



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za kulturo, znanost, šolstvo in šport

Številka: 411-04-2/2021/12
Ljubljana, 18. 11. 2021

EPA 2102-VIII

Komisija Državnega sveta za kulturo, znanost, šolstvo in šport je na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 - odl. US in 21/13 - ZFDO-F in 81/18-odl. US) ter 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20 in 123/20) sprejela naslednje

M n e n j e

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-N), skrajšani postopek

Komisija Državnega sveta za kulturo, znanost, šolstvo in šport je na 46. seji 18. 11. 2021 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-N), skrajšani postopek, ki ga je po skrajšanem postopku v obravnavo predložila Skupina poslank in poslancev (prvopodpisani Danijel Krivec).

Komisija predlog zakona **podpira**.

Predlog sprememb in dopolnitev posega v veljavni zakon na treh pomembnih področjih. Spreminja se sestava sveta vzgojno-izobraževalnega zavoda (v nadaljevanju VIZ), in sicer v številu predstavnikov ustanovitelja s 3 na 5 in predstavnikov zaposlenih s 5 na 3. To spremembo predlagatelj utemeljuje s tem, da je ustanovitelj odgovoren za delovanje zavoda, kakovost poslovanja, je glavni financer poslovanja, odgovoren za vzdrževanje in varnost nepremičnine in ugled zavoda v javnosti. Dodaja, da zlasti kadar je ustanovitelj lokalna skupnost (v primeru vrtcev in osnovnih šol), javnost pričakuje, da ustanovitelj, ki ji je najbližje, poskrbi za kakovostne vrtce in šolo. Predlagatelj ocenjuje, da so vsi ustanovitelji zavodov, pa naj bodo to država ali lokalne skupnosti, najbolj zainteresirani za kakovosten vrtec oz. šolo in v praksi pogosto prevzemajo največjo odgovornost, zato bi morali biti bolj prisotni v sestavi sveta, ki mora biti uravnotežen glede na svoje pristojnosti in odgovornosti. S predlogom zakona se uvaja možnost napredovanja pomočnikov vzgojiteljev v naziv mentor in svetovalec z namenom priznanja njihovega dela in vzpostavitvi enakopravnega položaja v razmerju do vzgojitelja, s katerim sodeluje v vzgojno-izobraževalnem procesu. Predlagane zakonske spremembe dopolnjujejo tudi določbe v zvezi z zagotavljanjem varovanja osebnih podatkov pri oblikovanju in upravljanju enotnega državnega informacijskega sistema, ki gostuje na strežnikih pristojnega ministrstva. Predstavnica predlagatelja je pojasnila, da bodo vložili amandmaje, upoštevajoč pripombe glede varovanje najbolj občutljivejših osebnih podatkov.

Predstavnik Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport je pojasnil, da predlaganim spremembam pristojno ministrstvo ne nasprotuje. Ministrstvo ugotavlja, da je treba v nadaljevanju sprejemanja zakona pozornost nameniti odprtim vprašanjem in v prehodnih določbah urediti aktualne mandate svetov javnih vrtcev in šol, zagotoviti ustrezno prehodno obdobje za pripravo, sprejem in uveljavitev sprememb ustanovitvenih aktov in drugih podzakonskih aktov. Glede možnosti napredovanj vzgojiteljev pomočnikov na ministrstvu ocenjujejo, da napredovanje lahko predstavlja motivacijo za kakovostno delo, zavedajo pa se, da mora biti to napredovanje drugačno, kot to velja za vzgojitelje, ki nosijo glavno odgovornost pri strokovnem delu. Glede sveta VIZ je opozoril, da je svojevrstna anomalija, da je edino v VIZ članstvo častno. Ocenjujejo, da to lahko mdr. negativno vpliva na družbeni ugled šol. Na ministrstvu razmišljajo, da bi to anomalijo odpravili, saj so sveti pomemben organ upravljanja, zato je treba delo njegovih članov tudi ustrezno ovrednotiti. Na ministrstvu tudi ne zavračajo ponovnega premisleka o številu predstavnikov vseh kvalificiranih predlagateljev v svetu. Glede digitalizacije je pojasnil, da so na ministrstvu ustanovili odsek za digitalizacijo v šolstvu, ki skrbi za pripravo pravnih podlag za celovito digitalizacijo šol (eden od projektov digitalizacije je tudi e-šolska torba), vključno z varnim hranjenjem evidenc na državnih strežnikih.

* * *

Komisija, upoštevajoč strokovne predstavitve in razpravo predstavnikov vseh deležnikov s področja vzgoje in izobraževanja¹, na posvetu z naslovom Politizacija slovenskih vrtcev in šol?, ki ga je komisija organizirala 22. 10. 2021, ugotavlja, da sta vsem razpravljavcem skupni temeljni vprašanji, kateri so razlogi za predlagane spremembe in kako bodo vplivale na organizacijo in kakovost vzgojno-izobraževalnega procesa.

Komisija se je seznanila z opozorili strokovnjakov na področju vzgojno-izobraževalnih sistemov, ki so v prvi vrsti izrazili ključno vprašanje, zakaj se spreminja sestava svetov VIZ v korist predstavnikov ustanovitelja in kako to lahko vpliva na kakovost vrtcev in šol, ki je izkazana v vrsti mednarodnih raziskav. Poudarili so, da so razprave o vzgoji in izobraževanju zelo razvejane ter odpirajo vrsto različnih dilem o razsežnosti poučevanja in učenja, zato je treba po eni strani iskati širše soglasje, kakšne spremembe, posodobitve ter novosti naj se uvajajo, po drugi strani pa morajo dejstva biti podkrepljena s primerjalno utemeljenimi politikami. Raziskave imajo različne metodološke pristope in orodja. Ena od teh je tudi analiza javnih politik, njihova mednarodna primerjava ter mednarodne primerjalne raziskave merjenja izobraževalnih dosežkov, kot sta PISA in TIMSS. Rezultati in dosežki učencev in

¹ Na posvetu so kot uvodničarji sodelovali poslanka Državnega Zbora Mojca Škrinjar (v imenu predlagateljev), državni sekretar na Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport dr. Mitja Slavinec ter strokovnjaki na področju izobraževanih sistemov: dr. Ljubica Marjanovič Umek s Filozofske fakultete na Univerzi v Ljubljani, dr. Damijan Štefanc s Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani, dr. Mitja Sardoč s Pedagoškega Inštituta, dr. Slavko Gaber s Pedagoške fakultete Univerze v Ljubljani; v razpravi pa Rajko Fajt, državni svetnik in ravnatelj Elektro in računalniške šole (Šolski center Ptuj), Gregor Pečan, predsednik Združenja ravnateljic in ravnateljev osnovnega in glasbenega šolstva Slovenije, Nives Počkar, predsednica Društva ravnateljev srednjih šol, višjih šol in dijaških domov Slovenije, Janko Korošec iz Zveze aktivov svetov staršev Slovenije, Jelka Velički, predsednica Glavnega odbora SVIZ Slovenije, Romana Epih, predsednica Združenja ravnateljev vrtcev, Janja Bogataj, predsednica Skupnosti vrtcev Slovenije, Barbara Novinec, ravnateljica Vrtca Galjevica in predstavnica Evropske federacije delodajalcev na področju izobraževanja ter dr. Pavel Zgaga, profesor za področje filozofije edukacije na Pedagoški fakulteti v Ljubljani.

dijakov v teh raziskavah dokazujejo, da je slovenska šola zelo dobra. Glede na različne publikacije, ki prikazujejo vlaganja držav v razvoj, kot je to Education in a Glance (OECD), je v Sloveniji delež v BDP, namenjen vzgoji in izobraževanju, nekoliko pod povprečjem OECD; po drugi strani pa so rezultati visoko nadpovprečni. Predlog zakona je vložen v zakonodaji postopek po skrajšanem postopku, kar nakazuje na podcenjevanje pomena upravljanja šol in podcenjujoč odnos do zaposlenih v vzgoji in izobraževanju. Ob vsem povedanem gre torej za lahkotno spreminjanje področne zakonodaje, ki pa ni samo odraz politične motiviranosti, ampak je brez jasne distinkcije med javnim in državnim. Obenem je obravnavani zakon sistemski zakon po vsej izobraževalni vertikali do univerze, povezan je s področnimi zakoni, posebej z zakoni o vrtcih, osnovnih, srednjih in poklicnih šolah, zato je tovrstno parcialno poseganje v temeljni zakon problematično in lahko pripelje do nedelovanja samega sistema. Ker je v Sloveniji javno šolstvo dobro, se odpira vprašanje legitimnosti predlaganega zakona. Glede na vsebino predloga zakona so opozorili, da je mednarodna pravno-primerjalna analiza kot strokovna podlaga nestrokovna, saj niso opredeljena jasna merila za izbor držav – izbrana vsebina, primerjalno uporabljena pri izbranih državah, ne predstavlja tematike, ki naj bi bila podlaga za predlagane spremembe. Izpostavili so, da svet kot strokovno-upravni organ s sedanjo sestavo zagotavlja načela avtonomije vzgojiteljem in učiteljem. Različni koncepti glede sestave sveta so se pojavljali že ob sprejemanju veljavnega zakona, že takrat so bili poskusi, da bi lokalna skupnost imela večji vpliv na upravljanje VIZ, zlasti na imenovanje ravnateljev ali vsaj, da bi bilo razmerje zastopanosti predstavnikov ustanovitelja, zaposlenih in staršev v osnovni šoli 3 : 3 : 3. Eden od argumentov je bila enakomerna zastopanost vseh deležnikov in zagotovitev ravnovesja med različnimi vplivi. Obravnavani predlog več ne govori o izjemnem pomenu ravnovesja, enako močnih interesih, enakomerni zastopanosti vseh deležnikov. Argumentacija v zvezi s problemi imenovanja ravnateljev zaradi sestave svetov VIZ ni empirično podkrepljena, obenem pa po nedavni raziskavi skoraj 80 % ravnateljev podpira veljavno sestavo svetov. Najbolj problematičen del utemeljitve je razumevanje sveta kot organa z upravno-nadzorno funkcijo, ki jo predlagatelj navaja kot utemeljitev za 5 člansko predstavništvo lokalne skupnosti v svetu. Svet je namreč organ upravljanja in po zakonu nima nadzorne funkcije, nadzor nad zakonitostjo dela ravnatelja opravljata Inšpektorat za šolstvo in šport in Inšpektorat za delo, finančni nadzor pa izvaja Računsko sodišče. Sedanji sistem deluje, zato se omenjena všečnost ravnatelja do zaposlenih in staršev lahko razume le z vidika visoke kakovosti izvajanja predšolske vzgoje in zadovoljstva staršev. Pri tem je pomembna splošna socialna klima, ki jo soustvarjajo vsi deležniki v vzgojno-izobraževalnem procesu. Menijo, da je ključen problem zmanjševanje vpliva zaposlenih v svetih na račun povečevanja vpliva lokalne politike, zato je predlagano spreminjanje svetov zelo problematično. Poleg tega do spremembe prihaja v težkih časih, ko vzgojitelji in učitelji opravljajo svoje poslanstvo v nezavidljivih razmerah. Vse to zahteva velike strokovne napore pri izvajanju vzgojno-izobraževalnega procesa tako v vrtcih kot šolah. Posebej so izpostavili razmerje med političnimi in strokovnimi odločitvami – obe vrsti odločitev sta pogojno legitimni, če je meja med pristojnostjo ene in druge popolnoma jasna. Ko gre za strokovne odločitve na področju vzgoje in izobraževanja, mora politična oblast, da bi ostala na legitimnem področju svojega delovanja, zagotavljati koherenten pravni in organizacijski okvir ter sredstva, ki omogočajo sprejem najbolj utemeljenih strokovnih odločitev v zavodih.

Predlog sprememb je v zvezi z napredovanjem pomočnikov vzgojiteljev povsem nedodelan – sodobno vajeništvo namreč ni zaželeno v vrtcih, kjer je merilo znanje, ki ga zaposleni pridobijo v ustreznih izobraževalnih institucijah. Merila za napredovanje v naziva mentor in svetovalec v predlogu zakona niso opredeljena – sklepa se, da so enaka kot za vzgojitelje, zato se postavlja vprašanje, ali bodo enaki nazivi pomenili enake kompetence, kot jih imajo vzgojitelji. A to ni izvedljivo, saj se izobraževalne poti do pomočnika vzgojitelja in vzgojitelja razlikujejo. Glede plač pa je pot popolnoma drugačna. Če gre za predpostavko zagotavljanja višje kakovosti pedagoškega procesa v vrtcu s pomočjo izobrazbe strokovnih delavcev, ki tudi po mednarodnih dokumentih velja za enega od kazalcev kakovosti na pedagoški ravni, potem velja razmisliti o zaposlitvi dveh vzgojiteljev v oddelku.

Komisija se je seznanila z mnenjem Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesne skupine lokalnih interesov, ki sta predlog zakona obravnavali kot zainteresirani. Komisija podpira predlagano spremembo sestave sveta VIZ v prid ustanovitelja, saj v funkciji ključnega financerja nosi največjo odgovornost za razvoj javnih vrtcev oz. šol. Komisija zavrača očitke o politični naravnosti sveta VIZ, kajti če bi imel ustanovitelj največjo število svojih članov, še vedno ne bi imel večine in bi ga lahko zaposleni in starši skupaj lahko preglasovali. Komisija in interesna skupina menita, da je razprava o političnem kadrovanju v vrtcih in šolah neumestna, saj je občinam ustanoviteljicam v interesu, da VIZ v njihovem okolju deluje uspešno in kakovostno. Pri tem izpostavljata tudi vlogo ravnatelja kot pedagoškega vodje in kot poslovnega organa, ki ga imenuje in razrešuje svet VIZ. Če so odnosi med zaposlenimi in vodstvom vrtca oz. šole slabi, ustanovitelj VIZ v vlogi manjšine v svetu javnega zavoda ne more učinkovito ukrepati in ustrezno odreagirati, prav tako je v slabšem položaju ravnatelj, ki je v okviru svojih pristojnosti in odgovornosti bistveno bolj izpostavljen kot zaposleni, ki imajo v svetu VIZ večino. Komisija predlaga tudi razmislek o tem, da se ravnatelj imenuje oz. razrešuje z javnim in ne tajnim glasovanjem. V razpravi je bila izražena tudi podpora morebitni uravnoteženi sestavi sveta VIZ pod pogojem, da daje občina oz. občinski svet kot izvršitelj ustanoviteljskih pravic soglasje k odločitvam (npr. k imenovanju ravnatelja). Člani komisije in interesne skupine so prav tako podprli predlog, da bi imel občinski svet kot ustanovitelj možnost v roku enega leta po svojem konstituiranju odločiti o morebitni zamenjavi predstavnikov ustanovitelja v svetu VIZ, saj praksa kaže, da novo občinsko vodstvo mnogokrat ne more vzpostaviti konstruktivnega odnosa s predstavniki, ki jih je imenoval občinski svet predhodnega mandata, zato se državni svetniki tudi strinjajo s stališčem Skupnosti občin Slovenije, da bi bil mandat članov sveta zavoda vrtca in osnovne šole vezan na mandat občinskega sveta. Pri delovanju svetov srednjih šol so opozorili tudi na vlogo in predvsem odgovornost predstavnikov dijakov pri odločanju. Morali bi razmisliti o tem, o katerih zanje pomembnih zadevah naj dijaki soodločajo, in katere so tiste, ki zanje pomenijo preveliko breme. Ob zavedanju, da so pomočniki vzgojiteljev v vrtcih, ki opravljajo odgovorno delo, premalo plačani, komisija opozarja, da predlog za njihovo napredovanje prinaša dodatne finančne obremenitve občinskih proračunov in tudi staršev otrok prek cene programov predšolske vzgoje. Ker viri za financiranje tovrstnih višjih stroškov niso zagotovljeni, je v nadaljevanju zakonodajnega postopka nujno, da se v sodelovanju s pristojnimi ministrstvi in reprezentativni združenji občin poišče finančni vir. V zvezi z vodenjem enotnega državnega informacijskega sistema in s tem povezanimi osebnimi podatki komisija poudarja, da so v dobi digitalizacije podatki ključni element pri sprejemanju odločitev, pri čemer je samoumevno, da mora

biti ravnanje z občutljivimi osebnimi podatki v skladu z evropsko in nacionalno zakonodajo, ki ureja varstvo osebnih podatkov.

Komisija se je seznanila z mnenjem SVIZ Slovenije, ki nasprotuje predlagani spremembi sestave svetov vrtcev in šol. S predlogom povečanja števila predstavnikov ustanovitelja se na široko odpirajo vrata odločilnemu vplivu politike na delovanje vrtcev in šol ter izbiro ravnateljev, kar je zdajšnja sestava svetov zavodov uspešno omejevala. V SVIZ izpostavljajo, da bo korenito zmanjšanje vpliva zaposlenih in z enakim povečanjem vpliva politične oblasti – lokalne ali državne, destruktivno porušilo do zdaj uspešno razmerje med predstavniki zaposlenih in predstavniki ustanovitelja v svetu VIZ. Znanje, sposobnosti, odgovornost in etičnost bi pri izbiri kandidatov postali bistveno manj pomembni. Opozarjajo, da četudi do politizacije ne bi prihajalo, je neizpodbitno dejstvo, da bodo imeli največji vpliv na izbor vodstva in na druge, tudi izrazito strokovne odločitve, ki so v pristojnosti svetov, posamezniki, ki se na vzgojo in izobraževanje ne spoznajo. Ni namreč naključje, da mnenje o ravnateljih, ki niso le delodajalci, temveč tudi pedagoški vodje, oblikujejo učiteljski oz. vzgojiteljski zbori in ne vsi zaposleni. Predlagatelji v utemeljevanju sprememb tudi prezrejo, da je ravnatelj hkrati tudi pedagoški vodja. V utemeljitvah se ne opira na morebitne slabe izkušnje, anomalije in negativne trende. V SVIZ poudarjajo, da je kakovost slovenskih javnih vrtcev in šol pregovorna, kar potrjujejo tudi mednarodne evalvacije. Ravnatelji pomembno prispevajo h kakovosti pedagoških procesov v vrtcih in šolah, dosedanje izbire ravnateljic so bile optimalne in so prispevale k zviševanju kakovosti ter stabilnemu delovanju VIZ. SVIZ zato izpostavlja vprašanje, zakaj sestavo svetov spreminjati. SVIZ načelno podpira možnost napredovanja za pomočnike vzgojiteljev v nazive, a trenutni predlog ni domišljen. SVIZ pri tem opozarja, da je predvidena ustanovitev mešane skupine SVIZ in MIZŠ za pripravo uvedbe strokovnih nazivov na delovnem mestu vzgojitelj predšolskih otrok – pomočnik vzgojitelja, vendar skupina še ni začela z delom. Izpostavili so še prenizko vrednotenje tega delovnega mesta, katerega izhodiščni plačni razred za začetnika je že pod ravnjo minimalne plače. SVIZ je od pristojnega ministrstva tudi zahteval, da odpravi prenizko plačno vrednotenje odgovornega in zahtevnega dela, a ministrstvo meni, da so bile anomalije v plačah odpravljene, zato je posledično sklepati, da ministrstvo ocenjuje njegovo plačo kot primerno. V zvezi s predlaganimi spremembami, nanašajoč se na zbiranje in obdelavo osebnih podatkov udeležencev vzgoje in izobraževanja, se SVIZ pridružuje odklonilnemu stališču Informacijske pooblaščenke, ki ugotavlja, da spremembe pomembno posegajo v ureditev zbiranja in obdelavo osebnih podatkov vseh udeležencev vzgoje in izobraževanja, hkrati pa meni, da je uvedba informacijskega sistema Pametna šola nepremišljena z vidika morebitnih tveganj za varstvo osebnih podatkov.

Komisija se je seznanila s stališči Združenja ravnateljic in ravnateljev osnovnega in glasbenega šolstva Slovenije in Društva ravnateljev srednjih šol, višjih šol in dijaških domov Slovenije. V organizacijah izpostavljajo, da se vse ostale pomembne pristojnosti sveta VIZ pogosto podrejene imenovanju in razrešitvi ravnatelja, ki je varuh zakonitosti delovanja zavoda v celoti. Kljub podpori obstoječi sestavi sveta ugotavljajo, da je sistem slab, kar je tudi že ugotovila KPK in pred 5 leti naložila pristojnemu ministrstvu, da postopek imenovanja ravnatelja spremeni, ker je koruptivno tvegan v obe smeri. Obenem je zapleten, kar pa se ne odraža niti v njegovih pristojnostih niti v njegovi plači v razmerju do ostalih strokovnih delavcev. V razvitih demokracijah se s politizacijo ne ukvarjajo, ker je vsem v interesu, da šola

čim bolje deluje, zato se za upravljanje šole imenuje najbolj usposobljene. V Sloveniji pa vse odločitve in imenovanja potekajo skozi politično prizmo in v tako politično razgreti družbi je ad hoc spreminjati temeljno zakonodajo skrajno neodgovorno. Predlagajo kolektivno odgovornosti organa in individualno odgovornost članov – člani sveta bi morali biti materialno in kazensko odgovorni; tudi sejnina bi pridala k neki vrednosti članstva v svetu VIZ. Za člane svetov je nujno, da poznajo delo šole, da so aktivni in da prihajajo na seje. Pri tem v združenjih opozarjajo na slabo odzivnost pristojnega ministrstva, ki kot ustanovitelj z veliko zamudo pošilja sklepe o imenovanju članov svetov; povečanje članov bi ob takem tempu pomenila blokado dela svetov in s tem delovanje srednjih šol. Ravnateljeva funkcija bi morala biti trajna in kot poklic, na ta način bi lahko sprejemal izključno strokovne odločitve in ne bi bil vsako peto leto pred reelekcijo oz. pod vplivom članov sveta zavoda, ki ga letno ocenjujejo brez utemeljitve. V obeh ravnateljskih organizacijah so pozvali k preišljenimi spremembami (sistemskih) zakonov in podzakonskih aktov na obravnavanem področju ter premisleku o nadaljnji usmeritvi slovenskega vzgojno-izobraževalnega sistema. V razpravo o spremembah morajo biti vključeni tudi ravnatelji, ki imajo največ izkušenj pri izvajanju vzgojno-izobraževalne zakonodaje.

Komisija se je seznanila s stališči Skupnosti vrtcev Slovenije in Združenja ravnateljev vrtcev, ki sprememb ne podpirajo in opozarjajo, da so predlagatelji novelo zakona oblikovali brez posvetovanja z relevantnimi deležniki v vzgoji in izobraževanja. Krovni zakon na področju vzgoje in izobraževanja je preobčutljiva zadeva, da bi bil sprejet po hitrem postopku in z minimalno javno razpravo. Glede sestave sveta zavoda menijo, da ta ne sme politično vplivati na kadrovanje ravnateljev, ampak zgolj strokovno. Od sestave sveta zavoda, še bolj pa od postopkov imenovanja ravnateljev je v veliki meri odvisno stanje v slovenskem vzgojno-izobraževalnem sistemu. Poudarjajo, da je najprej treba redefinirati vlogo sveta in njegovo odgovornost. Večkrat so že poudarili, da bi bilo treba sistemsko urediti status ravnatelja in da postopek imenovanja ne bi smel biti podvržen političnim vplivom. Prav zaradi takšnih poizkusov bi bilo treba ustanoviti neodvisno strokovno telo, ki bi korektno presojalo kakovost in zadostno usposobljenost ravnatelja ter ovrednotilo njegove dosežke in prisluhnilo njegovi viziji razvoja zavoda. V zadnjem obdobju je v vrtcih zaznati pojav povečanja alternativnih potreb in želja, ki nimajo povezave s stroko, bi pa koristile posameznikom ali določenim skupinam. Na področju predšolske vzgoje ima ustanovitelj že zdaj popoln pregled nad poslovanjem, sprejemanjem kadrovskega in finančnega načrta. V zavodih se izvajajo redne letne revizije, ustanovitelj ima možnost pregleda javnega zavoda tudi z nadzornim odborom občine, zato menijo, da bi vsakršno povečevanje števila članov sveta zavoda s strani ustanovitelja pomenilo željo po večjem političnem vplivu. V skupnosti oz. združenju so nekoliko deljena mnenja, kako urediti možnost napredovanj vzgojiteljev v nazive in jim zagotoviti boljše vrednotenje njihovega delovnega mesta oz. višji izhodiščni plačni razred. Poudarjajo, da je predlog zakona v tem delu slabo strokovno utemeljen ter ne opredeljuje meril in pogojev za napredovanje pomočnika vzgojitelja v razmerju do vzgojitelja, zlasti ker se njuni strokovni izobrazbi razlikujeta; predlagane spremembe tudi ne naslavlajo podlage za višje vrednotenje njihovega delovnega mesta. Opozarjajo, da je spreminjanje sistema zakona samo določenih določb ad hoc dolgoročno škodljivo, saj se ravnatelji trenutno srečujejo z zelo hudimi sistemskimi težavami na predšolskem področju pri zagotavljanju sredstev za vključevanje otrok s posebnimi potrebami v redne programe – sredstva se zelo zajedajo v sredstva lokalnih skupnosti. Izrazili so skrb, da bi zanemarili visoko kakovostne mrežo javnih

vrtec in šol, saj se področje predšolske vzgoje odpira zasebnikom, ki nimajo enakih kriterijev, četudi jih država oz. lokalna skupnost financira v celoti – zasebni vrtci namreč ne omogočajo integracije otrok s posebnimi potrebami. Javni vrtci so zato centri za pomoč tem otrokom, nimajo pa zaradi povečevanj števila teh otrok dovolj sredstev za njihov razvoj. Postavljeni so pred glavno vprašanje: ali bo dovoljeno ustanovljati zasebne VIZ, kjer bodo ustanovitelji izbirali, katere otroke bodo sprejeli, ali pa bodo zagotovljeni optimalni pogoji za delovanje javnih VIZ, kjer bodo imeli vsi enake možnosti. Slovenska družba je lahko ponosna na ravnatelje vrtcev in šol, odločitve, dolgoročno v korist celotne družbe, bodo mogoče le na podlagi sodelovanje stroke, sicer obstaja nevarnost politizacije.

Komisija se je seznanila s stališčem Dijaške organizacije Slovenije, ki predlagane rešitve v zvezi s sestavo sveta ne podpira. V organizaciji ocenjujejo, da bi moral biti svet VIZ sestavljen iz članov, ki poznajo problematiko v določenem mikrookolju – to je šoli. Izpostavljajo, da ni ustrezne razumske podlage za tako radikalen poseg v sestavo sveta, da se zmanjšuje število predstavnikov zaposlenih, ki najbolj poznajo dogajanje na posamezni šoli. Podprli bi lahko tripartitno sestavo v razmerju 3 predstavniki ustanovitelja, 3 zaposlenih in 3 staršev oz. dijakov, nikakor pa ne nesorazmerno povečanje predstavnikov ustanovitelja. Zavračajo ocene, da dijaki ne morejo kompetentno sodelovati pri odločanju pri imenovanju oz. razrešitvi ravnatelja ali direktorja šolskega centra, ker dijaki poleg zaposlenih najbolj poznajo delo ravnatelja in kako njegove odločitve vplivajo tudi na socialno okolje na šoli. V Dijaški organizaciji podpirajo digitalizacijo in uvedbo pametne šole s centralnim upravljanjem podatkov na ministrskem strežniku.

Komisija se je seznanila s stališčem Zveze aktivov svetov staršev Slovenije, ki prav tako opozarja na pomanjkljivost pri sestavi svetov zavodov. Poudarjajo, da je bilo v obdobju, ko je bila sestava svetov šol uravnotežena s po 3 predstavniki ustanovitelja, zaposlenih in staršev, med vsemi deležniki več dialoga in želje po iskanju skupnih rešitev. Neuravnotežena sestava svetov zavodov je razlog, da se vodstva šol ves čas ukvarjajo s svojevrstnim konfliktom interesov: vodstva šol vodijo zaposlene, ti pa jih nadzirajo kot najmočnejša skupina v organu upravljanja. Še posebno razmerje med deležniki vpliva na postopek imenovanja ravnatelja v vrtcih in osnovnih šolah, saj se v primeru različnih pogledov deležnikov na kandidate običajno vse moči usmerjajo v iskanje šestega glasu – pogosto v podporo izbire učiteljev oz. zaposlenih. zato to predstavlja še večji pritisk na predstavnike zaposlenih v zavodih, na katerih je v svetu zavoda velika odgovornost. Kako pomembno za delovanje šole je, da je vodena dolgoročno in celovito ne le z namenom zadovoljevanja ene skupine deležnikov, se je še posebej pokazalo v času pandemije in pouku na daljavo, ko se je vsaj na začetku po podatkih pristojnega ministrstva kar 65 % učencev znašlo v neenakopravnem položaju, in to zaradi slabega odločanja vodstev šol. V zvezi zato pričakujejo uvedbo celovitega sistema zagotavljanja kakovosti vzgoje in izobraževanja, v katerem ima pomembno vlogo tudi svet šole, organ vodenja, ki bi moral za učinkovitejše upravljanje biti uravnotežen.

* * *

Komisija predlagane zakonske rešitve podpira, ker ocenjuje, da bi moral ustanovitelj kot financer imeti več vpliva na odločanje v svetih VIZ. Izpostavili so primer, ko npr. učiteljski ali vzgojiteljski zbor poleg svojih drugih strokovnih pristojnosti predlaga

določene nadstandardne vzgojno-izobraževalne programe, potem pa o njih v svetu še soodločajo – te programe pa financira lokalna skupnost. Člani so opozorili tudi na stališče združenj občin, ki podpirajo rešitev, s katero bodo predstavniki ustanovitelja v svetu VIZ imeli največ predstavnikov, ker pa je sestava svetov zelo občutljivo vprašanje, bi ustrezala tudi uravnotežena zastopanost v razmerju 3 : 3 : 3 (ustanovitelj : zaposleni : starši). Pri tem izhajajo iz svojih ustanoviteljskih finančnih obveznosti, ki jih imajo do vrtcev in osnovnih šol, zato želijo tudi več vpliva na odločanje. Komisija se je seznanila tudi z drugačnim stališčem Mestne občine Ljubljana, ki pri tem opozarja na različno organiziranost VIZ v občinah po Sloveniji. MOL ima 47 osnovnih šol in 23 vrtcev, zaradi tega imajo v občini do predlaganih zakonskih rešitev resne pomisleke o njihovi opravičenosti in ustreznosti, zato predlogu zakona nasprotujejo. Glede predlagane spremembe sestave sveta VIZ opozarjajo, da predstavniki ustanovitelja ne predstavljajo stroke. Za uspešno delo ravnatelja kot pedagoškega vodje je pomembno njegovo kontinuirano delovanje, kar tudi omogoča stabilnost delovanja vrtca oz. šole. S predlagano spremembo razmerij v sestavi sveta javnega vrtca oz. šole bi se to lahko spremenilo, saj bi lahko v prihodnje politika prek ustanovitelja, ki bi dosegel večino, odločala o nadaljnjem delu ravnatelja.

Komisija se ob vprašanju ustrezne zastopanosti lokalne skupnosti, zaposlenih in staršev v vrtcih in osnovnih šolah zaveda, da je vpliv zlasti lokalne politike težko povsem izključiti iz upravljanja VIZ, saj člani sveta praviloma niso apolitični, so lahko člani ali simpatizerji ene ali druge politične stranke ali druge politične skupine. Na splošno je na lokalni ravni drugačna konstelacija političnih strank, oblikujejo se drugačne politične koalicije, vedno bolj pa politični somišljeniki nastopajo na različnih samostojnih listah. Člani komisije so pri tem izpostavili dejstvo, da ni empiričnega podatka o tem, koliko je bilo takih t. i. politični imenovanj, po drugi strani pa gre za pojav, ko so ravnatelji tudi člani občinskih svetov

Člani komisije glede sestave oz. upravljanja VIZ opozarjajo, da gre pri tem v prvi vrsti za razpravo glede avtonomije zaposlenih na VIZ in razvitosti celotne družbe, na kar najbolj nakazuje odnos do pandemije in njenih posledic. Sestava svetov je zato zelo občutljivo vprašanje, smiselno bi bilo odpreti razpravo o spremembi določanja vodstva VIZ, primerljivo z evropskimi sistemi. Ne glede na številčno razmerje predstavnikov ustanovitelja, zaposlenih in staršev ter dijakov (v primeru srednje šole) bi bilo pomembno povečati vpliv strokovnjakov in več navora vložiti v avtonomijo učiteljev in vzgojiteljev ter to urediti na nacionalni ravni – to vprašanje ne sme biti prepuščeno lokalni skupnosti ali samo VIZ. Razmisliti bi bilo treba tudi o omejevanju števila mandatov vodstev po vsej vzgojno-izobraževalni vertikali oz. za celoten javni sektor.

Nekateri člani komisije so posebej poudarili, da mednarodne raziskave in statistike dokazujejo kakovostno vzgojno-izobraževalno delo na slovenskih vrtcih in šolah. Ocenjujejo, da je to tudi rezultat dejstva, da v dosedanjem sistemu upravljanja šol ni bilo dopuščene političnega vplivanja. Zato se sprašujejo, zakaj bi spreminjali veljavni model sestave sveta, kjer imajo večino predstavniki zaposlenih, če deluje in je očitno uspešen. Predlagane rešitve je moč razumeti kot izraz nezaupanja v slovenske vzgojitelje in učitelje, čeprav so neprimerljivo bolj usposobljeni za soodločanje pri upravljanju VIZ, poznavajoč vzgojno-izobraževalne procese, kot pa predstavniki lokalne skupnosti, ki jih, ne glede na dobre namene, vodijo politični,

strankarski predstavniki. Zato predlagana rešitev glede sestave svetov pomeni tveganje za kakovost vrtcev in šol. Obenem se premalo poudarja, da je ravnatelj tudi pedagoški vodja, odgovoren za kakovostno izvajanje vzgojno-izobraževalnega procesa na svojem zavodu. Njegova strokovna in vodstvena usposobljenost morata biti ključno merilo pri njegovem imenovanju. Vedno pa je upravljanje vzgojno-izobraževalnega sistema in kakovost pedagoškega procesa mogoče izboljšati oz. nadgraditi. Zavzeli so se, da bi morali tako na lokalni kot na nacionalni ravni začeti celovito razpravo o razvoju slovenskega šolstva v naslednjih 30 letih, zlasti v razmerah z vedno novimi in večjimi izzivi.

Komisija se je opredelila tudi do napredovanj pomočnika vzgojitelja in podprla predlagane rešitve, da se mu omogoči napredovanje in določitev višjega izhodiščnega plačnega razreda, saj je njegovo delovno mesto podvrednoteno. S tem bi omogočili tudi strokovni razvoj kadra v vrtcih. Delovna obveznost pomočnika vzgojitelja obsega sodelovanje z vzgojiteljem pri načrtovanju, izvajanju in pripravi vzgojnega dela v oddelku, samostojno izvajanje nekaterih dejavnosti predšolske vzgoje ter sodelovanje pri ostalih dejavnostih in opravljanje drugih nalog, povezanih z dejavnostjo vrtca. Zato je ustrezno vrednotenje njegovega dela izrednega pomena. Vendar pa je pri plačnih razredih treba ohraniti razmerje do vzgojitelja. Komisija opozarja, da je tudi sicer treba odpraviti anomalije plač v vzgoji in izobraževanju glede razmerij med posameznimi plačnimi skupinami in v razmerju do ravnatelja oz. direktorja ter še enkrat osmisliti napredovanje v najvišjem nazivu. Prepričana je tudi, da bi z večjimi vlaganji v vzgojo in izobraževanje presegli te anomalije in obenem tudi morebitni parcialni politični vpliv.

Komisija se je seznanila tudi z opozorili glede financiranja predlaganih rešitev glede napredovanja pomočnikov vzgojiteljev, saj predlog zakona ne opredeljuje, na kakšen način naj bi država zagotovila dodatna finančna sredstva. Gre za večni problem nalaganja novih obveznosti občinam, ki pa niso finančno podprte, kot je to opredeljeno v njihovem matičnem zakonu. Občine sicer ne nasprotujejo napredovanjem zaposlenih, vendar pa nasprotujejo rešitvam, ki niso celovite in odpirajo nova vprašanja.

Člani komisije so opozorili tudi na nedorečenost predlaganih zakonskih rešitev glede varovanja osebnih podatkov z vzpostavitvijo enotnega državnega informacijskega sistema. Predlog zakona namreč ne predvideva varovalk pred prekoračitvijo pooblastil – podatki otrok so ves čas njegove izobraževalne poti premalo varovani. Tudi Informacijski pooblaščenec opozarja, da niso celovito analizirani vsi vidiki predlagane ureditve, zaradi česar je ta pomanjkljiva, prav tako niso identificirana in analizirana tveganja, ki jih vzpostavitev takega sistema nedvomno prinaša niti predvidene ustrezne varovalke za preprečevanje zlorab in nedopustnih posegov v pravice posameznikov.

V razpravi so člani komisije opozorili še na vprašanje avtonomije lokalnih skupnosti na področju dejavnosti predšolske vzgoje v smislu odločanja o sofinanciranju delovanja zasebnih vrtcev, za katerega želijo, da se uredi v sistemskem zakonu za vzgojo in izobraževanje. Na ta način bi občine kot ustanoviteljice javnih zavodov na področju vzgoje in varstva predšolskih otrok imele možnost, da same odločajo o sofinanciranju zasebnega vrtca glede na prosta ali zasedena mesta v mreži javnih vrtcev. Taka rešitev v ničemer ne omejuje ustanavljanja in delovanja zasebnih vrtcev,

ampak le zagotavlja, da občina na svojem območju glede na potrebe in finančne zmožnosti vpliva na oblikovanje mreže vrtcev, ki jih (so)financira.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Rajko Fajt.

Branimir Štrukelj, l.r.
predsednik