulf Lundström** je asistent na oddelku za uporabne edukacijo na Univerzi v Umei na Švedskem. Bil je učitelj in ravnatelj na srednji šoli. Ima doktorat iz edukacijskega dela. Njegove raziskave so usmerjene v poklic poučevanja, ocenjevanje in edukacijske politike. Trenutno sodeluje pri treh raziskovalnih projektih, ki se ukvarjajo z raziskovanjem: kako se lahko cilji vključenosti povezujejo s konkurenco na šolskih navidezni trgih, kako se izvaja ocenjevanje na skupnih srednjih šolah ter lokalne politike varnost. Elektronska pošta: ulf.lundstrom@educi.umu.se
- 2 Članek, ki je bil objavljen v *Education Inquiry* leta 2013, objavljamo z dovoljenjem avtoric in avtorja. Iz angleščine sta ga prevedla Naum Dretnik in Goran Gaber.

novega tisočletja, še zlasti pa bomo izpostavili vpliv konkurence na notranje delovanje srednjih šol. Prišli smo do sklepa, da se je zunanja marketizacija zelo razširila in da Švedska v večini vidikov popolnoma sprejema nov javni menedžment, na primer t. i. notranjo marketizacijo edukacije. Navkljub temu pa lahko pri dodeljenih funkcijah, vrednotah in upravljanju edukacije še zmeraj zaznamo posamezne vidike stare socialnodemokratske paradigme.

Ključne besede: Švedska, marketizacija, edukacijska politika, srednješolsko izobraževanje

Uvod

V zadnjem obdobju dvajsetega stoletja so se na celotnem področju držav članic Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) spletle tesne vezi med gospodarstvom in edukacijo. Do tega je prišlo na stopnji globalizacije, ki jo ponavadi opisujemo kot ekonomijo znanja ali kapitalizem znanja. Od sedemdesetih let prejšnjega stoletja naprej je namreč potekal splošen prehod od keynesijanskih držav blaginje, ki so si prizadevale obdržati polno zaposlenost in vsem državljanom in državljanom zagotoviti boljše kakovost življenja, k schumpetrovskemu modelu, v katerem poskušajo države dejavno zvišati konkurenčnost s spodbujanjem inovativnosti, podjetnosti in fleksibilnosti (Jessop, 2006, Jessop idr., 2008, Lauder in drugi, 2012, Rizvi in Lingard, 2010). Številna področja in dejavnosti, ki so bili prej do določene mere ločeni od gospodarstva, so odtlej z njim bolj neposredno povezani, na primer edukacija. V analizi edukacijskih sistemov, ki sta jo opravila v štiriindvajsetih državah, Stephen Bell in Deborah Youdell (2008) razlikujeta med endogeno in eksogeno privatizacijo javne edukacije. Notranja privatizacija se nanaša na vpeljevanje t. i. novih tehnik javnega menedžmenta, s katerimi želijo pojmovanje šole približati pojmovanju podjetij: oblikujejo se napol samostojne enote, v katerih se nenehno vrednoti in ocenjuje, prisotna je visoka stopnja odgovornosti, plače pa

temeljijo na delovni uspešnosti. Na drugi strani pa eksogena privatizacija pomeni, da se šole prek komercializacije, sponzorstva, partnerstva z industrijo, pogodb ter tekmovanja med zasebnim in javnim sektorjem tako za vire kot dijake zmeraj bolj odpirajo poslovnim interesom. Kot trdita Ball in Youdell, ta večplastni razvoj edukacijo prežema in nanjo vpliva na vseh ravneh:

Težnje, ki jih naše poročilo popisuje, niso zgolj tehnične spremembe načina, na katerega se edukacijo izvršuje. Gre za nov jezik, nove spodbude, nove oblike discipline in nov sveženj vlog, pozicij in identitet, znotraj katerih so se spremenili vsi pomeni – učitelja, učenca, starša itn. (Ball in Youdell, 2008, str. 11).

Menimo, da je razločevanje med notranjo in zunanjo privatizacijo, ki jo predlagata Ball in Youdell (2008), uporabno z vidika strukturiranja argumentacije. Vseeno pa se nam zdita koncepta notranje in zunanje marketizacije primernejša, pri čemer smo za izhodišče uporabili Montinovo (2006) opredelitev trga kot *situacije, kjer več proizvajalcev tekmuje za izvajanje javnih nalog in/ali ko so notranji vodstveni sistemi razviti po vzoru trga in industrije* (Montin, 2006, str. 7). V tem besedilu bomo z izrazom marketizacija označevali smer procesa sprememb, izraz navidezni trg (ang. quasi market) pa nastale razmere, saj pri tem vseeno ne gre za trg v strogem pomenu besede. V nasprotju s pravimi trgi je za navidezne značilno, da jih ustanavlja in obvladuje država. Razmerje med kupci in ponudniki edukacijskih storitev je uravnavano s pogodbami. Konkurenca ne temelji na ceni, temveč na drugih dejavnikih, saj so storitve financirane iz davkov, švedski srednješolci pa ne plačujejo šolnin.

Široko razširjene trende privatizacije in marketizacije spremljajo številne težave in protislovja. Ne nazadnje gre tudi za legitimnost: pobude politik imajo mednarodni domet, hkrati pa se morajo zdeti avtentične in sposobne ohranjati nacionalno identiteto (Lundahl, 2007). Ni naključje, da se neoliberalizem pogosto povezuje z

neokonzervativizmom, saj lahko ta nenavadna zveza takšna protislovja ublaži (Apple, 2004). Številni vidiki notranje marketizacije so bili vpeljani prikrito, pod pretvezo ukrepov, ki naj bi uradno pripomogli k izboljšanju kakovosti edukacije in razvoju šol – od tu koncept t. i. skrite privatizacije, ki ga uporabljata Ball in Youdell.

Rizvi in Lingard (2010) upravičeno opozarjata na nevarnost strukturne reifikacije, ko se lokalni in nacionalni potek dogodkov analizira in razlaga z vidika globalizacije. Pri oblikovanju sistemov edukacije in socialnega varstva v državi igrajo odločilno vlogo agenti in politika. Spričo tega je pomembno razumeti, kako globalizacija in marketizacija v resnici delujeta. To pa lahko doumemo tako, da ju ne umestimo zgolj v kontekst gospodarskih dejavnikov, temveč upoštevamo tudi lokalne in nacionalne zgodovinske okoliščine, kulture in odnose moči.

Primer Švedske

V zadnjih tridesetih letih so švedske socialne in edukacijske politike doživele korenito spremembo, v številnih vidikih zelo podobno neoliberalni usmeritvi, ki so jo od sedemdesetih let minulega stoletja naprej sprejele druge članice OECD. Vseeno je bila sprememba v primeru švedske socialnodemokratske države blaginje hitrejša in radikalnejša kot v številnih drugih primerih: na Švedskem je šolski sistem namreč prej veljal za enega izmed bolj centralno upravljanih in enotnih na območju OECD, zdaj pa je, kar se tiče decentralizacije in prisotnosti tržnih elementov, med liberalnejšimi (Baggesen Klitgaard, 2007, Bunar, 2010, Lundahl, 2002). Švedske neodvisne šole, tako imenovane svobodne šole, so na mednarodni ravni deležne precejšnje pozornosti in celo občudovanja (glej npr. Erixon Arreman in Holm, 2011a, Lundahl, 2011) – gre za »švedski model« povsem drugačne vrste kot nekoč, ko je pri njem šlo za sporazumna razmerja na trgu delovne sile ter zavezanost polni zaposlenosti in družbeni enakosti (Fulcher, 1991, Lundahl,

1997). Čeprav je vznik velikih podjetij, ki skrbijo za svobodne šole, najopaznejši pojav pri marketizaciji švedskega edukacijskega sistema, pa vsekakor ni edini. Konkurenca se je na lokalni ravni uveljavila pri vseh šolah, v primeru srednjih šol pa obstaja celo na nacionalni ravni. Poleg tega delo v šolah odslej režira nova vrsta menedžerstva (ang. managerialism), šolski kurikuli in edukacijsko ocenjevanje pa so bili reformirani tako, da bi se s tem povečalo zaposljivost, zvišalo akademsko uspešnost in okrepilo učinkovitost. Kljub temu bi bilo narobe trditi, da aktualne razmere predstavljajo popolno preusmeritev k neoliberalni edukacijski politiki. Vzporedno z vplivnim diskurzom odličnosti, uspešnosti in konkurenčnosti obstaja še drugi, in sicer tisti o družbeni vključenosti in enakosti (šola za vse), ki dejansko še zmeraj prevladuje – na primer v nacionalnih kurikularnih priročnikih za predšolsko vzgojo ter osnovnošolsko in srednješolsko izobraževanje (temu bomo namenili pozornost v nadaljevanju).

V naslednjem razdelku bomo postavili v ospredje nekatere raziskave iz niza zelo številnih del na temo nedavnih švedskih edukacijskih politik. Za začetek velja omeniti, da so v ospredju teh raziskav večinoma ali učinki politik izbire šol, se pravi to, čemur Ball in Yodell pravi ta zunanja privatizacija, ali pa nova vrsta menedžerstva v edukaciji – edukacijske meritve in razvrščanja, akcijski načrti, ocenjevanje kakovosti in podobno. Glede na zapletenost in obsežnost pojava to niti ni tako presenetljivo. Vseeno se je posledično pojavila potreba po celostnejšem pregledu trenutnega stanja ter po razpravi o stopnji prisotnosti prejšnjih edukacijskih vzorcev. Nadalje, redke študije opozarjajo na dejstvo, da zunanja marketizacija švedske edukacije ne ureja zgolj odnosov med šolami, temveč v veliki meri vpliva tudi na njihovo notranje delo in življenje. Raziskovalni projekt *Srednje šolstvo kot trg* (2008–2011), o katerem bo govora v našem besedilu, to dejstvo jasno osvetli.

Številne mednarodne primerjalne raziskave kažejo, da je Švedska na poti notranje in zunanje marketizacije že zelo daleč. Daun (2004) je

v svoji primerjalni študiji obsega edukacijskega prestrukturiranja in novega javnega menedžmenta (vrednotenje, ocenjevanje in poročanje) v petih evropskih državah (na Češkem, v Angliji, Franciji, Nemčiji in na Švedskem) ugotovil, da so bili omenjeni trendi najradikalnejši na Češkem in Švedskem. Baggesen Klitgaard (2007) je primerjal politike šolske izbire v ZDA, Nemčiji in na Švedskem, saj naj bi te države predstavljale klasične primere treh različnih ureditev države blaginje (Esping Andersen, 1996). Presenečeno je ugotovil, da med reformami, ki se tičejo šolske izbire, ter ureditvami države blaginje ne obstaja neposredna povezava: pri liberalni državi blaginje ZDA je bilo namreč mogoče zaznati socialnodemokratske značilnosti, medtem ko so bili pri socialnodemokratski Švedski opazne ameriške in liberalne lastnosti. Houtsonen in drugi (2010) so preučevali vpliv novega javnega menedžmenta, natančnejše dokumentacije in vrednotenja, na dojemanje avtonomije in vsakodnevne dela učiteljev na Švedskem, Irskem in Finskem. Ugotovili so, da švedski in irski učitelji bolj čutijo vpliv postopkov nadzora in ugotavljanja odgovornosti kot njihovi finski kolegi, in to navkljub podobnostim med sprejetimi politikami. V primerjalnem projektu, v katerega so bili vključene Danska, Finska, Škotska, Anglija in Švedska, so Ozga in drugi (2011) preučevali na meritvah in razvrstitvah utemeljeno upravljanje kakovosti ter s tem povezan vznik evropske edukacijske agende. Švedska se lepo umešča v evropski model vse večjega upravljanja kakovosti s pomočjo števil in primerjav, vendar pa je zanjo značilno, da ne verjame, da »uvaža, si sposoja ali pa kopira ideje in modele od kjerkoli drugod, saj [...] je že tako zelo uspešna pri zagotavljanju kakovosti in vrednotenju« (Segerholm, 2009). Omenjeni odpor do priznanja, da si Švedska edukacija sposoja tuje politike, je prisoten tudi bolj na splošno (Lundahl, 2007).

Namen tega besedila je povzeti naravo, obseg in nekatere posledice notranje in zunanje marketizacije na splošno ter to temo bolj podrobno preučiti ob švedskem srednješolskem izobraževanju v prvih letih novega tisočletja. Osrednji vprašanji sta, kako razširjena je

marketizacija in katere vidike doslej prevladujoče socialnodemokratske politike lahko zaznamo, če se osredotočimo na funkcije, vrednote in upravljanje edukacije.

V nadaljevanju se bomo obrnili h konceptu edukacijskih paradigmi oziroma vzorcev ter na kratko predstavili empirične vire in metode. Na podlagi naših lastnih raziskav in dela drugih raziskovalcev je večji del besedila namenjen orisu trenutnega stanja na področju notranje in zunanje marketizacije v švedskem edukacijskem sistemu na splošno, še posebno pa je poudarjeno vprašanje, kako zunanja marketizacija vpliva na notranje življenje srednjih šol. V zadnjem delu prispevka se lotevamo vztrajajočih značilnosti socialnodemokratske politike, kar se tiče funkcij, vrednotne osnove in upravljanja edukacije.

Izhodišča

Pri orisu referenčnih točk za sklepno razpravo se bomo oprli na model idealno-tipskih edukacijskih sistemov, kot sta jih razvila Hudson in Lidström (2002), ki jim tu pravimo paradigme politik. Na eni strani lahko besedna zveza »paradigme politik« označuje kulturni okvir, s katerim se proces politik uravnava in s katerim se regulira, na primer, opredelitev problema ter izpeljavo, uresničevanje in ovrednotenje procesa politik (O'Sullivan, 1999). Na drugi strani pa lahko s tem izrazom merimo na dominanten pogled oziroma prevladujoč diskurz o edukaciji in edukacijskih politikah (Metha, 2013). V sklopu slednje različice je konkretizacija paradigme politik – v smislu dodeljenih funkcij, vrednotne osnove ter upravljanja edukacije – širša, vendar se še vedno nahaja v sferi kulture oziroma prevladujočega nabora idej.

Trdimo, da različne ureditve države blaginje (Esping Andersen, 1996) – v švedskem primeru gre na primer za univerzalistično oziroma socialnodemokratsko ureditev – različno uokvirjajo in oblikujejo

edukacijske politike ter z globalnimi neoliberalnimi vplivi vzajemno delujejo na načine, ki so povezani z zgodovino različnih dežel in s tamkajšnjimi odnosi moči. Kot to pokaže Baggesen Klitgaard (2007), pa omenjeni odnos vsekakor ni preprost ali neposreden.

Hudson in Lidström (2002, str. 56 in nasl.) sta na podlagi dimenzij ‚vrednot‘ in ‚instrumentalnosti‘ – slednja se nanaša na dodeljene funkcije edukacije – razvila model edukacijskih sistemov. Prva dimenzija je zamejena z nasprotnima poloma celovitih in tržnih vrednot, drugo pa določa nasprotje med družbenimi oziroma kulturnimi funkcijami na eni strani ter gospodarskimi funkcijami na drugi. Izoblikovala sta model štirih idealno-tipskih edukacijskih sistemov, od katerih dva – strategije širokega izobraževanja in izobraževanja gospodarske elite – ustrezata temu, čemur v nadaljevanju pravimo socialnodemokratska in neoliberalna paradigma edukacijskih politik (oz. vzorcev). Temu smo dodali še tretjo dimenzijo –, ‚upravljanje‘ (glej Archer, 1985). Treba je poudariti, da so v nadaljevanju opisani preprosti vzorci namenjeni zgolj analitični uporabi ter da ne predstavljajo empiričnih opisov določenih situacij v nekem trenutku in se ne nanašajo na strankarske ideologije oziroma politike.

Instrumentalnost edukacije: Pri socialnodemokratski paradigmi politik sta družbena in kulturna funkcija edukacije bolj poudarjeni kot v primeru neoliberalne paradigme. Za edukacijo se ob tem pričakuje, da naj bi odločilno prispevala k družbeni vključenosti in demokratičnemu državljanstvu. Kljub temu, da se edukaciji pripoznava ključne gospodarske funkcije, so šole in edukacija do določene mere ločene od gospodarstva, da bi tako lahko služile potrebam posameznika in družbe. V neoliberalni paradigmi politik so gospodarske funkcije izobraževanja izrazito pomembnejše, saj naj bi edukacija prek dobavljanja zaposeljive in fleksibilne delovne sile ter tarč za naložbe, marketizacijo in komercializacijo namreč na mnogih ravneh predstavljala ključni vzvod za ohranjanje gospodarske rasti in konkurenčnosti.

Vrednotna osnova: Ker na edukacijo gleda kot na skupno dobro, se socialnodemokratska edukacijska politika ponavadi osredotoča na spodbujanje enakosti, pravičnosti (ang. fairness) in javnih storitev. Omogočanje enakih edukacijskih možnosti predstavlja ključ tako za spodbujanje družbene pravičnosti (ang. social justice) kot tudi za pospeševanje gospodarskega, družbenega in individualnega razvoja. Brezplačno in visoko kakovostno edukacijo je potemtakem treba zagotavljati ne glede na socialno ozadje učenca. Z namenom, da bi se tako spodbujalo družbeno kohezijo, se daje prednost izvajanju celovite edukacije v družbeno mešanih šolah, kjer je stopnja ločevanja učencev glede na njihovo uspešnost in sposobnost šibka. Ključni cilj edukacije predstavlja vzgoja družbeno odgovornih in aktivnih državljanov. V nasprotju s tem v neoliberalni paradigmi politik prevladujeta ideji tekmovalnosti in dosežkov, bolj izrazite pa so tudi povezave med izobraževanjem, gospodarstvom in trgi. Izobraževanje predstavlja zasebno dobrino, zaželeno so različne oblike javnega in zasebnega izobraževanja, kar ustvarja precejšen menevrski prostor za izbiro. Temeljne vrednote so uspešnost, tekmovalnost in individualizem. Široka izbira šol, ki ponujajo različne možnosti, naj bi spodbujala razvoj ter dvigovala tako kakovost kot produktivnost edukacije. V tovrstni edukaciji je naloga šol vzgajati odgovorne, avtonomne in podjetne posameznike, ki lahko sami rešujejo težave.

Upravljanje edukacije, uvajanje sprememb: V socialnodemokratski politiki je ponavadi za upravljanje in reformiranje edukacijskega sistema v veliki meri odgovorna država. To počne z objavljanjem podrobne regulative glede kurikulov, učenja, financiranja in ocenjevanja. Sistem se v veliki meri zgleduje po birokratskem modelu, poudarjen je pomen nepristranskosti, racionalnih pravil in strokovnosti. Neoliberalni sistem upravljanja in sprememb, zgrajen na tržnem modelu, po drugi strani vključuje številne akterje in interese, ki se prepletajo na različnih ravneh. Šole je treba voditi tako, kot to počnemo s podjetji, skladno s postavkami »novega javnega menedžmenta«, medtem ko naj bi bile dolžnosti in odgovornost za rezultate premeščene k lokalnim akterjem.

Metode in viri

V naslednjih odstavkih se naslanjamo na podatke in ugotovitve iz našega raziskovalnega projekta *Srednja šola kot trg* (2008–2011), ki ga je financiral švedski raziskovalni svet (Swedish Research Council). Z omenjenim projektom smo želeli kritično slediti hitro rastoči tržni krajini srednjih šol in še posebno pozorno analizirati vpliv zunanje marketizacije na notranje delovanje omenjenih šol. To smo dosegli tako, da smo prisluhnili učencem in zaposlenim. V raziskavi se po drugi strani *nismo* lotili ocenjevanja družbene vključenosti oziroma družbene segregacije ali vpliva marketizacije na akademsko uspešnost, saj so številne tovrstne analize že opravili drugi raziskovalci (glej v nadaljevanju). V projektu je bila upoštevana široka paleta empiričnih podatkov: (1) javna statistika; (2) dokumenti, ki opredeljujejo politike; spletne strani lokalnih oblasti in šol; prispevki in novice v medijih; (3) dva spletna vprašalnika za direktorje šol, ravnatelje in karijerne svetovalce v dveh regijah, ki vključujeta šestdeset občin in več kot sto srednjih šol ter (4) individualni intervjuji in razgovori s fokusnimi skupinami na osmih srednjih šolah (petih občinskih in treh svobodnih) iz urbanih in ruralnih okrajev obeh regij, kjer je obstajala različna stopnja izpostavljenosti konkurenci. Skupno smo tako opravili pogovore z osmimi ravnatelji, osemindesetimi učitelji, trinajstimi kariernimi svetovalci in sedemdesetimi učenci.

Notranja marketizacija

Švedska edukacija kaže skoraj vse znake notranje, „skrite“, privatizacije oziroma marketizacije, ki jih lahko opazimo v številnih drugih državah (cf. Ball in Youdell, 2008, Beach in Dovemark, 2007). Proces, ki se je začel v poznih sedemdesetih letih minulega stoletja in je dosegel vrhunec z vrsto odločitev v poznih osemdesetih in na začetku devetdesetih let, je pripeljal do obsežne decentralizacije sprejemanja

odločitev ter do vpeljave upravljanja na podlagi ciljev in rezultatov. Še zlasti na začetku je omenjeni proces vodila zaznana potreba po zamenjavi centralnega upravljanja in nadzora z lokalnim in demokratičnim procesom odločanja ter izrecna želja, da bi v šolah dobili več prostora strokovnjaki (ang. professionals). Postopoma sta se okrepila neoliberalni diskurz potrošniške izbire in izpovedana potreba po prekinitvi tako imenovanega državnega monopola.³ Lahko bi trdili, da je decentralizacija pripravila teren za prihajajočo zunanjo privatizacijo ter da je na tej poti predstavljala nujen korak (Lundahl, 2002). Poleg tega so strategije novega javnega menedžmenta na podoben način kot v drugih državah vedno bolj prežemale delo švedskih šol ter jih spreminjale v polavtonomne, k dosežkom usmerjene enote. Ob začetku novega tisočletja je veljalo, da so v primerjavi s šolami v drugih državah švedske avtonomnejše glede učnih ur, vsebin in metod poučevanja, tudi velikosti razredov (OECD, 2002). Švedski ravnatelji so uživali visoko stopnjo avtonomije pri razporejanju sredstev in upravljanju proračuna, pri načrtovanju šolskega dela ter pri upravljanju z zaposlenimi (Jarl, Fredriksson in Persson, 2012). Edukacija je postopoma postala predmet ostrejšega preučevanja in ocenjevanja. Cilj je bil zagotoviti, da šole dovolj dobro ,izvajajo‘, ,proizvajajo‘ in ,dosegajo‘. Posledično se je vloga ravnatelja premaknila od pedagoškega vodje k upravitelju. V imenu zagotavljanja kakovosti so vpeljali različne tehnike nadzora, kot so standardi, ocenjevanja, revizije, merila uspešnosti in kazalniki. Prav tako so postale vse pomembnejše tudi mednarodne primerjave uspešnosti. Ocenjevanje je praviloma osredotočeno na uspešnost učenca ali šole, vendar se pod drobnogledom znajdejo tudi posamezni učitelji (Daun 2004, Houtsonen in drugi, 2010, Rönnberg, 2012). Individualno, na delovno uspešnost vezano plačevanje učiteljev in drugega šolskega osebja, ki je bilo vpeljano leta 1996, predstavlja pomembno, a pogosto spregledano tehniko upravljanja, ki povečuje moč

.....
3 Dodatan so za spodbujanje izbire šol in uveljavljanje neodvisnih (svobodnih) šol v prvi polovici devetdesetih let minulega stoletja uporabljali evropsko listino o človekovih pravicah, še zlasti člen o pravicah staršev do zagotavljanja edukacije otrok, ki se sklada z njihovimi prepričanji (Wahlström, 2009).

šolskih vodij, da odločajo, kaj predstavlja kakovost in uspešnost, ter da to počno na račun profesionalne presoje in avtonomije učiteljev (Lundström, 2012).

S pristopom Švedske k Evropski uniji leta 1995 se je okreпил globalni diskurz vseživljenjskega učenja, fleksibilnosti in uspešnosti. Potreba po vzdrževanju kompetenc je izrazito izpostavljena v novem kurikulumu srednjih šol iz leta 2011, skrb za podjetnost pa je vključena v kurikulum celotnega švedskega srednješolskega izobraževanja. Podobno kot pri dotedanjih reformah srednjega šolstva je bil tudi v reformi, ki je bila izpeljana leta 2009, kot pomemben cilj izpostavljena priprava učencev na hitro spreminjajoče se razmere na področju delovnega življenja (Lundahl in drugi, 2010). Vendarle pa je treba poudariti, da so bile v ospredju omenjene reforme drugače kot pri prejšnjih, ki so izobraževanje povezovale z dolgoročnimi potrebami trga delovne sile, trenutne potrebe sektorjev in podjetij. Pred samo reformo so bile poglobitve interesne skupine, delodajalci in visokošolske institucije, aktivno vpletene v opredeljevanje izobraževalnih vsebin, ki naj bi bile relevantne za zaposljivost – še enega od ključnih novih konceptov. Razvrščanje, ki se nanaša na meje – na primer med vsebinami in programi –, je postalo močnejše. V srednješolskem kurikulumu iz leta 2011 so dobili programi poklicnega izobraževanja in usposabljanja pomembnejšo vlogo, kot so jo imeli dotlej, k višjim stopnjam šolanja pa je zdaj mogoče dostopati zgolj prek akademskih programov. Poleg tega so se pojavili tudi poskusi, da bi bilo ponovno vpeljana ‚sodobno‘ vajeniško usposabljanje (Lundahl in drugi, 2010).

Zunanja marketizacija

Zapleteno razmerje med javnimi in zasebnimi storitvami države blaginje je mogoče analizirati s pomočjo akterjev, ki so odgovorni za zagotavljanje, financiranje in odločitve (Burchard idr., 1999). Na

Švedskem so do devetdesetih let minulega stoletja obvezno in tudi poznejše izobraževanje zagotavljali kot ‚popolnoma javno storitev‘, čeprav so nekatere storitve (npr. čiščenje), prostore (denimo šolske menze) in dobrine (učbenike in drugo gradivo) že prej izvajali in zagotavljali pogodbeniki. Predšolsko vzgojo so vse od začetkov zagotavljale občine, financirala pa se je tako iz davkov kot iz prispevkov staršev. Tudi od izrazitega razmaha možnosti izbire in začetka marketizacije v začetku devetdesetih let preteklega stoletja se edukacijske storitve še naprej financirajo iz javnih sredstev, vendar pa obstajajo tudi številni zasebni ponudniki. Posamezniki se tako lahko odločijo, koga bodo raje izbrali. Navidezni trg t. i. svobodnih šol je predstavljen v nadaljnjih odstavkih. Starši in otroci morajo med vsemi možnostmi predšolske vzgoje in obveznega izobraževanja – tako javnimi kot svobodnimi šolami – izbirati znotraj svoje občine, pri odločanju o srednješolskem izobraževanju pa se polje izbire razširi na raven celotne države (več o tem v nadaljevanju). Primerov, ko je izobraževanje ‚zagotovljeno povsem zasebno‘, je le malo, a v zadnjih letih vznikla vse več podjetij, ki denimo ponujajo pomoč pri domačih nalogah. Nedavno je bila z novo zakonodajo, ki se dotika davčnih olajšav za domače storitve (Rut-avdrag) vpeljana kontroverzna možnost davčnih olajšav za podjetja, ki te storitve ponujajo.

Opombe o švedskem sektorju svobodnih šol

V prvem desetletju tega tisočletja je razmah novih, neodvisnih šol (‚svobodnih šol‘) na Švedskem botroval vzponu izjemno konkurenčnega navideznega trga svobodnih šol (Erixon Arreman in Holm, 2011a, 2011b). Švedski »edukacijski posel« (Ball, 2007, str. 67) z radodarnim financiranjem iz davkov in borno regulacijo je v nekaterih pogledih uniakaten, predvsem kar se tiče priložnosti lastnikov, da ustvarjajo dobiček (Bjorklund idr., 2005; Baggesen Klitgaard, 2008, Lubienski, 2009). To so lastnosti, zaradi katerih je švedski sistem usmerjen bolj tržno kot na

primer ameriški sistem čarterskih šol (Chubb, 2007). Do leta 2011 je delež svobodnih šol med srednješolskimi ustanovami na Švedskem dosegel 50 odstotkov, v povprečju pa jih je obiskovala več kot četrtina vseh dijakov, v urbanih središčih, kot so Stockholm, Gothenburg in Malmö, tudi do polovica. Rast navideznega trga svobodnih šol je vključevala tako odpiranje novih šol kot zasebne prevzeme javnih šol. Svobodne šole se financirajo iz davkoplačevalskega denarja in bi uradno morale biti dosegljive vsem otrokom. Šolnine načeloma niso dovoljene. Svobodne šole upravljajo različni zasebni akterji – posamezniki, verske organizacije, neprofitne organizacije in gospodarske družbe –, ki si akreditacije urejajo pri nacionalnem šolskem inšpektoratu. Do konca prvega desetletja novega tisočletja so skoraj devet od desetih srednjih svobodnih šol upravljali ponudniki, ki so lahko lastnikom razdeljevali prihodke (Nacionalna agencija za edukacijo, 2010a). Vseeno je treba poudariti, da te možnosti niso izkoriščala vsa podjetja, ki upravljajo svobodne šole. Presežke v zasebnem sektorju srednjih šol večinoma ustvarjajo nižji učni stroški na učenca (Nacionalna agencija za edukacijo, 2011), k njim pa prispevajo tudi nižji stroški za vire, na primer prostore.⁴ Doslej so bila podjetja, ki upravljajo svobodne šole, v povprečju bolj dobičkonosna kot podjetja v drugih sektorjih, tveganja in investicijski stroški pa so razmeroma nižji (Erixon, Arreman in Holm, 2011a, Vlachos, 2011). Zaradi tega so bila zanimiva za delniške družbe, pri katerih je v ospredju za lastnike v nekaj letih ustvariti dobiček (Isaksson, 2006). Nasploh je navidezni trg svobodnih šol postajal vse bolj pomemben za švedski poslovni sektor (Prochazca in Bergström, 2007). Švedski »edukacijski posel« se je razvil tudi mednarodno. Številna večja podjetja, ki upravljajo svobodne šole, so se tako razširila v

4 Do sprejetja zakona o edukaciji iz leta 2011 je bila zakonska obravnava svobodnih šol precej bolj liberalna kot obravnava javnih šol, npr. glede zagotavljanja uradno kvalificiranih učiteljev in drugega osebja, ter nekaterih objektov, kot so šolske knjižnice. Z omenjenim zakonom je bil v tem oziru vpeljan skupen zakonski okvir. Vendar se regulacija javnih in svobodnih šol še vseeno razlikuje v drugih pomembnih vidikih; na primer, slednje so zasebne in izločene iz zahteve po javnih pregledih finančnih transakcij in odnosov med različnimi šolami, lastniškimi povezavami in podjetji (Erixon Arreman in Holm, 2011a).

tujino ali pa to nameravajo storiti (Erixon, Arreman in Holm, 2011b, tudi Wiborg, 2010). Poleg tega so tri od štirih največjih švedskih podjetij v sektorju srednješolskega izobraževanja v nekaj letih kupile tuje delniške družbe, ki se pred tem niso ukvarjale z edukacijo. Kljub temu pa se zaradi neobičajno majhnega števila mladih in preštevilnih šol navidezni trg srednješolskega izobraževanja trenutno spoprijema s svojo prvo gospodarsko krizo. Zaradi tega so morali zapreti nekaj šol, svobodne šole, ki so ponavadi manjše in ponujajo manj programov kot občinske, pa so na vrsti prve.

Učinki zunanje marketizacije na notranje delovanje šol

Zunanja marketizacija vpliva na švedske občine, šole, osebje in dijake na različne načine. V ospredju politične in javne razprave o edukaciji so pretežno svobodne šole in njihova dobičkonosnost, medtem ko se dejstvu, da morajo vse šole, javne in neodvisne, tekmovati za dijake, vavčerje in ugled, na splošno namenja manj pozornosti. V naši raziskavi je sedem od desetih direktorjev in ravnateljev šol iz šestdesetih občin ocenilo, da konkurenca med šolami pomembno vpliva na osebje in dijake njihovih šol. Dve tretjini vseh vprašanih, še zlasti iz občin, ki so zelo izpostavljeni tržnemu modelu, sta presodili, da je konkurenca vplivala na delo njihovih šol na različne načine – pripomogla naj bi na primer k razvoju novih profilov programov in spremembam v učnih metodah. Vseeno pa je treba poudariti, da se je to zgodilo na račun poučevanja in drugega edukacijskega dela ter da je zgolj manjšina (manj kot petindvajset odstotkov) anketiranih odgovorila, da je konkurenca izboljšala učne uspehe dijakov ali njihovo počutje. Delo je postalo bolj intenzivno, načrtovanje pa težavnejše; sploh trženje šole so označili za izjemno težavno in časovno obremenjujočo novo nalogo. V povprečju so aktivno tržili petinosemdeset odstotkov vseh srednjih šol, več kot polovica pa jih je za to dejavnost namenila precejšnja sredstva. Tretjina javnih šol je najela oglaševalske agencije.

Še bolj pomembno je, da se jih je po podatkih anketirancev večina vključila v trženjske aktivnosti, pogosto z dijaki in številnimi drugimi. Najverjetneje je bil eden od poglavitnih stroškov čas, ki so ga porabili za trženje. Morebitne dijake so nagovarjali prek različnih kanalov: na dnevih odprtih vrat in šolskih sejmih, v tiskovinah in oglasih v dnevnem časopisu, na internetu, radiu in televiziji, z reklamnimi letaki, elektronsko pošto in besedilnimi sporočili. To je bilo pogosto pospremljeno s posebno ponudbo, kot so prenosniki, vstopnice za kino, dostop do telovadnic itd.

Naslednji odstavki temeljijo na pogovorih z dijaki, ravnatelji, učitelji in poklicnimi svetovalci o tem, kako konkurenca vpliva na njihovo delo. Pogovore smo opravili na petih javnih in treh svobodnih šolah. Medtem ko šolsko osebje učinke čuti bolj ali manj vsakodnevno, jih učenci občutijo predvsem v devetem razredu obveznega šolanja, ko morajo izbirati in izbrati v pravi »džungli« srednjih šol in programov. Pogosto imajo težave z izbiro »prave« možnosti, ki ni povezana zgolj z iskanjem poti do nadaljnjega študija in prihodnjega dela, ampak postaja vse bolj pomemben kazalnik identitete mladih. To je brez dvoma ena od večjih posledic konkurence med šolami. Zaradi omejenega prostora bomo ponazorili vpliv marketizacije na delo učiteljev in vodij šol le na kratko.

Vodje šol kot menedžerji

S tem ko so se šole premaknile proti konkurenčnim organizacijam, je vloga vodij šol postala bolj podobna tisti, ki jo imajo vodje podjetij (Jarl idr., 2012, Holm in Lundström, 2011, Nacionalna agencija za edukacijo, 2010b). Švedski ravnatelji srednjih šol so zdaj odgovorni ne le za zagotavljanje doseganja edukacijskih ciljev, temveč tudi za aktivno profiliranje in promocijo svojih šol. Koncepti, kot so ‚poseľ, ‚dobiček, ‚doseganje rezultatov‘ in ‚prodajanje produkta šestnajstletnikom‘ se v

intervjujih z ravnateljmi ponavljajo. Zaradi ogromnega povečanja števila in raznolikosti srednjih šol ob hkratnem zmanjšanju števila dijakov se številni vodje šol ubadajo s tem, kako svoji šoli zagotoviti preživetje. »Gre za ubij ali pa boš ubit (ang. It's about eating or being eaten.),« pravi eden od njih. Izguba šolajočih se lahko vodi do odvečnega osebja ali pa celo v zaprtje šole, kar med ravnateljmi povzroča skrbi in tesnobo. Poleg tega dolgoročno načrtovanje in koordinacijo otežujeta kratko obdobje, ki je na voljo za sprejem dijakov, in vse več dijakov, ki prehajajo med šolami. Zaradi tega je postala izrazitejša potreba po strateškem in fleksibilnem razmišljanju in delovanju. Trženje šol je prednostna naloga, ustrezno pa se je povečala tudi potreba ustreči željam dijakov. Ravnateljmi se ob tem spoprijemajo z negotovostjo glede tega, katere so najboljše strategije novačenja. Opisujejo dileme, kot so morebitna navzkrižja med sodelovanjem in tekmovalnostjo, zdi pa se, da se večina spremenjenega stanja loteva pragmatično. Kot je dejal eden od ravnateljev: »To je realnost [...], naučiti se moramo živeti s tržnimi silami in jih čim boljše izkoristiti.« (Holm in Lundström, 2011).

Nove vloge učiteljev

Tržne zahteve so prispevale k temu, da se je korenito spremenil tudi položaj učiteljev. Ti iz razmeroma avtonomnih strokovnjakov postajajo storitveno usmerjeni delavci v navideznem poslovnem okolju. Tržna usmerjenost učiteljev je še zlasti opazna v svobodnih šolah, v katerih je ravnateljem prepuščeno upravljanje, učitelji dejavno oglašujejo poslanstvo šole in na trženje gledajo z odobravanjem (Fredriksson, 2009). Ne glede na to, kakšen odnos imajo do marketizacije in konkurence, prizadevanje šol po ohranjanju tekmovalnosti vpliva na večino učiteljev. Vse pogosteje (še zlasti po krčenju srednješolskega navideznega trga) je njihova zaposlitev neposredno odvisna od uspeha trženjskih in novačenjskih kampanj. Trženje in uvrščanje na lestvice zahteva čas, denar in energijo, ki bi bili drugače porabljeni za

temeljne dejavnosti poučevanja. Tako se povečujeta obremenjenost s poučevanjem in potreba po razkazovanju opravljenega dela zunanjemu svetu. Šolsko osebje je vse bolj vpeto v uvrščanje na lestvice, se pravi v strateška testiranja in primerjanje s tekmeči. Spremenjena prioriteta delovnih nalog je najbolj viden primer razvrednotenja strokovnih vrednot, ki ga opisujejo učitelji. Ti nizajo zglede, ki jasno kažejo, da postaja objektivna presoja manj pomembna kot zadovoljevanje potreb dijakov in ohranjanje le-teh. Osredotočenost na konkurenco in razvrščanje prispeva k napihovanju ocen, v ospredje pa prihajajo učne vsebine, ki jih je enostavno preveriti in izmeriti (Wikström in Wikström, 2005, Vlachos, 2011). Posledično so ogrožene tradicionalne strokovne vrednote – čim bolj nepristransko in objektivno ocenjevanje dijakov ter doseganje obširnih edukacijskih ciljev, med katere spada tudi razvoj mladih kot državljanov in ljudi.

Celoten skupek vseh zahtev, norm in prioritet se razlikuje glede na etos, ki vodi delovanje strokovnjakov, in dominantno kulturo posamezne šole. Tako je na primer v nekaterih šolah zelo razvidna nova podjetna kultura, ki vključuje nove zaposlitvene pogoje (npr. regulacijo časa, delovne naloge, bonuse), nove akterje (npr. delničarje in stranke), nove vrednote in prioritete. Po drugi strani pa so neoliberalne vrednote in privatizacija komaj kaj vplivale na nekatere druge šole, še zlasti na tiste v regijah, kjer je konkurenčnih šol manj, in na tiste z izpričano dobrim ugledom. Nekateri učitelji branijo vrednote, ki temeljijo na socialnodemokratski usmeritvi, ki obsežno podpira tradicionalno strokovno kulturo, drugi pa sprejemajo neoliberalno politiko. Tretja skupina učiteljev ima do neoliberalnega trenda večplastno stališče ali pa je do njega ravnodušna. Predstavniki svobodnih šol so tržnemu položaju načeloma naklonjeni bolj kot predstavniki javnih šol. Takšen položaj prav tako bolje sprejemajo in se mu hitreje prilagajajo vodje šol kot njihovi sodelavci. Vendar pa se zdi, da učitelji in drugo osebje le malokrat kolektivno izražajo odpor do številnih oblik marketizacije edukacije (Holm in Lundström, 2011, Lundström in Holm, 2011, Lundström in Parding, 2011).

Vpliv marketizacije na družbeni ravni

Vprašanje, ali izbira šole in konkurenca med šolami vplivata na dosežke šol in dijakov, in v primeru da je temu tako, na kakšne načine, je kontroverzna tematika in jedro razgretih razprav ter ga tukaj ne bomo podrobno raziskovali. In vendar je težko reči, da se je splošna raven akademskih dosežkov – četudi je bila možnost izbire šol v začetku devetdesetih let minulega stoletja vpeljana prav s tem argumentom kot enim glavnih – izboljšala. Vsi dokazi, denimo mednarodne raziskave znanja, kot sta PISA in TIMSS, namreč kažejo nasprotno (Nacionalna agencija za edukacijo, 2010c).

Končni sklep ob mednarodnem pregledu raziskav, na primer opravljenih pri OECD (Musset, 2012; Waslander in dr., 2010) je, da izbira šole načeloma povečuje razlike v uspešnosti šol in posledično družbeno diferenciacijo. Enako izhaja tudi iz študij, ki so bile v zadnjem času opravljene na Švedskem. V zgodnjih devetdesetih letih minulega stoletja je Švedska spadala med države, v katerih so bile razlike med dosežki učencev v različnih šolah ter med posameznimi otroki glede na njihov spol, etnično pripadnost in družbeno poreklo najmanjše. A razlike so se sčasoma vseeno povečale. Predvsem se dosežki učencev zdaj vse bolj povezujejo z ravno izobrazbo njihovih staršev. Številne študije so soglasno potrdile večanje družbene in kulturne segregacije dijakov ter večje razlike v njihovih akademskih dosežkih (npr. Nacionalna agencija za edukacijo, 2010c, Östh, Andersson in Malmberg, 2012, Trumberg, 2011). Iz nedavnega poročila švedske nacionalne agencije za edukacijo (2012a) izhaja sklep, da se je enakopravnost v sklopu obveznega izobraževanja od poznih devetdesetih let minulega stoletja zmanjšala, kar je trend, povezan z decentralizacijo in reformami glede izbire šole. Večje razlike med dosežki dijakov v različnih šolah pa so najbolj otipljiv kazalnik tega. Östh, Andersson in Malmberg (2012) zaključijo, da v nasprotju s tem, kar se pogosto trdi, bivalna segregacija ne vodi nujno do večje šolske segregacije, a privilegirane skupine vse bolj izkoriščajo možnost izbire

šole, da se ognejo stiku z manj privilegiranimi skupinami. Medtem ko je v ospredju večine študij o šolski segregaciji obvezno izobraževanje, se nekatere osredotočajo na izbiro srednješolskih programov in srednjih šol ter prikazujejo, kako ta vse bolj temelji na družbenem, kulturnem in ekonomskem kapitalu dijakov (npr. Lidegran, 2009, Lund, 2006).

Kako daleč je šla marketizacija? Zaključna razprava

V prejšnjih delih besedila smo opisali notranjo in zunanjo marketizacijo švedske edukacije, pri čemer smo se še posebno pozornost namenili tekmovanju med različnimi šolami za dijake in vire ter temu, kako zunanja marketizacija vpliva na notranje življenje šol. V zadnjem delu bomo predstavili nekaj splošnih opazk o marketizaciji in razpravljali o še zmeraj navzočih značilnostih socialnodemokratskih politik na ravni funkcij, vrednot in upravljanja edukacije.

Funkcije edukacije

Če pogledamo zlasti sekundarno in terciarno izobraževanje, lahko opazimo, da je pri sodobnih politikah izrazito v ospredju ekonomska funkcija – s spodbujanjem zaposljivosti, fleksibilnosti in podjetnosti –, posledično pa se zmanjšuje pomen drugih edukacijskih funkcij. A zavajajoče bi bilo trditi, da gospodarska usmerjenost edukacije izvira iz devetdesetih let minulega stoletja ali prvega desetletja zdajšnjega in da je povezana izključno z neoliberalnim gibanjem. Če vzamemo za primer srednješolsko izobrazbo, sta bili v obdobju od leta 1960 do 1990 njeni primarni funkciji tako zagotavljanje enakih možnosti, socialne varnosti in državljanske vzgoje kot tudi spodbujanje gospodarske rasti z ustvarjanjem usposobljenih izvajalcev (Lundahl idr.,

2010). Če sta spodbujanje zaposljivosti in podjetnost postali glavni značilnosti trenutnih edukacijskih politik, je bil glavni zgodovinski cilj zagotavljanje delovne sile za potrebe industrije. Če pogledamo na edukacijo kot takšno, je razlika predvsem v spremenjenem ravnotežju med družbenimi in kulturnimi funkcijami ter gospodarskimi funkcijami. Kot je bilo že opisano, pa so šole in edukacija s transformacijo v navidezni trg pridobile dodatne in pomembne *poslovne* funkcije in danes na Švedskem predstavljajo velik posel. Omenjeno pomeni bistveno razliko v primerjavi z razmerami, kakršne so bile v času pred devetdesetimi leti minulega stoletja.

Vrednotna podlaga

V tem prispevku smo predstavili številne primere, kako neoliberalne vrednote podpirajo nedavne edukacijske politike na Švedskem – gre na primer za močno vero v konkurenco kot pozitivno gonilno silo v šoli ter za prepričanje, da kakovostni razvoj in izbira šole predstavljata posameznikovo pravico in dolžnost. Le malo pozornosti smo namenili vztrajajočim univerzalističnim in egalitarističnim značilnostim socialnodemokratskih edukacijskih politik, ki so vseeno pomembne.

Socialnodemokratska paradigma politik je verjetno najbolj izražena v vključujoči in demokratični vrednotni podlagi zakona o edukaciji in uradnih nacionalnih smernicah kurikula. Enako kot v njegovi predhodni različici je v novem švedskem zakonu o edukaciji (2010) zapisano, da mora biti edukacija zasnovana v skladu s temeljnimi demokratičnimi vrednotami in človekovimi pravicami, kot so nedotakljivost človeškega življenja, osebna svoboda in integriteta, priznavanje enakovrednosti ljudi, enakosti med ženskami in moškimi ter solidarnosti med ljudmi. Izpostavljena je potreba po sočutju in razumevanju drugega. Edukacija mora biti enaka ne glede na lokacijo, a prilagojena posameznim potrebam vsakega otroka. Šole so zakonsko

zavezane, da otrokom, ki to potrebujejo, zagotovijo posebno podporo, da dosežejo primerne edukacijske cilje (zakon o edukaciji, 2010, str. 800).

Zahteva po zagotavljanju enakih edukacijskih možnosti ima torej v zakonu o edukaciji enak osrednji položaj, kot ga je imela v sedemdesetih in osemdesetih letih minulega stoletja. Ob tem pa tudi ne smemo prezreti dejstva, da je bilo nekaj argumentov v prid vpeljavi svobodnih šol povezanih z zagotavljanjem visokokakovostnega izobraževanja dijakom z manj ugodnim socialnim ozadjem, to se pravi, da so se sklicevali na diskurz socialnodemokratskih politik.

Če pogledamo, kako so konkretizirane usmeritve zakona o edukaciji, je najprej treba poudariti, da prost dostop do edukacije ni pod vprašajem: vsi otroci in mladi na Švedskem so deležni brezplačnega izobraževanja na primarni in sekundarni ravni, brezplačno je tudi visokošolsko izobraževanje. Starši morajo plačevati za predšolsko vzgojo, ob čemer je višina zneska, ki ga prispevajo, vezana na njihov dohodek, hkrati pa ne sme preseči določene ravni. Občine morajo vsem mladim zagotavljati triletno sekundarno izobraževanje, kolikor je le mogoče, v skladu z njihovimi željami. Vsi dijaki so upravičeni do številnih storitev, med drugim do posebne edukacije (če je potrebna), svetovanja, šolskih knjižnic, šolskega prevoza, brezplačnih zdravstvenih storitev in brezplačnih kakovostnih šolskih obrokov. Drugače kot v mnogih drugih državah na Švedskem ne poznajo bonov za šolsko prehrano, ki najrevnejše razlikujejo od ostalih.

Še zmeraj ni veliko spremljanja in razporejanja dijakov (npr. v skupine po sposobnostih) v devetih letih skupne srednje šole, dijaki s posebnimi potrebami pa so večinoma vključeni v običajne razrede. Pojavilo se je nekaj poskusov, da bi vpeljali tako imenovane elitne razrede, a doslej za to zamisel ni bilo veliko zanimanja. Kljub temu pa je bilo obenem le malo političnih in medijskih razprav namenjenih družbeno-segregacijskim mehanizmom izbire šole in posledičnega zmanjševanja

možnosti, da bi se v šoli srečevali otroci iz različnih okolij. Še vedno se poudarja predvsem pozitivne vidike svobodne izbire.

Po podatkih iz mednarodnih primerjalnih študij lahko na Švedskem in v Skandinaviji edukacijo o demokraciji na splošno definiramo kot poučevanje o, za in skozi demokracijo z močnim poudarkom na sodelovanju dijakov (Lister in dr., 2007, Lundahl in Olson, 2013). V priročniku za srednješolski kurikulum za leto 2011 so še zmeraj zajeti deli o oblikovanju demokratičnih državljanov, ki so pripravljene aktivno prispevati k širjenju demokracije v delovnih in družbenih okoljih. Tako ostajajo zelo podobni ustreznim dokumentom iz sedemdesetih let minulega stoletja, edina bistvena razlika se nanaša na odgovornost šol za pripravljanje dijakov na podjetništvo, podjetnost in inovativnost.⁵ V šolah, ki so močno podvržene konkurenci, se kot pomembno sredstvo za uveljavljanje vpliva dijakov razvija t. i. glasovanje z nogami, osredotočenost na dosežke in doseganje ciljev pa zastira manj vidne in nagradujoče vidike kurikula, kot sta poučevanje in učenje demokratičnosti. Poleg tega se od dijakov pričakuje, da bodo delovali kot ambasadorji svojih šol in se izogibali situacijam, v katerih bi o njih podajali slab vtis (Lundahl in Olson, 2013). Fredriksson (2009) je pisal o tržno usmerjenih učiteljih in zdi se, da se vse bolj pojavljajo tudi tržno usmerjeni dijaki.

Vsaj na ravni retorike bi lahko naslanjanje na staro vrednotno podlago interpretirali kot počasno prilagajanje spreminjajočim se zunanjim pogojem, a bi z enako lahkoto to interpretirali tudi kot sredstvo za legitimacijo privatizacije in decentralizacije med starši, učitelji in drugimi akterji. Lahko trdimo, da upoštevanje deklariranih ciljev spodbujanja enakosti in univerzalizma ni stvar nedavne preteklosti; nasprotno – je ključno za pospeševanje širitve tržnega sistema. Zaradi močno prisotne zavesti o enakih edukacijskih možnostih bi bilo na Švedskem zelo težko legitimirati marketizacijo brez omogočanja brezplačnega

5 Za pregled novega sistema srednješolskega izobraževanja in dokumentov, ki ga usmerjajo, glej zapis nacionalne agencije za edukacijo (2012b).

dostopa do svobodnih šol. Celo visoka obdavčitev (na mednarodni ravni) je bila s tega vidika prednost, saj je omogočila javno financiranje ogromnega števila precej majhnih in dragih srednjih šol.

Upravljanje edukacije

Kot smo že omenili, se je val obsežne decentralizacije zgodil v osemdesetih in zgodnjih devetdesetih letih minulega stoletja. V prvem koraku so bile pristojnosti glede politik drugače kot v številnih drugih državah prenesene na raven občin (cf. Hudson in Lidström, 2002), kar je pomenilo, da se je možnost lastne presoje že tako razmeroma avtonomnih občin še povečala. V drugem koraku je bila šolam podeljena večja svoboda za razvijanje dela znotraj širokega okvira nacionalnih ciljev kurikula in druge zakonodaje, vendar imajo lokalne politične oblasti na lokalni ravni še vseeno precejšnjo moč pri postavljanju edukacijskih strategij in prioritet. To lahko razlagamo kot značilnost vzorca socialnodemokratskih politik. Decentralizacija je, v velikem nasprotju s prejšnjimi politikami, prinesla precejšne razlike med občinami glede vlaganja v edukacijo, denimo pri zaposlovanju in ohranjanju primerno usposobljenih učiteljev in drugih šolskih strokovnjakov ter pri razdeljevanju sredstev. Z drugimi besedami, lokalne naložbe, ki naj bi zagotovile šolo za vse, so zelo različne, raznolik trg šol pa prav nič ne pripomore k izboljšanju razmer. V težnji po zmanjšanju omenjenih razlik je zdaj slišati želje, "da bi pripeljali državo nazaj" (cf. Weir in Skocpol, 1985) ter zmanjšali velike razlike med šolami in dijaki, ki se le še povečujejo. Vlada je zato imenovala inšpektorja, ki naj bi ocenil učinke decentralizacije edukacije v smeri občin (Dir. 2012, str. 84), minister za šolstvo in številni drugi pomembni akterji pa zagovarjajo ponovno centralizacijo edukacije. Vendar takšna reforma ne bi nujno (celo verjetno ne) pomenila spopada s paradigmo neoliberalnih politik. Kot sklepajo številni raziskovalci, je država v času kapitalizma znanja v odnosu do gospodarstva

prevzela nove funkcije, pri čemer je ena od njih prav zmanjševanje nekaterih očitno problematičnih posledic trenutne tržne usmeritve edukacije. Bili smo že priča prizadevanjem, da bi zmanjšali nezaželeno učinke agresivnega tekmovanja za dijake in posledično preobilje šol in programov, na primer z vpeljavo skupne zakonodaje za javne in svobodne šole ter strožje presojanje vlog ob ustanavljanju novih šol.

Pred koncem naj zapišemo še to, da je na Švedskem notranja tržna usmerjenost v obliki novega javnega menedžmenta šol še zmeraj zelo prisotna in redko tema preizpraševanja.

Sklepni komentar

Kot številni raziskovalci (cf. Ball & Yodell, 2008, Daun, 2004) zaključujemo, da je Švedska na poti zunanje marketizacije edukacije že daleč, prav tako pa v večini ozirov popolnoma sprejema novi javni menedžment, se pravi ,notranjo marketizacijo'. Ob tem je vendarle še zmeraj mogoče opaziti starejše paradigme socialnodemokratskih politik pri dodeljenih funkcijah, vrednotah in upravljanju edukacije. Trdimo, da lahko vztrajajoče komponente socialnodemokratske paradigme, kot sta enako financiranje šol in odsotnost šolnin, celo pripomorejo, da se zdi marketizacija edukacije bolj legitimna. Bolj na splošno je popularna podpora izbiri šole in navideznemu trgu v sektorju socialnih storitev videti protislovna. Na eni strani so socialnodemokratske edukacijske politike zgradile obsežen, bogat srednji razred, za katerega se zdi, da ima osebno svobodo in izbiro raje od vrednot, kot sta solidarnost in skupnostna akcija, ter se ne čuti ogroženega zaradi negativnih plati marketizacije. Na drugi strani pa je večina Švedov še zmeraj pripravljena plačevati celo višje davke kot danes, če imajo zaradi tega dostop do storitev države blaginje, kot sta edukacija in zdravstvo (cf. Kulin in Svallfors, 2011). Poleg tega je osem Švedov od desetih negativno nastrojenih proti zaslužkarstvu v sektorju države blaginje. S tem izražajo

precej bolj radikalno držo proti tovrstnemu izrazu marketizacije kot skoraj vse politične stranke. Zaradi opisanega prihodnosti navideznih trgov edukacije na Švedskem ni enostavno napovedati, a verjetno še nismo videli zadnjih poskusov omejevanja duha marketizacije, ki je bil spuščen iz steklenice.

Literatura in viri

- Apple, M. (2004). Creating Difference: Neo-Liberalism, Neo-Conservatism and the Politics of Educational Reform. *Educational Policy*, 18(1), 12–44.
- Archer, M. S. (1985). Educational politics. A model for their analysis. V *Policy making in education: The breakdown of consensus. A reader*, I. McNay in J. Ozga (ur.), 39–64. Oxford, England: Pergamon Press/Open University.
- Baggesen Klitgaard, M. (2007). Do Welfare State Regimes Determine Public Sector Reforms? Choice Reforms in American, Swedish and German Schools. *Scandinavian Political Studies*, 30(4), 444–468.
- Baggesen Klitgaard, M. (2008). School vouchers and the New Politics of the Welfare State. *Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21(4) October, 99, 479–498.
- Ball, S. J. (2007). *Education Plc: Understanding private sector participation in public sector*. London: Routledge.
- Ball, S. J. & Youdell, D. (2008). *Hidden Privatisation in Education*. Brussels: Education International. <http://download.ei-ie.org/docs/IRISDocuments/Research%20Website%20Documents/2009-00034-01-E.pdf>.
- Beach, D. & Dovemark, M. (2007). *Education and the commodity problem: Ethnographic investigations of creativity and performativity in Swedish schools*. London: the Tufnell Press.
- Björklund, A., Clark, M. A., Edin, P.-A., Fredriksson, P. & Krueger, A. B. (2005). *The Market comes to Education in Sweden. An Evaluation of Sweden's Surprising School Reform*. New York: Russell Sage.
- Bunar, N. (2010). Choosing for quality or inequality: current perspectives on the implementation of school choice policy in Sweden. *Journal of Education Policy*, 25(1), 1–18.

Burchardt, T., Hills, J. & Propper, C. (1999). *Private Welfare and Public Policy*. York: Joseph Rowntree Foundation.

Chubb, J. E. (2007). Kommentar: Att få ut det mesta möjliga av marknaden. [Comments: How to Gain the Most Possible from the Market]. V *Friskolorna och framtiden - segregation, kostnader och effektivitet* [Freeschools and the Future - segregation, costs and efficiency], Anders Lindbom (ur.), 51–57. Stockholm: Institutet för framtidsstudier (v švedščini).

Dir. 2012:84. Kommittédirektiv. Utvärdering av effekterna av kommunaliseringen av skolväsendet [Committee directives. Evaluation of the effects of decentralisation of education to the municipalities]. Stockholm: Ministry of Education.

Education Act (2010). SFS 2010:800. Stockholm: Government Offices of Sweden.

Erixon Arreman, I. & Holm, A.-S. (2011a). Privatisation of public education? The emergence of independent upper secondary schools in Sweden. *Journal of Education Policy*, 26(2), 225–243.

Erixon Arreman, I. & Holm, A.-S. (2011b). School as 'Edu-business': Four Serious Players in the Swedish school market. *Education Inquiry*, 2(4), 637–657.

Esping-Andersen, G., ur. (1996). *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economics*. London: Sage Publications.

Fredriksson, A. (2009). On the consequences of the marketisation of public education in Sweden: For-profit charter schools and the emergence of the 'market-oriented teacher'. *European Educational Research Journal*, 8(2), 299–310.

Fulcher, J. (1991). *Labour movements, employers and the state. Conflict and cooperation in Britain and Sweden*. Oxford: Clarendon Press.

Grek, S. (2008). From symbols to numbers: The shifting technologies of education governance in Europe. *European Educational Research Journal*, 7(2), 208–218.

Grek, S. (2009). Governing by numbers: The PISA 'effect' in Europe. *Journal of Education Policy*, 24(1), 23–37.

Holm, A.-S. & Lundström, U. (2011). "Living with the market-forces". Principals' perceptions of market competition in the Swedish upper secondary school education. *Education Inquiry*, 2(4), 601–617.

Houtsonen, J., Czaplicka, M., Lindblad, S., Sohlberg, P. & Sugrue, C. (2010). Welfare State Restructuring in Education and its National Refractions: Finnish, Irish and Swedish Teachers' Perceptions of Current Changes. *Current Sociology*, 58(4), 597–622.

Hudson, C., & Lidström, A., ur. (2002). *Local education politics. Comparing Sweden*

and Britain. Basingstoke, England: Palgrave.

Jarl, M., Fredriksson, A. & Persson, S. (2012). New public management in public education: A catalyst for the professionalization of Swedish school principals. *Public Administration*, 90(2), 429–444.

Jessop, B. (2006). State and Regulation – theoretical perspectives on the European Union and the failure of the Lisbon Agenda. *Competition and Change*, 10(2), 141–161.

Jessop, B., Fairclough, N. & Wodak, R., ur. (2008). *Education and the knowledge-based economy in Europe*. Rotterdam: Sense Publishers.

Isaksson, A. (2006). *Studies of the Venture Capital Process*. Doctoral thesis. Umeå: Umeå University.

Kulin, J. & Svallfors, S. (2011). Class, values, and attitudes towards redistribution: A European comparison. *European Sociological Review*. DOI: 10.1093/esr/jcro46.

Lauder, H., Young, M., Daniels, H., Balarin, M. & Lowe, J., ur. (2012). *Educating for the knowledge economy? Critical perspectives*. London: Routledge.

Lidegran, I. (2009). *Utbildningskapital. Om hur det alstras, fördelas och förmedlas* [Educational Capital: Its creation, distribution and transmission]. V švedščini z angleškim povzetkom. Uppsala: Uppsala University.

Lister, R., Williams, F., Anttonen, A., Bussemaker, J., Gerhard, U., Heinen, J., in dr. (2007). *Gendering citizenship in Western Europe: New challenges for citizenship research in a cross-national context*. Bristol: The Policy Press.

Lubienski, C. (2009) “Do Quasi-markets Foster Innovation. in Education?: A Comparative Perspective”. *Education Working Papers*, Št. 25, OECD Publishing.

Lund, S. (2006). Marknad och medborgare - elevs valhandlingar i gymnasieutbildningens integrations- och differentieringsprocesser [Market and citizenship- Pupils' actions of choice in the integration and differentiation processes of upper secondary education]. V švedščini z angleškim povzetkom. Växjö: Växjö University Press.

Lundahl, L. (1997). A Common Denominator? Swedish Employers, trade unions and vocational education in the postwar years. *International Journal of Training and Development*, 1(2), 91–102.

Lundahl, L. (2002). Sweden: Decentralisation, deregulation, quasi-markets – and then what? *Journal of Education Policy*, 17(6), 687–697.

Lundahl, L. (2007). Swedish, European, Global: the transformation of the Swedish welfare state. V *The RoutledgeFalmer Reader in Education Policy and Politics*.

RoutledgeFalmer, London, 117–130.

Lundahl, L. (2011). The emergence of a Swedish school market. V *No country for the young*, R. Hatcher and K. Jones (ur.), 37–49. London: the Tufnell Press.

Lundahl, L., Erixon Arreman, I., Lundström, U & Rönnerberg, L. (2010). Setting things right? Swedish upper secondary school reform in a 40-year perspective. *European Journal of Education*, 45(1), 49–62.

Lundahl, L. & Olson, M. (2013). Democracy lessons in market-oriented schools. The case of Swedish upper secondary education, *Education. Citizenship and Social Justice*, 8(2), 201–213.

Lundström, U. (2012). Teachers' perceptions of individual performance-related pay in practice: A picture of a counterproductive pay system. *Educational Management Administration & Leadership*, 40(3), 376–391.

Lundström, U. & Holm, A.-S. (2011). Market competition in upper secondary education: Perceived effects on teachers' work. *Policy Futures in Education*, 9(2).

Lundström, U. & Parding, K. (2011). Teachers' experiences with school choice - clashing logics in the Swedish education system. *Education Research International*, 2011, Id.št. članka 869852.

Mehta, J. (2013). How Paradigms Create Politics: The Transformation of American Educational Policy, 1980–2001. *American Educational Research Journal*, 285–324.

Montin, S. (2006). *Styrnings- och organisationsspåret - teoretiska perspektiv och empiriska illustrationer* [The governance and organisation track – theoretical perspectives and empirical illustrations]. rebro: Samhällsvetenskapliga institutionen, Örebro Universitet (v švedščini).

Musset, P. (2012). School Choice and Equity: Current Policies in OECD Countries and a Literature Review, *OECD Education Working Papers*, Št. 66, OECD Publishing.

National Agency for Education (2010a). Skolregistret. Huvudman, huvudmannatyp och organisationsnummer för gymnasieskolor som var verksamma eller planerade att starta höstterminen 2010. (National School Register. Provider, provider category and organisational number of upper secondary schools, existing or planned to start autumn term 2010). Communication with the National Agency for Education 2011-02-15 (v švedščini).

National Agency for Education (2010b). *Konkurrensen om eleverna. Kommunernas hantering av minskande gymnasiekullar och en växande skolmarknad*. Rapport 346. http://www.skolverket.se/statistik_och_analys/2.1860/2.1866/konkurrensen-om-

eleverna-1.128984. Stockholm: Skolverket. Senast granskad: 2010-06-08. Zadnji dostop 2011-10-12 (v švedščini).

National Agency for Education (2010c). What influences educational achievement in Swedish schools? A systematic review and summary analysis. [Http://www.skolverket.se/publikationer?ID=2318](http://www.skolverket.se/publikationer?ID=2318).

National Agency for Education (2011). *Utbildningsstatistik. PM - Kostnader för förskoleverk- samhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning 2010*. Dnr 71-2011:14. Retrieved 2011-10-05 (v švedščini).

National Agency for Education (2012a). *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*. [Equal education in Swedish compulsory schools? A quantitative analysis of equality over time] Poročilo 374. Stockholm: Fritzes (v švedščini).

National Agency for Education (2012b). Upper Secondary School 2011. Stockholm: Skolverket.

OECD (2002). *Education at a Glance*. Paris: OECD.

Östh, J., Andersson, E. & Malmberg, B. (2012). School Choice and Increasing Performance Difference: A Counterfactual Approach. *Urban Studies* objavljeno na spletu 26. julija 2012. <http://usj.sagepub.com/content/early/2012/07/26/0042098012452322>

O'Sullivan, D. (1999). Gender Equity as Policy Paradigm in the Irish Educational Policy Process. *The Economic and Social Review*, 30(3), 309–336.

Ozga, J., Dahler-Larsen, P., Segerholm, C. & Simola H., ur. (2011). *Fabricating Quality in Education: Data and Governance in Europe*. London: Routledge.

Prochazka, N. & Bergström, F. (2007). *Utbildning som bransch - en analys av gymnasieskolan*. AB Handelns utredningsinstitut. http://www.svensktnaringsliv.se/multimedia/archive/00009/Utbildning_som_bransch_9795a.pf (Retrieved 2012-05-05) (v švedščini).

Rizvi, F. & Lingard, B. (2010). *Globalizing Education Policy*. London: Routledge.

Rönnerberg, L. (2012). Reinstating national school inspections in Sweden: The return of the state. *Nordic Studies in Education*, 32(2), 69–83.

Segerholm, C. (2009). 'We are doing well on QAE': the case of Sweden. *Journal of Education Policy*, 24(2), 195–209.

Trumberg, A. (2011). *Den delade skolan. Segregationsprocesser i det svenska skolsystemet* [The divided school. Segregation processes in the Swedish educational system] (akad.

avh.) Örebro studies in Human Geography 6, v švedščini z angleškim povzetkom.

Örebro: Örebro Universitet.

Wahlström, N. (2009). Understanding the Universal Right to Education as Jurisgenerative Politics and Democratic Iterations. *European Educational Research Journal*, 8(4), 520–533.

Waslander, S., Pater, C. & van der Weide, M. (2010). Markets in Education: An Analytical Review of Empirical Research on Market Mechanisms in Education, *OECD Education Working Papers*, Št. 52, OECD Publishing.

Weir, M. & Skocpol, T. (1985). State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States. V *Bringing the State Back In*, P. E. Evans, D. Reuschmeyer in T. Skocpol (ur.). Cambridge: Cambridge University Press.

Wikström, C. & Wikström, M. (2005). Grade inflation and school competition: an empirical analysis based on the Swedish upper secondary schools. *Economics of Education Review*, 24(3), 309–322.

Wiborg, S. (2010). Swedish free-schools do they work? Lakes Research Paper 18. London: Institute of Education. University of London.

Vlachos, Jonas (2011). Friskolor i förändring. I: L Hartman (ur.). Konkurensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd? Stockholm: SNS förlag, 66–110 (v švedščini).

STVARNO IN IMENSKO KAZALO

A

Apple, M. 88, 110

B

Ball, S.J. 87, 88, 89, 94, 97, 109, 110
Bela knjiga 38, 45, 47, 49, 51, 61, 66, 83
Bučar, F. 11, 38

C

Castel, R. 83
Cerar, M. 15, 19, 24, 45

Č

Čile 9
človekove pravice 14, 16, 19, 28, 34, 39,
41, 42, 75

D

Desne 68
državni zbor 14, 15, 18, 21, 23, 26, 30,
35, 36, 39, 42, 44, 49
Durkheim, E. 70, 83

E

Esping-Andersen, G. 80, 83, 85, 111
edukacijske politike 85, 88, 91, 105, 109

F

Fukuyama, F. 69, 83
financiranje 64, 67, 71-76, 78-81, 83, 93,
96-97, 108-109
Friedman, M. 9, 34, 45

G

globalizacija 6, 88
Grek, S. 111

H

Houellebecq, M. 9, 10, 19

I

Izenačitev 9, 11, 12, 73

J

javne šole 7, 9, 11, 25, 29, 31, 34, 35, 36,
39, 40, 42, 44, 48, 49, 52, 55, 57, 58,
62, 64, 76, 78
javni interes 77, 78, 82
Jessop, B. 86, 112

K

Kakovost 7, 34, 37, 38, 43, 44, 48, 49,
51, 52, 69, 70, 73, 86, 88, 89, 90, 93,
95, 96, 105, 106
Katoliška cerkev 68
Katoliške zasebne šole 60, 61
Koncesija 54
konkurenca 6, 87, 89, 99, 100, 103
Korpič Horvat, E. 11, 12, 31, 32, 41,
46, 80
Košak, K. 78, 80
Krek, J. 48, 61, 66, 70, 83

L

Lauder, H. 86, 112
Lesar, I. 60, 66
Locke, J. 28, 37, 45, 68, 83
Lubienski, C. A. 84, 97, 112
Lundahl, L. 3, 8, 85, 87-88, 90, 95-96,
104, 107, 112

M

marketizacija 8, 34, 85-92, 94, 96-97,
99-104, 107, 109-110
mreža šol 48

O

OECD 32, 37, 86, 88, 95, 103, 112-115
Odločba 17, 21, 27, 30, 32, 36, 41-44,
46, 57, 66, 77, 84

P

Parlament 18, 23, 34, 46
Peček - Čuk M. 60, 66
Perelman 28, 46

Pinochet, A. 10

Polanyi, K. 73, 84

pravice 12-14, 16, 19, 28, 32-34

R

Ribičič, C. 14-15, 18, 19

Rifkin, J. 84

S

socialna država 7, 12, 17, 37, 83-84

sofinanciranje 47, 49-50, 52-53

sprememba ustave 14, 22, 25-26, 29, 45

sprememba zakona 22

srednješolsko izobraževanje 86, 89

Stropnik, N. 69, 84

Š

Šimenc, M. 2, 5, 7, 35, 44, 46-47, 56,
66, 78

Švedska 6, 41, 51, 85-86, 89-90, 94,
103, 109

T

Tanko, J. 53

Tašner, V. 7, 56, 66-67

Theule Lubienski, S. 84

U

učni dosežki 10

ustava, 11, 14, 25-27, 29-33, 35, 47,
56, 65

ustavno sodišče 5, 10-12, 14-21-27, 30-
33, 39-41, 43, 45

V

Vlada 52-54, 57, 66, 72, 108

vavčerji (vavčerski sistem) 6, 9, 10, 12,
34-35, 69, 99

večina 10, 13, 15, 18, 24, 25, 28, 40, 42,
100-101, 109

W

Walzer, M. 68, 84

Z

Zakon 5, 10, 18, 21-31, 35-36, 42-43,
47-50, 52-54, 66, 69-74, 76, 78-79, 84

zasebne šole 5, 7, 9-10, 30, 32, 36-37,
39-40-44, 48-51, 54-58, 59-62, 64, 70,
74-75, 78-80

zasebno zdravstvo 68

Zobec, J. 31, 37

ZOFVI 10-11, 13-14, 47-48, 52-54, 63-
64, 71-74, 76, 84

Na področju vzgoje in izobraževanja je neoliberalna globalizacija širila vero, da bosta trg in konkurenca vodila do bolj-
ših dosežkov. Zadolžena država, ki je morala plačati zapitek
gospodarske krize, je bila prisiljena krčiti sredstva za javno
šolstvo. Ko je iz ideoloških razlogov to varčevanje sovpadlo
z odlivanjem denarja iz javne sfere v zasebno, je upadla tudi
kakovost javnega sistema. Naslednji možni korak je lahko
predvideti: slabša kakovost javnega šolstva, ki je posledica
nenaklonjenosti, omejevanja in krčenja, postane dodatni
razlog za močnejšo podporo zasebnim šolam. To se za zdaj
morda res zdi zgolj možnost, a gre za možnost, ki hoče postati
realnost. Avtorice in avtorji pričujočega dela predlagamo, da
Slovenija, da ne bi ponovila nakazane poti razgradnje javne-
ga sektorja, opravi temeljit razmislek o smiselnih in potreb-
nih korakih pri urejanju razmerja med javnim in zasebnim
v šolstvu. Tisto, kar se zdaj lahko zdi drobna sprememba, bo
imelo čez desetletje morda bistveno drugačen pomen.