



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

Številka: 060-10-3/2024/7
Ljubljana, 15. 2. 2024

PREDLOG

Z A P I S N I K

23. seje Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, ki je bila v sredo, 7. februarja 2024, v Veliki dvorani Tomšičeva, Šubičeva 4, Ljubljana.

Seja se je začela ob 15. uri in se zaključila ob 16.45 uri.

Seja komisije je potekala skupaj z Interesno skupino lokalnih interesov (19. seja) ter pristojno Komisijo za izobraževanje, kulturo, znanost, šport in mladino (13. seja). Skupno sejo je vodil predsednik Komisije za izobraževanje, kulturo, znanost, šport in mladino Branimir Štrukelj.

Prisotni:

- predsednik: Dušan Strnad
- člani: Dejan Crnek, Oskar Komac, Igor Marentič, Ivan Meglič, Milan Ozimič, Andrej Poglajen, Darko Zevnik
- Bojan Borovnik (v skladu z drugim odstavkom 24. člena PoDS je nadomeščal državnega svetnika Petra Dermola)
- Miloš Pohole (v skladu z drugim odstavkom 24. člena PoDS je nadomeščal državnega svetnika Gregorja Koreneta).

Opravičeni:

- Leopold Pogačar (podpredsednik), Monika Ažman, dr. Matjaž Štolfa, Matjaž Švagan.

Vabljeni:

- Sandi Vrabec, vodja Sektorja za osnovno šolstvo, Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje
- Mojca Mihelič, predsednica Združenja ravnateljcev in pomočnikov ravnateljcev
- Robert Vurušič, Zveza aktivov svetov staršev Slovenije,

Sprejet je bil dnevni red:

1. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli (ZOsn-L) - druga obravnava, EPA 1224-IX (Št. 602-02-3/2023)

Komisija je bila sklepčna in je potrdila dnevni red (9 ZA, 0 PROTI).

Ad 1)

Komisija za izobraževanje, kulturo, znanost, šport in mladino (kot pristojna komisija), Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (kot zainteresirana komisija) ter Interesna skupina lokalnih interesov (kot zainteresirana interesna skupina) so obravnavale Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli (ZOsn-L) (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada.

Pristojna Komisija za izobraževanje, kulturo, znanost, šport in mladino, zainteresirana Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj ter zainteresirana Interesna skupina lokalnih interesov predlog zakona **podpirajo**.

* * *

Predlog zakona prinaša vrsto sprememb na različnih področjih osnovnošolskega izobraževanja. Številne spremembe so rezultat večletnega poskusnega obdobja, kjer so se izkazale za strokovno utemeljene. Predlog zakona prinaša nekaj novosti na področju nacionalnega preverjanja znanja (NPZ), in sicer se predvideva njegova uvedba v 3. razred osnovne šole (OŠ), istočasno pa opredeljuje pravno podlago za to, da se bo dosežek NPZ v 9. razredu lahko upošteval kot eden izmed selekcijskih meril v primeru omejitve vpisa v programe srednješolskega izobraževanja.

Poskus prenovljenega koncepta razširjenega programa (RaP) poteka že od šolskega leta 2018/19 na 144 šolah, od teh na 46 v celoti, na drugih delno. Namen predloga zakona je, da se elementi RaP, podaljšano bivanje, jutranje varstvo, dopolnilni pouk, interesne dejavnosti, neobvezni izbirni predmeti, združijo in vsebinsko poenotijo. Zavod za šolstvo, ki je ta poskus spremljal, je predlagal, da se ta program uvede tudi sistemsko in se izvaja skladno s kurikularnim dokumentom Strokovnega sveta za splošno izobraževanje. Prenovljeni RaP predvideva področje gibanja in zdravja za dobro telesno in duševno počutje, področje kulture in državljske vzgoje, področje učenja in področje digitalne in finančne pismenosti. V njihovem okviru se izvajajo dosedanja elementi RaP.

S predlogom zakona se sistemsko umešča prvi tuj jezik v obvezni program predmetnika 1. razreda osnovne šole. V šolskem letu 2023/2024 se zaključuje podaljšani poskus razširjenega programa kot prvega tujega jezika v 1. razredu osnovne šole, v katerega je bilo vključenih kar 92 % prvošolcev. Stroka je tako predlagala zakonsko umestitev tega predmeta v obvezni program, kar bi omogočilo nadaljevanje in neprekinjeno izvajanje programa v šolskem letu 2024/25.

Na področju izobraževanja učencev na domu se s predlogom zakona zagotavlja predvsem enakovreden izobrazbeni standard in se te učence izenači z učenci, ki se izobražujejo v šoli; zlasti sta jasno poudarjeni dolžnost in odgovornost staršev pri izbiri izobraževanja na domu in določene so tudi obveznosti šole. Spreminja se tudi področje v zvezi z otroci s posebnimi potrebami; predlog zakona omogoča uporabo znakovnega jezika ter jezika gluhoslepih, organizacijo počitniškega varstva, učencem, ki so starejši od 18 let in so prejemniki invalidske pomoči, se omogoča brezplačni prevoz in ureja se možnost prilagodljivih oblik izobraževanja.

* * *

Komisiji in interesna skupina so se seznanile z mnenjem Zveze ravnateljev in pomočnikov ravnateljev Slovenije, ki je bilo sicer vključeno v pripravo predloga zakona. Možnost upoštevanja dosežkov NPZ iz zadnje triade kot ene izmed selektivnih meril za vpis v srednjo šolo se jim zdi zelo ustrezen, saj je to bolj objektivizirano kot sedanji način in vsekakor prijaznejši način od sprejemnih izpitov. Bolj pa so zadržani pri uvedbi NPZ v 3. razredu, saj ni znana njegova izvedba. Glede izobraževanja na domu je bilo veliko polemik, vendar pa ravnatelji že nekaj časa ugotavljajo, da izvajajo izobraževanje na domu tudi starši, ki za to niso usposobljeni – opažajo, da imajo ti otroci, ko prihajajo na predmetne izpite ob koncu leta, ožje in pomanjkljivo znanje, obenem pa je pri njih opaziti tudi manko glede socializacije. Zato predlagane spremembe zlasti glede izenačitve izobrazbenega standarda in predmetnika podpirajo. Glede preverjanja znanja otrok, ki se izobražujejo doma, pa se šole že zdaj prilagajajo glede na njihove zadržke kot npr. zaradi zdravja, vrhunškega športnega udejstvovanja itd., vendar pa bi bilo treba to tudi pravno formalizirati. Podpirajo tudi obvezno

uvvedbo prvega tujega jezika v obvezni predmetnik za 1. razred; šole uvajajo tuj jezik na tej ravni izobraževanja bolj prek igre, v obliki jezikovne kopeli in ne v formalni, sicer tudi zahtevnejši obliki poučevanja jezika. Ravnatelji pa glede prenovljenega koncepta RaP izpostavljajo še vprašanje financiranja, ki s strani pristojnega ministrstva še ni dorečeno. Glede na testne izkušnje šol pa izvedba spremenjenega koncepta omogoča šolam kar precej avtonomije v smislu, da šole učencem ponudijo tisto, kar okolje in šola najlažje dasta.

Komisiji in interesna skupina so se seznanile tudi s podporo predlogu zakona s strani Zveze aktivov svetov staršev Slovenije, ki so poudarili, da je podpora staršev predlaganim spremembam odvisna tudi od dobre komunikacije vodstev šol in učiteljev s starši – tudi dobro razumevanje razlogov in načina uvajanja sprememb tudi s strani staršev je pomembno za njihovo celovito uspešnost.

Komisiji in interesna skupina so opozorile tudi na pripombo Zveze društev pedagoških delavcev Slovenije, ali predlog zakona ne odpira možnosti t. i. pripravljalnic za otroke priseljencev, kjer bi se pred vključitvijo k rednemu pouku najprej naučili slovenskega jezika. Predlog zakona namreč pravi, da se učenci priseljenci iz drugih držav, katerih materni jezik ni slovenski, k pouku obveznih predmetov lahko vključujejo postopoma glede na znanje slovenskega jezika. T. i. jezikovne pripravljavnice za otroke priseljencev so se v evropskih državah izkazale kot neustrezen model, saj so še dodatno povzročale njihovo ločevanje od vrstnikov oz. segregacijske učinke. Model takojšnjega všolanja otrok priseljencev z dodatno jezikovno podporo, kot ga ima Slovenija, je primer visokega standarda pri zagotavljanju pogojev inkluzivnosti, ki omogoča vzgojno in učno učinkovitost za vse učence, ozaveščanje o pristnosti več tujih jezikov v šolah in vrtcih ima pozitiven vpliv na razvoj jezikovnih in večkulturnih zmožnosti za vse učence. Ministrstvo je pojasnilo, da se na ta način opredeljuje sistemska podlaga, da šole lahko same presodijo, na kakšen način ali kako hitro bo potekala integracija tujih učencev oz. kako hitro se bodo ti učenci lahko vključevali k rednemu pouku pri posameznih predmetih, seveda ob sočasni dodatni podpori učenja slovenskega jezika. Kot poudarja, tak model omogoča tako jezikovno kot socialno integracijo teh učencev; v pripravi pa so tudi smernice o integraciji tujcev, ki jih pripravlja Zavod za šolstvo in ki naj bi podrobneje opredelil sam postopek vključevanja.

Komisiji in interesna skupina izpostavljajo opozorila reprezentativnih združenj občin, da predlagane zakonske rešitve glede brezplačnih šolskih prevozov in počitniškega varstva za otroke s posebnimi potrebami občinam kot ustanoviteljicam OŠ prinašajo dodatne finančne obveznosti, ki pa jih ne spremljajo dodatni finančni viri. Reprezentativna združenja občin namreč nasprotujejo predlagani rešitvi, da bi občine ali starši zagotavljali sredstva za prehrano, oskrbo in prevoz ter druge stroške v zvezi z zagotavljanjem počitniškega varstva otrok s posebnimi potrebami, ki obiskujejo programe v osnovnih šolah s prilagojenim programom in v zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami. Kljub možnosti izbire, da tovrstna sredstva zagotovijo starši ali občine, bodo slednje zaradi pritiskov staršev primorane financirati del stroškov počitniškega varstva otrok s posebnimi potrebami.

Komisiji in interesna skupina ponovno opozarjajo na pomanjkljivo zakonodajo s področja šol s prilagojenim programom vzgoje in izobraževanja otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami in problematiko prostorskih kapacitet v tovrstnih osnovnih šolah, ki nimajo določenih šolskih okolišev in imajo zato starši otrok s posebnimi potrebami pravico do izbire šole s prilagojenim programom kjerkoli v Sloveniji. Občinam taka ureditev povzroča velike izzive pri organiziranju in financiranju šolskih prevozov otrok s posebnimi potrebami. Medtem ko so lokalne skupnosti pristojne za OŠ, ki jo otroci končajo običajno do 15. leta starosti oz. jo lahko obiskujejo do polnoletnosti, se lahko v šole s prilagojenim programom vzgoje in izobraževanja otroci s posebnimi potrebami vključujejo do 26. leta. Z vidika navedenih razlik pri starostni omejitvi otrok, ki so vključeni v OŠ s prilagojenim programom, je ključno

vprašanje upravičenosti pristojnosti lokalnih skupnosti na področju osnovnošolskega izobraževanja otrok s posebnimi potrebami po njihovem 18. letu.

Komisiji in interesna skupina se ne strinjajo s predlagateljem, da predlog zakona ne bo povzročil povečanja obveznosti za občinske proračune oz. bo njihov vpliv zanemarljiv. Občine morajo namreč zagotoviti brezplačne prevoze vsem osnovnošolskim otrokom, ki živijo več kot štiri kilometre od OŠ, pri čemer pogoj oddaljenosti šole od bivanja za otroke s posebnimi potrebami, katerih število narašča, ne velja. V povezavi z zagotavljanjem brezplačnega prevoza za učence se komisiji in interesna skupina strinjajo s Skupnostjo občin Slovenije, da bi morali v prihodnje kot družba bolj spodbujati otroke k večji samostojnosti in odgovornosti, pri čemer je samostojna pot v šolo zagotovo ena od aktivnosti za razvoj samostojnosti otrok.

Vse občine nimajo šol s prilagojenim programom vzgoje in izobraževanja otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, zato se te šole v sosednjih občinah zaradi naraščanj števila otrok, ki so usmerjeni v poseben program vzgoje in izobraževanja, soočajo z izzivi zagotavljanja kadrovskih pogojev za vključitev teh otrok v predvidene programe ter prostih mest. Ob naraščanju števila otrok, ki jih Zavod za šolstvo usmerja v prilagojen program predšolske vzgoje se bodo izzivi z zagotavljanjem prostorskih in kadrovskih pogojev v osnovnih šolah s prilagojenim programom v prihodnjih letih le še krepili. Komisiji in interesna skupina ponovno predlagajo, da naj Vlada prevzame ustanoviteljstvo javnih osnovnih šol za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami, saj bi s tem omogočili njihovo nemoteno delovanje in financiranje.

Državni svetniki tudi pričakujejo, da bo država prevzela financiranje višjih stroškov občin iz naslova brezplačnih prevozov ter počitniškega varstva otrok s posebnimi potrebami, če jim za to ne bo zagotovila dodatnih sredstev izven sistema financiranja občin. Ker financiranje vzgoje in izobraževanja ureja Zakon o organiziranju in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI), komisiji in interesna skupina pozivajo Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje, da čim prej pristopi k pripravi njegove novele in v njej naslovi vsa odprta finančna vprašanja, na katera opozarjajo občine.

Komisiji in interesna skupina opozarjajo, da bodo imele OŠ dodatne težave pri zagotavljanju zadostnega in ustreznega učiteljskega kadra za izvajanje tudi npr. prenovljenega koncepta RaP in uvedbi NPZ v 3. razredu, saj že zdaj zaradi pomanjkanja učiteljev z velikimi naporji izpolnjujejo obveznosti. Ministrstvo je opozorilo, da je NPZ v vseh triadah treba gledati tudi z vidika rezultatov mednarodnih raziskav, kjer je pri Sloveniji zaznati precejšen padec bralne pismenosti, kar sili k ukrepanju in izboljšanju elementov poučevanja slovenskega jezika že od prve triade naprej.

Ob podpori predlaganim spremembam na področju NPZ, ki je prvenstveno namenjeno preverjanju uspešnosti doseganja izboljšanja znanja učencev, se v zvezi s predvideno možnostjo upoštevanja dosežkov učencev v 9. razredu pri NPZ kot eno od meril pri izbiri kandidatov v primeru omejitve vpisa v programe srednješolskega izobraževanja opozarja, da bi bilo smiselno odpreti razpravo tudi o možnosti, da se breme selekcije pri vpisu vendarle prenese tudi na srednje šole. In pa - ali možnost upoštevanja dosežkov NPZ v 9. razredu ne bo povzročilo dodatne psihofizične obremenitve pri devetošolcih.

Komisiji in interesna skupina pozdravljajo predlagano izenačitev standardov izobraževanja otrok na domu z izobraževanjem v OŠ, hkrati pa opozarjajo, da izobraževanje na domu ni primerljivo z izobraževanjem otrok v osnovnošolski instituciji. V šoli otroci, ob pridobivanju znanja in razvijanju psihofizičnih sposobnosti oz. mentalnega in telesnega zdravja, razvijajo tudi socialne veščine, ki imajo pomemben vpliv na zmožnost sobivanja z drugimi in prevzemanje odgovornosti. Tega pa ni moč trditi za otroke, ki se izobražujejo doma, saj se ne družijo s sovrstniki in zato težje krepijo socialne veščine in se vključujejo v družbo. To

opažajo tudi v lokalnih okoljih, kjer imajo otroci, ki se izobražujejo doma, težave s socializacijo.

Komisiji in interesna skupina pogrešajo aktivnejšo vlogo ministra, pristojnega za vzgojo in izobraževanje pri zavzemanju za povečanje deleža proračunskih sredstev za javno izobraževanje – OECD priporoča vsaj 5,3 % BDP, v Sloveniji pa je ta krepko pod 5 % BDP. Posebej opozarjajo, da bodo vse spremembe imele finančni učinek ne glede na optimizem ministrstva in da mora ministrstvo opredeliti finančno podlago, če naj bi zakonske konceptualne spremembe prinesle predvidene pozitivne učinke za kakovostno izobraževanje, enakopravno za vse udeležence. Komisiji in interesna skupina spodbujajo Vlado k večjemu zavedanju, da bodo negativne posledice finančne podhranjenosti področja vzgoje in izobraževanja v nekaj letih vidne tudi v kakovosti terciarnega izobraževanja, ki pa je ključnega pomena za razvoj družbe, ki temelji na znanju.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik prof. dr. Radovan Stanislav Pejovnik.

* * *

Komisija je podprla predlog zakona (8 ZA, 1 PROTI),

Sekretarka
Meta Štembal

Predsednik
Dušan Strnad