



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za izobraževanje, kulturo, znanost, šport in mladino

Številka: 411-04-2/2025/9
Ljubljana, 8. 5. 2025

EPA 1944-IX

Komisija Državnega sveta za izobraževanje, kulturo, znanost, šport in mladino je na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F, 81/18 – odl. US, 16/23 in 12/24 – ZVDZ-E) ter 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20, 67/22 in 69/23) sprejela naslednje

M N E N J E

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-R), druga obravnava

Komisija Državnega sveta za izobraževanje, kulturo, znanost, šport in mladino (v nadaljevanju: komisija) je na 27. seji 8. 5. 2025 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-R) v drugi obravnavi (v nadaljevanju: predlog zakona), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada Republike Slovenije.

Komisija predlog zakona **podpira**.

* * *

Kot je pojasnil predlagatelj, je predlog zakona predvsem odgovor na aktualne potrebe vzgojnoizobraževalnega sistema in tvori povezano vsebinsko celoto, ki je nastajala v okviru obsežne razprave ter v sodelovanju s številnimi deležniki, zato predlagane rešitve v veliki meri odražajo kompromisne dogovore in usklajevanja med različnimi pogledi.

Predlog zakona določa stabilno financiranje razvojnih nalog, projektov in investicij v vzgojnoizobraževalno infrastrukturo za namenom zagotavljanja razvoja na področju izobraževanja, za kar se v finančnem načrtu ministrstva, pristojnega za vzgojo in izobraževanje, zagotovi najmanj 0,5 % BDP. Ta zakonodajna rešitev pomeni stabilno, dolgoročno in predvidljivo financiranje ključnih nalog v šolstvu, kot so izboljševanje pogojev za delo učiteljev in drugih strokovnih delavcev, podpora nadarjenim ter otrokom s posebnimi potrebami, razvoj programov in metod poučevanja ter investicije v sodobno, varno in dobro opremljeno šolsko infrastrukturo. Ta določba je pomemben sistemski premik, saj preprečuje, da bi bili razvojni projekti in gradnje v šolstvu odvisne zgolj od kratkoročnih političnih ali proračunskih odločitev. Hkrati pa zavezuje državo k vnaprejšnjemu načrtovanju prednostnih naložb za

obdobje petih let, kar bo prispevalo k večji preglednosti, učinkovitosti in odgovornosti pri porabi javnih sredstev.

Predlagane spremembe prinašajo vrsto izboljšav za otroke s posebnimi potrebami ter nadgradnjo sistema zagotavljanja kakovosti v vzgojnoizobraževalnih zavodih. Ena od ključnih novosti je uzakonjena možnost izvajanja vzgojnoizobraževalnega dela v slovenskem znakovnem jeziku oz. jeziku gluhoslepih, kar otrokom z gluhoto, težko izgubo sluha ali gluhoslepoto omogoča uresničevanje njihove ustavne pravice do izobraževanja v naravnem jeziku. Poleg tega bo država financirala prevoze otrok s posebnimi potrebami, pri čemer bo vzpostavljena centralizirana evidenca osebnih podatkov, ki bo omogočila preglednejši in administrativno enostavnejši postopek prijave potreb po prevozi. Novi pravni okvir omogoča tudi sofinanciranje investicij v nepremičnine za izvajanje posebnih programov vzgoje in izobraževanja za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami ter glasbeno šolstvo, ki jih poleg lokalnih skupnosti kot ustanoviteljic teh šol, ne glede na zakon, ki ureja javne finance, zagotavljajo tudi druge lokalne skupnosti, če se v te programe vključujejo učenci s prebivališčem na območju teh lokalnih skupnosti.

Na področju zagotavljanja kakovosti bo šolam in vrtcem omogočena večja avtonomija pri določanju ciljev znotraj jasno določenih državnih področij evalvacije, standardov in kazalnikov, ki jih določi minister. Poseben del je namenjen uporabi podatkov iz zunanjih preverjanj znanja za samoevalvacijo šol. Evalvacijski sistem vključuje tudi šolsko inšpekcijo ter Svet za kakovost in evalvacije kot strokovno telo, ki bo skupaj z ministrstvom spremljalo kakovost na sistemski ravni. Ključni viri pri tem bodo domače in mednarodne raziskave, vključno z raziskavami, kot so PISA, TIMSS, PIRLS in druge, ki omogočajo mednarodno primerjavo standardov znanja.

Zakonodajne spremembe posegajo v postopek imenovanja in razrešitve ravnateljev z namenom povečanja transparentnosti in zmanjšanja možnosti za koruptivna tveganja. Vsa mnenja, ki jih v postopku imenovanja podajajo pristojni organi (kot so učiteljski zbor, starši, lokalna skupnost), morajo biti pisno obrazložena. Kandidati, ki so člani teh organov, se morajo iz postopka izločiti. Namesto dosedanjega mnenja ministra se uvaja soglasje ministra, s čimer se postopek poenostavi v enofaznega. Da bi se preprečil politični vpliv ministra na izbiro najustrežnejšega kandidata za ravnatelja, predlog zakona določa primere, v katerih minister zavrne soglasje k imenovanju ravnatelja. Če minister v 30 dneh ne poda soglasja ali zavrnitve s pisno obrazložitvijo, se šteje, da je soglasje dano. Enak princip velja tudi pri razrešitvah ravnateljev.

* * *

Komisija se je seznanila s stališči Združenja ravnateljev in pomočnikov ravnateljev, Zveze srednjih šol in dijaških domov Slovenije, Skupnosti vrtcev Slovenije, Sindikata vzgoje, izobraževanja in znanosti Slovenije, Skupnosti občin Slovenije in Zveze aktivov svetov staršev Slovenije.

Sogovorniki so izrazili zadovoljstvo, da predlog zakona prinaša pomembne spremembe za osnovne šole, šole s prilagojenim programom in glasbene šole. Pozdravljajo predvsem določitev deleža BDP za izobraževanje ter zmanjšanje nekaterih pristojnosti svetov šol na področju delovnopравnih zadev. Izpostavili pa so pomisleke glede postopka imenovanja ravnateljev, kjer je v javni razpravi sicer prišlo

do zbližanj med pedagoško javnostjo in predlagatelji zakona, saj je za imenovanje ravnatelja predlagan enofazni postopek, vendar pa ima pri izbiri ravnatelja laična javnost še vedno prevladujoč vpliv na to, kdo bo pedagoško, strokovno, menedžersko vodil šolo in vrtec, kar je nesprejemljivo, saj se s tem zmanjšuje vpliv stroke.

Glede problematike vrtcev so razpravljavci poudarili, da predlog zakona še vedno ne določa jasne zgornje in spodnje meje števila oddelkov za oblikovanje samostojnega vrtca. Trenutna formulacija dopušča preveč diskrecijske pravice občinam pri ustanavljanju vrtcev, zaradi česar mnogi vrtci z več kot desetimi oddelki ostajajo pod okriljem osnovnih šol. Posebej je bila izpostavljena zaskrbljenost zaradi odsotnosti zgornje meje števila oddelkov, saj imajo nekateri vrtci celo več kot 45 oddelkov, kar je z vidika organizacijske učinkovitosti in pogojev za kakovostno opravljanje vzgojnoizobraževalnega dela povsem neustrezno.

Posebej je bilo izpostavljeno tudi neustrezna ureditev varstva za otroke s posebnimi potrebami, ki nimajo zagotovljenega financiranja jutranjega varstva za celotno osnovnošolsko obdobje, temveč le za prve razrede.

V okviru obsega sredstev iz državnega proračuna, iz katerega se zagotavljajo tudi sredstva za strokovna posvetovanja in delo strokovnih društev, je bilo opozorjeno tudi na neurejeno financiranje njihovih dejavnosti v evropskem okviru. Na primer v Zvezi aktivov svetov staršev Slovenije, ki deluje kot prostovoljna organizacija brez statusa društva, potrebujejo pomoč za plačilo članarine in udeležbo na evropskih srečanjih. Predlagajo, da bi lahko to vprašanje rešili podobno, kot je to urejeno pri svetih staršev šol, kjer stroške za osnovno delovanje pokriva šola.

Predstavniki občin so podprli rešitev, po kateri predlog zakona omogoča skupno finančno udeležbo občin pri načrtovanju infrastrukture šol za otroke s posebnimi potrebami. Takšen pristop so ocenili kot nujen, saj posamezne občine težko samostojno skrbijo za ustrezno infrastrukturo. Ob tem so poudarili tudi potrebo po razpisu za sofinanciranje s strani države, saj občine nimajo dovolj sredstev za gradnjo ali obnovo tovrstnih šol. Opozorili so, da se te šole po vsej državi soočajo s prostorsko stisko, kar negativno vpliva na kakovost oskrbe, vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami. Omenili so tudi problematiko določanja šolskih okolišev, saj menijo, da imajo starši preveč svobode pri izbiri šole, kar otežuje organizacijo dela in povečuje stroške šolskih prevozov ter občinam povzroča dodatna logistična in finančna bremena. Ocenjujejo, da naj bi se stroški šolskih prevozov med letoma 2021 in 2025 povečali za kar 60 %. Posebej problematična je po njihovem mnenju monopolizacija prevoznikov, ki občine sili v plačevanje nesorazmerno visokih cen – ponekod tudi do 7 evrov na kilometer – medtem ko država prispeva le približno 1,3 do 1,7 evra.

* * *

Komisija se strinja, da je veljavni zakon potreben prenove, saj trenutna ureditev več ne ustreza sodobnim izzivom v vzgoji in izobraževanju. Spremembe pa morajo biti postopne in vključujoče, s poudarkom na sodelovanju vseh ključnih deležnikov in z namenom izboljšanja kakovosti delovanja vzgojnoizobraževalnih zavodov in ohranjanja njihove strokovne avtonomije. Ob tem komisija izpostavlja, da so kljub večinski podpori deležnikov, predlagane zakonske spremembe in dopolnitve

vendarle le kompromisne rešitve in da določena vprašanja v vzgojnoizobraževalnem sistemu ostajajo neustrezno ali deloma naslovljena.

Komisija ugotavlja, da eno od ključnih vprašanj ostaja imenovanje ravnateljev šol in vrtcev. Medtem ko se želi izogniti politizaciji samega postopka, naj bi predlagana rešitev lahko negativno vplivala na zaupanje v lokalno samoupravo. Glede soglasja ministra k imenovanju ravnatelja je razprava tako pokazala, da ni enotnega pogleda na vlogo lokalnih skupnosti oz. ministra; vloga ministra je lahko protiutež političnim vplivom, pri čemer pa so člani komisije spomnili, da je tudi tu v preteklosti prihajalo do političnega vmešavanja v postopke imenovanj ravnateljev. Poudarjeno je bilo, da mora biti vloga ministra jasno omejena na preverjanje zakonitosti postopkov brez možnosti diskrecijske odločitve oz. da bi veljalo razmisliti o boljših načinih za zagotavljanje strokovnosti in depolitizacije imenovanj. Razpravljalci so sicer ocenili, da trenutno večji problem predstavlja vedno izrazitejše vmešavanje občin, ki si jemljejo več pristojnosti, kot jim po zakonu pripada, saj niso pristojne za neposredno odločanje pri imenovanju ravnateljev. Občine, ki so ustanoviteljice vrtcev in osnovnih šol ter imajo svoje predstavnike svetih zavodov vrtcev in šol namreč menijo, da nimajo dovolj vpliva na njihovo delovanje, po drugi strani pa ravnatelji opozarjajo na pritiske občin pri kadrovskih in finančnih odločitvah, kar spodkopava njihovo avtonomijo. Zlasti pri vrtcih pogosto prihaja do situacij, kjer si občine želijo imenovati ravnatelje, ki politično ustrezajo trenutni večini v občinskem svetu. To je skrb vzbujajoče, saj so vrtci del javnega izobraževalnega sistema in mora izbor ravnatelja temeljiti izključno na strokovni usposobljenosti. Izpostavljeno je bilo tudi pomanjkanje kompetenc med člani svetov zavodov, ki odločajo o imenovanju ravnateljev.

Komisija opozarja, da predlog zakona ne naslavlja pomembnih vidikov sodelovanja nevladnih organizacij v vzgojnoizobraževalnem sistemu in izpostavlja, da je Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje edino ministrstvo (za razliko od ministrstev, pristojnih za kulturo, okolje, obrambo delo, itd.), ki sistemsko ne sofinancira nevladnih organizacij, čeprav ti pomembno prispevajo k aktivnostim v šolskem prostoru. Ob tem posebej izpostavlja, da je v predlogu zakona še naprej spregledano področje dela z nadarjenimi otroki, z otroki s posebnimi potrebami. Kljub uspešni sistemski ureditvi skrbi za otroke s posebnimi potrebami, nadarjeni otroci pogosto ostajajo brez ustrezne podpore. Računsko sodišče je že opozorilo na neuskkljenost in neučinkovitost na tem področju, vse od strokovnih podlag Zavoda za šolstvo do sistemskih ukrepov ministrstva. Člani komisije menijo, da bi moralo biti delo z nadarjenimi otroki, t. j. delo mentorjev, delovanje društev, organizacij in krožkov, ki pripravljajo učence na mednarodna tekmovanja, sistemsko urejeno in finančno podprto. V šolah obstaja več različnih tekmovanj, med njimi so tudi t. i. selekcijska tekmovanja, ki v praksi prepoznavajo nadarjene učence. Ta tekmovanja pa od organizatorjev zahtevajo tudi mednarodno udeležbo, kar pomeni izpolnjevanje cele vrste pogojev, kot so članstvo v mednarodnih olimpijadah, usposabljanje ekip, zagotavljanje mentorjev, ki so usposobljeni sodelovati na takih tekmovanjih itd. Vendar za vse te dejavnosti ni formalnega vira finančnih sredstev oz. razpisov, na katere bi se te organizacije lahko prijavile. Trenutno lahko le posamezniki zaprosijo za del sredstev iz štipendijskega sklada, kjer pa ni zagotovljenih sredstev za mentorje ali za osnovnošolske otroke, ki se tekmovanj udeležujejo.

Glede organizacije javnih vrtcev se komisija strinja, da bi zakon moral določiti tako spodnjo kot zgornjo mejo velikosti vrtcev. To je še zlasti pomembno ob trendu vedno pogostejšega umeščanja vrtcev v kompleks šolske stavbe, kar pomeni izgubo

značilnosti pedagoških principov, ki so lastni vrtcem in se razlikujejo od šolskih. Žal se občine tega pogosto ne zavedajo in takšne rešitve zagovarjajo predvsem zaradi nižjih stroškov. Komisija meni, da bi spodnja in zgornja omejitve oddelkov v vrtcu predstavljali zdravo ravnatežje, čeprav bi uveljavitev zgornje omejitve posegla v obstoječo organizacijo velikih vrtcev kot npr. v Kranju, Velenju, na Ptuju in v Novi Gorici. Komisija pri tem tudi ugotavlja, da predlog zakona, ki opredeljuje pogoje za organizacijo vrtcev, preprečuje združitev vrtcev v en sam zavod, saj določba ne dopušča združevanja istovrstnih programov, kar predstavlja določeno varovalko pred ustanavljanjem t. i. mega vrtcev; obenem pa so se razpravljalci strinjali, da pa določba ne omejuje samega ustanavljanja velikih vrtcev.

Glede pristojnosti svetov zavodov komisija ocenjuje, da je ukinitve pristojnosti sveta kot drugostopenjskega organa za pritožbe zaposlenih iz delovnopравnih zadev, konkretno za odločanje o odpovedi pogodbe o zaposlitvi, neustrezna, saj je ta možnost pomembna, ker razbremenjuje pravosodni sistem in ohranja svet zavoda kot partnerski organ, kjer se srečujejo pogledi staršev, zaposlenih in ustanovitelja. K temu dodaja skrb, da bi se z omejevanjem pristojnosti svetov lahko zmanjšala njihova verodostojnost in vpliv, saj so se v zadnjih 30 letih ti sveti izkazali kot pomemben stabilizacijski element v slovenskem izobraževalnem sistemu. Sveti namreč omogočajo, da se odločitve sprejemajo na podlagi usklajevanja različnih interesov ob konstruktivnem sodelovanju vseh treh ključnih deležnikov. Člani komisije menijo, da je to premalokrat izpostavljeno, saj se kljub zadnjim padcem v rezultatih mednarodnih raziskav (PISA, TIMSS, PIRLS) slovenski javni izobraževalni sistem še vedno uvršča v zgornjo četrtino evropskih sistemov. To pomembno prispeva h kakovosti življenja v Sloveniji in daje otrokom ob vstopu v življenje ustrezno izhodišče.

Komisija posebej pozdravlja pomembno novost na področju financiranja vzgojnoizobraževalnega sistema, saj predlog zakona uvaja možnost dodatnega financiranja iz proračuna v višini 0,5 % BDP letno za investicije in izboljševanje kakovosti in predstavlja stalen proračunski vir. V tem okviru komisija prepoznava tudi priložnost za izboljšanje položaja nadarjenih otrok, ki so bili doslej sistemsko zapostavljeni, kljub zavezam v obeh belih knjigah o vzgoji in izobraževanju ter deloma tudi v zakonodaji. Komisija zato pričakuje, da bo nov proračunski vir omogočil podporo tudi tistim programom, ki nadarjenim otrokom omogočajo potrjevanje in razvijajo njihovih posebnih sposobnosti. Komisija obenem predlaga, da se v predlog zakona vključi sistemska podpora za delo z nadarjenimi učenci, napredovanje in motivacijo mentorjev ter način financiranja organizacij, ki pripravljajo tekmovanja in udeležbo na njih.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Branimir Štrukelj.

Predsednik
Branimir Štrukelj, l.r.