



Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport pri urejanju delovne obveznosti učiteljev v osnovnih šolah



POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport pri urejanju delovne obveznosti učiteljev v osnovnih šolah

Številka: 320-5/2015/47

Ljubljana, 5. julija 2016

1. UVOD

V revizijskem poročilu o učinkovitosti poslovanja Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, št. 320-5/2015/40 z dne 20. 1. 2016 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) ocenilo, da je bilo Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: ministrstvo) neučinkovito pri urejanju delovne obveznosti učiteljev v osnovnih šolah v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2014.

Ker vse razkrite nesmotnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od ministrstva zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Ministrstvo je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo¹. V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba dr. Maja Makovec Brenčič, ministrica, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nesmotnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ Št. 060-29/2015/72 z dne 19. 4. 2016.

2. NESMOTRNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Trajanje del, ki sodijo v delovno obveznost učiteljev

2.1.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.2 revizijskega poročila je navedeno, da je tedenska učna obveznost učiteljev v predpisih podrobneje opredeljena tudi po obsegu, medtem ko predpisi ne urejajo trajanja preostalega dela učiteljev, ki obsega priprave na pouk, popravljanje in ocenjevanje izdelkov ter drugo delo, potrebno za uresničitev izobraževalnega programa, za kar je uporabljen izraz preostalo delo.

V 120. členu Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja² (v nadaljevanju: ZOFVI) je določena tedenska učna obveznost učitelja osnovne šole, ki v okviru tedenskega polnega delovnega časa, določenega z zakonom in s kolektivno pogodbo, znaša največ 22 ur, v oddelkih podaljšanega bivanja in v bolnišničnih oddelkih pa največ 25 ur. Trajanje ure učne obveznosti v minutah (45, 50 ali 60 minut) v zakonu ni določeno.

Podrobneje je tedenska učna obveznost učiteljev določena v Pravilniku o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole³ in Pravilniku o normativih in standardih za izvajanje vzgojno-izobraževalnih programov za otroke s posebnimi potrebami⁴, kjer je izražena v urah po 45, 50 in 60 minut. Tedenska učna obveznost, izražena v urah po 45 minut, je 22 ur za učitelje, 21 ur za učitelje slovenščine, 22 ur za učitelje, ki izvajajo druge oblike individualne in skupinske pomoči in dodatno strokovno pomoč za učence s posebnimi potrebami, ki je namenjena premagovanju primanjkljajev, ovir oziroma motenj. Za učitelje v podaljšanem bivanju je tedenska učna obveznost, izražena v urah po 50 minut, 25 ur. Tedenska učna obveznost, izražena v urah po 60 minut, je za učitelje v oddelku posebnega programa 22 ur, za strokovne delavce v jutranjem varstvu za učence 1. razreda pa 35 ur.

Na primeru učitelja, katerega učna obveznost, izražena v urah po 45 minut, znaša 22 ur, je izračunano, da predstavlja učna obveznost, preračunana v ure po 60 minut, 16,5 ure⁵ oziroma 41 odstotkov delovnega časa učitelja, preostalo delo učitelja, ki obsega pripravo na pouk, popravljanje in ocenjevanje izdelkov in drugo delo, potrebno za uresničitev izobraževalnega programa, določeno v 119. členu ZOFVI, pa 21 ur

² Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09 (64/09-popr., 65/09-popr.), 20/11.

³ Uradni list RS, št. 57/07, 65/08, 99/10, 51/14.

⁴ Uradni list RS, št. 59/07, 70/08, 5/11, 56/14.

⁵ V predpisih ni določeno, da bi se te ure upoštevale kako drugače kot v dejanskem obsegu.

oziroma 53 odstotkov delovnega časa učitelja. Ob upoštevanju normativov in zakonsko predpisanega 30-minutnega odmora za malico ostane učitelju v okviru tedenskega polnega delovnega časa za preostalo delo 21 ur, učitelju slovenščine 21,75 ure, učitelju v oddelku posebnega programa 15,5 ure in učitelju v podaljšanem bivanju 16,67 ure.

Trajanje učne obveznosti, kljub temu da ZOFVI v 120. členu določa trajanje tedenske učne obveznosti v urah, ni jasno določeno, saj za trajanje ure v ZOFVI ni povsem jasno, koliko predstavlja ura učne obveznosti v tedenskem polnem delovnem času. To pomeni, da ni jasno določeno, koliko predstavlja 22 ur oziroma 25 ur učne obveznosti v okviru 40-urnega tedenskega polnega delovnega časa. V predpisih, ki urejajo področje osnovnošolskega izobraževanja, tudi ni jasno določeno trajanje posamezne vrste preostalega dela (priprave na pouk, popravljanje in ocenjevanje izdelkov in drugo delo), ki ga morajo učitelji poleg učne obveznosti opraviti v okviru polnega delovnega časa oziroma za izpolnitev letne delovne obveznosti. Tako na primer ni predpisano, v kakšnem obsegu se lahko upošteva izdelava priprav učiteljev za posamezno uro učne obveznosti. Posamezne vrste preostalega dela učiteljev, ki po času trajanja niso določene, lahko skupaj predstavljajo tudi več kot polovico delovnega časa učitelja. Pri tem je pri nekaterih nalogah mogoče določiti vsaj dejanski čas trajanja (na primer govorilne ure, roditeljski sestanki, učna pomoč učencem s posebnimi potrebami, nesistemizirane interesne dejavnosti), pri nekaterih nalogah pa tega ni mogoče določiti oziroma ni primerno (na primer popravljanje testov, priprave na pouk, urejanje kabinetov).

Konkretnjša opredelitev oziroma določitev tedenske delovne obveznosti po vrstah in obsegu dela v okviru tedenskega polnega delovnega časa učitelja je tako prepuščena presoji in organizaciji dela ravnatelja, ki na podlagi 49. člena ZOFVI načrtuje in vodi delo osnovne šole. Navedeno povzroča neenotno določitev trajanja posameznih (istovrstnih) del med osnovnimi šolami, lahko pa tudi v isti osnovni šoli, kar pomeni, da so učitelji v Republiki Sloveniji neenakopravno obravnavani pri določitvi njihove delovne obveznosti.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravilo načrt aktivnosti, s katerim bo zagotovilo oblikovanje meril oziroma kriterijev za vrednotenje posameznih vrst del, ki sodijo v delovno obveznost učiteljev.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrica za izobraževanje, znanost in šport (nadaljevanju: ministrica) je že med izvajanjem revizije imenovala⁶ delovno skupino, sestavljeno iz zaposlenih na ministrstvu (v nadaljevanju: interna delovna skupina), za proučitev problematike delovnega časa zaposlenih na vseh ravneh izobraževanja. Naloge delovne skupine so, poleg proučitve ugotovitev računskega sodišča v zvezi z delovnim časom učiteljev in priprave odzivnega poročila, tudi priprava celovitih rešitev na vseh področjih izobraževanja in usklajenega predloga potrebnih sprememb zakonodaje s področja pristojnosti ministrstva, in sicer do 30. 12. 2016⁷. Po navedbah ministrstva bo interna delovna skupina oblikovala delovni osnutek opredelitve letnega delovnega časa učiteljev, kar bo prispevalo k enotnejši praksi pri določanju in izračunavanju delovnega časa učiteljev. Pri tem bo upoštevala poleg ugotovitev računskega sodišča tudi mednarodno primerljano

⁶ Sklep št. 024-49/2015/2 z dne 6. 11. 2015 (mandat delovne skupine je trajal do 30. 12. 2015).

⁷ S sklepom št. 024-49/2015/3 z dne 18. 4. 2016 je bil mandat interne delovne skupine podaljšan.

analizo⁸, primere "dobrih praks" šestih osnovnih šol⁹ in opravljene izračune ministrstva, na podlagi katerih bi bilo mogoče določiti deleže posameznih vrst učiteljevega dela v skladu s 119. členom ZOFVI.

Ministrica je 17. 2. 2016 imenovala¹⁰ tudi delovno skupino za pripravo rešitev razporejanja delovnega časa v izobraževanju – delovne obveznosti učiteljev, ki jo vodi in usmerja ministrica in v katero so vključeni predstavniki deležnikov¹¹ (v nadaljevanju: širša delovna skupina), saj je po navedbah ministrstva vprašanje, ki se nanaša na delovni čas učiteljev, mogoče urediti le ob dogovoru s socialnimi partnerji. Naloga širše delovne skupine je pregled in priprava odzivnega poročila računskemu sodišču, od 23. 3. 2016¹² pa tudi priprava predloga vsebinskih izhodišč ureditve delovnega časa v izobraževanju (delovna obveznost učiteljev) upošteva ugotovitve revizijskega poročila računskega sodišča. Njen mandat traja do 30. 10. 2016¹³.

Ministrstvo je navedlo, da je delovno obveznost učiteljev mogoče razporediti v tri osnovne kategorije:

- učna obveznost, ki opredeljuje čas, ki ga učitelj porabi za izvajanje pouka in drugih oblik organiziranega neposrednega dela z učenci;
- priprave na pouk, popravljanje in ocenjevanje;
- drugo delo, ki ga opredeljuje 119. člen ZOFVI.

Pri oblikovanju meril in kriterijev posameznih vrst dela, ki sodijo v delovno obveznost učitelja, bo ministrstvo upoštevalo naslednja osnovna izhodišča:

- polni delovni čas učitelja je 40 ur;
- učitelj dela v neenakomerno razporejenem delovnem času, obdobje, v katerem se polni delovni čas upošteva kot povprečna delovna obveznost, znaša 12 mesecev in traja od 1. 9. do 31. 8.;
- izvajanje letne delovne obveznosti učitelja se določi z individualnim letnim načrtom učiteljevega dela;
- učna obveznost učitelja obsega pouk in druge oblike organiziranega dela z učenci – izvajanje vzgojno-izobraževalnega dela po predmetniku – obseg učne obveznosti je določen z ZOFVI;
- na uro pouka se priznava določen faktor za priprave.

⁸ Poročilo mreže *Eurydice*, iz katerega je razvidna mednarodna primerjalna praksa urejanja vprašanj, povezanih z delovnim časom učiteljev, tudi v Republiki Sloveniji.

⁹ Ministrstvo je primere proučilo tako z vidika opredeljevanja posameznih vrst učiteljevega dela in njihovega vrednotenja kot tudi z vidika evidentiranja posameznih vrst del.

¹⁰ Sklep št. 024-10/2016/3 z dne 17. 2. 2016 (mandat skupine traja do 31. 5. 2016).

¹¹ Od skupno 18 članov delovne skupine je sedem predstavnikov ministrstva (vključno s predsednico – ministrica in namestnico predsednice – državna sekretarka), trije predstavniki Sindikata vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije, od preostalih osmih članov pa po en predstavnik Združenja ravnateljic in ravnateljev vrtcev Slovenije, Združenja ravnateljic in ravnateljev osnovnega in glasbenega šolstva Slovenije, Zveze slovenskih glasbenih šol, Združenja ravnateljev srednjih šol in dijaških domov Slovenije, Zveze srednjih šol in dijaških domov Slovenije, Zavoda Republike Slovenije za šolstvo, Centra Republike Slovenije za poklicno izobraževanje in Sindikata delavcev v vzgojni, izobraževalni in raziskovalni dejavnosti Slovenije.

¹² Sklep o spremembi sklepa št. 024-10/2016/7 z dne 23. 3. 2016.

¹³ Podaljšan s sklepom o spremembi sklepa št. 024-10/2016/10 z dne 18. 4. 2016.

Ministrstvo je navedlo, da za izvedbo popravljalnega ukrepa načrtuje tudi naslednje aktivnosti¹⁴:

- priprava osnutka ureditve delovne obveznosti učiteljev za razpravo v okviru imenovane širše delovne skupine do 30. 6. 2016;
- obravnava osnutka ureditve delovne obveznosti učiteljev v okviru širše delovne skupine do 30. 10. 2016;
- oblikovanje predloga ureditve delovne obveznosti učiteljev, ki bo podlaga za pogajanja s socialnimi partnerji, do 30. 11. 2016;
- pogajanja za spremembo normativnih aktov, ki urejajo to področje (predvidoma kolektivna pogodba) – začetek pogajanj je predviden za december 2016;
- izvedba postopne uveljavitve dogovorjenega modela ureditve delovne obveznosti učiteljev, rok za izvedbo je odvisen od dogovora s socialnimi partnerji.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljani ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Opozarjamo pa, ker so po obstoječi ureditvi ravnatelj odgovorni za določitev in razporeditev letne delovne obveznosti učiteljev, ker so zaradi različne prakse učitelji v Republiki Sloveniji neenakopravno obravnavani in ker je rok za začetek pogajanj s socialnimi partnerji december 2016, da bi bilo z vidika zagotavljanja učinkovitosti na tem področju primerno, da ministrstvo osnovnim šolam poda jasne in enotne usmeritve za določitev in razporeditev letne delovne obveznosti učiteljev do začetka šolskega leta 2016/2017, ki bodo v pomoč ravnateljem v prehodnem obdobju oziroma do postopne uveljavitve dogovorjenega modela ureditve delovne obveznosti učiteljev s socialnimi partnerji. Ministrstvo opozarjamo tudi, da mora nadaljevati z odpravljanjem ugotovljenih nesmotrnosti do njihove dokončne in celovite odprave.

2.2 Trajanje del, ki sodijo v delovno obveznost učiteljev – povečana in zmanjšana učna obveznost po 124. členu ZOFVI

2.2.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.2 revizijskega poročila je navedeno, da ZOFVI določa možnost povečanja in zmanjšanja učne obveznosti učitelja. Če v okviru tedenske učne obveznosti, določene z zakonom (120. člen ZOFVI), pouka ni mogoče organizirati v skladu s predmetnikom, lahko ravnatelj po 124. členu ZOFVI učitelju določi dodatno tedensko učno obveznost za toliko ur, kot je določeno za posamezni predmet v oddelku, vendar ne več kot za 5 ur, oziroma določi zmanjšanje tedenske učne obveznosti za največ 3 ure.

Učitelju z dodatno (povečano) tedensko učno obveznostjo za te ure pripada del plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela¹⁵, učitelju z zmanjšano tedensko učno obveznostjo pa se

¹⁴ Za njihovo izvedbo je odgovorna ministrica, razen za aktivnosti, navedeni pod prvo in zadnjo alinejo, za kateri je odgovorna državna sekretarka.

¹⁵ V skladu z drugim odstavkom 22.e člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju: ZSPJS; Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13, 50/14) in s sedemnajstim odstavkom 19. člena Uredbe o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji plač; Uradni list RS, št. 14/09, 23/09, 48/09, 113/09, 25/10, 67/10, 105/10, 45/12, 24/13, 51/13, 12/14, 52/14, 59/14).

bruto plača ustrezno zniža¹⁶. Tako za učitelja s povečano kot za učitelja z zmanjšano učno obveznostjo v obstoječi ureditvi velja, da njegov polni delovni čas traja tedensko 40 ur.

Iz obstoječe ureditve izhaja, da učitelj s povečano učno obveznostjo, ki torej v okviru polnega delovnega časa opravi več ur učne obveznosti, zaradi tega opravi manj ur drugega dela za izpolnitev 40-urnega tedenskega polnega delovnega časa, hkrati pa mu za ure povečane učne obveznosti pripada del plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela na podlagi drugega odstavka 22.e člena ZSPJS in zato prejme večjo plačo. Takšna ureditev povečane učne obveznosti ne predstavlja ustreznega načina uporabe instituta delovne uspešnosti zaradi povečanega obsega dela, saj učitelj s povečano učno obveznostjo opravi za toliko ur manj drugega dela, kot ima določeno povečano učno obveznost.

Učitelj, ki mu je določena zmanjšana učna obveznost na podlagi 124. člena ZOFVI, mora kljub znižani bruto plači tedensko opraviti več ur drugega dela, določenega v 119. členu ZOFVI, da izpolni svojo delovno obveznost, ki znaša 40 ur tedensko. V skladu s petim odstavkom 14. člena ZSPJS se učitelju z zmanjšano učno obveznostjo plača obračuna v skladu z opravljeno učno obveznostjo, bruto plača pa se mu ustrezno zniža na podlagi devetnajstega odstavka 19. člena uredbe o enotni metodologiji plač. V določbi 124. člena ZOFVI oziroma v drugih predpisih pa ni podlage, da bi se učitelju zaradi zmanjšane učne obveznosti skrajšal tudi polni delovni čas. Takšna ureditev zmanjšane učne obveznosti ni ustrezna, saj mora učitelj kljub znižani bruto plači za izpolnitev 40-urnega tedenskega polnega delovnega časa opraviti za toliko več ur drugega dela, kot ima zmanjšano učno obveznost.

Učitelj z zmanjšano učno obveznostjo in učitelj s povečano učno obveznostjo na podlagi 124. člena ZOFVI nista v enakopravnem položaju, ker mora učitelj z zmanjšano učno obveznostjo opraviti več drugega dela, da izpolni 40-urni tedenski polni delovni čas, prejme pa nižjo plačo. Med drugim delom pa lahko na primer opravlja tudi nadomeščanja odsotnih učiteljev pri izvajanju učne obveznosti. Učitelj s povečano učno obveznostjo pa zaradi tega, ker mora opraviti več ur učne obveznosti, opravi manj drugega dela, da izpolni polni delovni čas, ki tudi zanj traja 40 ur tedensko, prejme pa del plače za delovno uspešnost iz naslova dodatne tedenske učne obveznosti in s tem večjo plačo.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravilo načrt aktivnosti, s katerim bo zagotovilo, da bo v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo (v nadaljevanju: MJU) ponovno proučilo ustreznost določbe uredbe o enotni metodologiji plač, da se učitelju z zmanjšano učno obveznostjo bruto plača ustrezno zniža, in da bo ponovno preverilo ustreznost ureditve povečane učne obveznosti učiteljev po 124. členu ZOFVI.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je navedlo, da ureditev v uredbi o enotni metodologiji plač temelji na določbi 14. člena in 22.e člena ZSPJS in da uredba določa zgolj tehnično izvedbo teh zakonskih določb, kar pomeni, da bi bilo za izvedbo popravljalnega ukrepa predhodno treba spremeniti ZSPJS in nato tudi uredbi o enotni metodologiji plač. Ministrstvo je že (pred prejemom revizijskega poročila) opozorilo MJU, ki je pristojno za urejanje sistema plač v javnem sektorju, da bo v postopku spremembe ZSPJS treba upoštevati ugotovitve računskega sodišča, kot bo predhodno dogovorjeno s socialnimi partnerji. Kot dokaz je

¹⁶ V skladu s petim odstavkom 14. člena ZSPJS in z devetnajstim odstavkom 19. člena uredbe o enotni metodologiji plač.

predložilo dopis¹⁷, s katerim je MJU v fazi medresorskega usklajevanja posredovalo svoje stališče do Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju¹⁸, in predlagalo skupni sestanek za del, ki se nanaša na določbe o delovni uspešnosti (20.c člen). Ministrstvo je navedlo, da višina oziroma način plačila povečane oziroma zmanjšane učne obveznosti izhaja iz Dogovora¹⁹, sklenjenega ob podpisu Aneksa h Kolektivni pogodbi za dejavnost vzgoje in izobraževanja²⁰, v katerem sta socialna partnerja oblikovala stališča glede obračuna plač pri povečanem obsegu dela oziroma v primerih, ko ima delavec zmanjšano učno obveznost. Za spremembo načina obračuna plačila v primerih zmanjšane oziroma povečane učne obveznosti ni potrebna le sprememba zakonodaje, ampak tudi sprememba dogovora med socialnimi partnerji.

Ministrstvo je navedlo, da bo za izvedbo popravilnega ukrepa pričelo pogajanja s socialnimi partnerji predvidoma decembra 2016 in skladno z doseženim dogovorom predlagalo ustrezno spremembo zakonodaje oziroma kolektivne pogodbe.

2.2.3 Ocena popravilnega ukrepa

Izkazani popravilni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.3 Dela, za katera prejmejo učitelji dodatna plačila

2.3.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.3 revizijskega poročila je navedeno, da ministrstvo zagotavlja osnovnim šolam za opravljanje nekaterih nalog učiteljev dodatna sredstva, ki jih učitelji prejmejo poleg osnovne plače, kot del plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, pri čemer ni jasno, ali učitelji ta dela opravljajo v okviru svojega polnega delovnega časa ali izven, saj gre za dela oziroma naloge, ki sodijo med naloge učiteljev, navedene v 119. členu ZOFVI.

Ministrstvo je nakazovalo osnovnim šolam dodatna sredstva za opravljene ure nesistemiziranih interesnih dejavnosti, učne pomoči učencem s posebnimi potrebami in dodatne strokovne pomoči učencem tujcem ter sredstva za nadomeščanja odsotnih učiteljev²¹, čeprav v predpisih ni podlage za dodatna plačila učiteljem oziroma predpisi ne določajo, v katerih primerih so učitelji upravičeni do dodatnih plačil za opravljanje teh del, ki sicer sodijo v njihovo delovno obveznost po 119. členu ZOFVI.

V točki 2.3.1 revizijskega poročila je navedeno, da dodatna plačila učiteljem za izvajanje nesistemiziranih interesnih dejavnosti v predpisih niso določena, na podlagi sklepov o vrednosti ure interesne dejavnosti za posamezno šolsko leto pa ministrstvo šoli prizna povračilo stroškov za izvedene ure. Sklepi niso ustrezna podlaga za plačilo učitelju. Kljub temu da opravljanje interesnih dejavnosti v 119. členu ZOFVI ni izrecno navedeno, to delo učiteljev lahko uvrstimo med opravljanje drugih nalog, določenih z letnim delovnim

¹⁷ Št. 007-307/2015 z dne 27. 11. 2015.

¹⁸ Sklep Vlade Republike Slovenije št. 0100-530/2015/89 z dne 28. 10. 2015.

¹⁹ Uradni list RS, št. 61/08.

²⁰ Uradni list RS, št. 60/82.

²¹ Od 1. 1. (začetek obdobja, na katero se nanaša revizija) do 1. 9. 2012, z začetkom šolskega leta 2012/2013 pa ministrstvo šolam ni več zagotavljalo dodatnih sredstev za nadomeščanja.

načrtom (v nadaljevanju: LDN). Z LDN morajo osnovne šole v skladu z 31. členom Zakona o osnovni šoli²² določiti (med drugim) tudi razporeditev interesnih dejavnosti. Za opravljanje nesistemiziranih interesnih dejavnosti bi učitelji lahko prejeli dodatno plačilo le, kadar bi to delo dejansko predstavljalo povečan obseg njihovega dela, torej bi učitelji izpolnili letno delovno obveznost za polni delovni čas (to je vključno z opravljanjem preostalih nalog, poleg učne obveznosti), hkrati pa bi bili izpolnjeni ostali pogoji za izplačilo delovne uspešnosti za povečan obseg dela po Uredbi o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke²³ (v nadaljevanju: uredba o delovni uspešnosti).

V točki 2.3.3 revizijskega poročila je navedeno, da je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, nakazovalo osnovnim šolam sredstva za izvajanje učne pomoči, ki se izvaja za otroke z učnimi težavami in vrzelmi v znanju, ki so posledica primarne motnje. Na podlagi spremembe 40. člena Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole²⁴ in spremembe 51. člena Pravilnika o normativih in standardih za otroke s posebnimi potrebami²⁵ ure dodatne strokovne pomoči kot učne pomoči niso več element za sistemizacijo delovnih mest učiteljev, zato ne sodijo v učno obveznost učiteljev. Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole v 43.a členu določa, da merila in kriterije za plačilo ur dodatne strokovne pomoči učencem s posebnimi potrebami, namenjenih učni pomoči, določi minister, pristojen za šolstvo.

Računsko sodišče je ocenilo, da opravljanje učne pomoči v 119. členu ZOFVI ni izrecno navedeno, vendar gre za delo, ki je potrebno za izvedbo vzgojno-izobraževalnega programa in ga lahko uvrstimo med opravljanje drugih nalog, določenih z LDN²⁶. Za opravljanje učne pomoči bi učitelji lahko prejeli dodatno plačilo le, kadar bi to delo predstavljalo povečan obseg njihovega dela, torej bi učitelji izpolnili letno delovno obveznost za polni delovni čas (to je vključno z opravljanjem preostalih nalog, poleg učne obveznosti), hkrati pa bi bili izpolnjeni ostali pogoji za izplačilo delovne uspešnosti za povečan obseg dela po uredbi o delovni uspešnosti. Ker pa ravnanje ministrstva in revidiranih osnovnih šol kaže na to, da iz normativne ureditve ne izhaja dovolj jasno, ali sodi učna pomoč v redno delovno obveznost učiteljev ali ne, bi ministrstvo moralo to jasno in nedvoumno urediti s predpisi. Enako po oceni računskega sodišča velja tudi glede opravljanja dodatne strokovne pomoči za učence tujce.

V točki 2.3.4 revizijskega poročila je navedeno, da ministrstvo v obdobju od leta 2012 do leta 2014 osnovnim šolam ni zagotavljalo dodatnih sredstev za opravljeno delo učiteljev pri vrednotenju preizkusov znanja iz nacionalnega preverjanja znanja (v nadaljevanju: NPZ). Računsko sodišče pa je opozorilo, da sta po obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo in Sindikat vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije podpisala Dogovor o določitvi meril in kriterijev za plačilo vrednotenja preizkusov

²² Uradni list RS, št. 81/06-UPB3, 102/07, 107/10, 87/11, 63/13.

²³ Uradni list RS, št. 53/08, 89/08.

²⁴ Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole, Uradni list RS, št. 65/08.

²⁵ Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje vzgojno-izobraževalnih programov za otroke s posebnimi potrebami v osnovnih šolah s prilagojenim programom in zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami, Uradni list RS, št. 70/08.

²⁶ Računsko sodišče je izvedlo prečno revizijo o delovni obveznosti učiteljev v letu 2013 v treh osnovnih šolah, pri izvajanju revizije na ministrstvu pa je upoštevalo tudi ugotovitve iz revizijskega poročila *Pravilnost poslovanja Osnovne šole Vič*, št. 322-1/2014/44 z dne 20. 7. 2015. Osnovne šole so imele učno pomoč določeno v LDN, razen Osnovne šole Minke Namestnik-Sonje Slovenska Bistrica, ki pa te pomoči ni izvajala.

znanja (v nadaljevanju: dogovor), s katerim sta se dogovorila, da pripada učiteljem za vrednotenje preizkusov NPZ pravica do plačila 11,58 evra bruto za uro vrednotenja. Ministrstvo je sklenilo tak dogovor, kljub temu da tudi novi Pravilnik o nacionalnem preverjanju znanja v osnovni šoli²⁷ (v nadaljevanju: novi pravilnik o NPZ), veljaven v času podpisa dogovora, izrecno določa, da vrednotenje preizkusov NPZ opravijo učitelji v okviru svoje letne delovne obveznosti. Dogovorjeno je bilo, da učitelji prejmejo dodatno plačilo kot del plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela pri plači za junij 2015. V dogovoru je bilo tudi določeno, koliko časa se prizna učiteljem za vrednotenje enega preizkusa znanja za posamezni predmet in da velja ta dogovor tudi za šolsko leto 2015/2016, če do izvedbe NPZ v šolskem letu 2015/2016 dogovorjene dopolnitve pravilnikov ne bodo sprejete in če ministrstvo ne bo določilo meril in kriterijev za plačilo vrednotenja preizkusov NPZ.

Med nalogami, ki sodijo v skladu s 119. členom ZOFVI v delovno obveznost učiteljev, vrednotenje preizkusov NPZ ni posebej navedeno. Glede na navedene vrste del v 119. členu ZOFVI bi to nalogo učiteljev lahko uvrstili pod opravljanje drugih nalog, določenih z LDN, kar pomeni, da sodi med dela, ki jih morajo opraviti učitelji v okviru svoje redne delovne obveznosti, kar je jasno določeno tudi v novem pravilniku o NPZ. Za opravljanje vrednotenja preizkusov NPZ bi lahko učitelji prejeli dodatno plačilo le, kadar bi to delo predstavljalo povečan obseg njihovega dela, torej bi učitelji izpolnili letno delovno obveznost za polni delovni čas (to je vključno z opravljanem preostalih nalog, poleg učne obveznosti), hkrati pa bi bili izpolnjeni ostali pogoji za izplačilo delovne uspešnosti za povečan obseg dela po uredbi o delovni uspešnosti.

Sklenjeni dogovor je v nasprotju z določili novega pravilnika o NPZ, ki določa, da vrednotenje preizkusov NPZ učitelji opravijo v okviru svoje letne delovne obveznosti. Uredba o delovni uspešnosti pa ni ustrezna podlaga za plačilo učiteljem za opravljeno delo glede NPZ, saj osnovne šole za izplačila učiteljem za opravljene ure vrednotenja preizkusov NPZ ne namenajo prihrankov, ki bi nastali zaradi odsotnosti javnih uslužbencev z dela ali zaradi nezasedenih delovnih mest oziroma od sredstev za posebne projekte.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravilo načrt aktivnosti, s katerim bo zagotovilo, da bo za dela, za katera bo na podlagi opravljenih analiz in strokovne presoje ugotovljeno, da jih je treba osnovnim šolam posebej financirati, učiteljem pa posebej plačevati, v predpisih to izrecno in nedvoumno določeno, hkrati pa bo v takšnih primerih tudi vzpostavljen način plačila učiteljem, ki bo skladen s predpisi s področja plač.

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je navedlo, da se popravljalni ukrep, povezan s plačili nesistemiziranih interesnih dejavnosti, nadomeščanja učiteljev zaradi krajših odsotnosti, dodatne pomoči za učence tujce, učne pomoči učencem s posebnimi potrebami in vrednotenja preizkusov NPZ, neposredno nanaša na ureditev delovne obveznosti učiteljev. Zato se aktivnosti ministrstva, povezane s popravljalnim ukrepom, izvajajo hkrati z aktivnostmi, navedenimi v točki 2.1.2 tega poročila.

2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

²⁷ Uradni list RS, št. 30/13.

2.4 Razporejanje delovnega časa po ZDR oziroma ZDR-1

2.4.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.4.1 revizijskega poročila je navedeno, da lahko na podlagi 148. člena Zakona o delovnih razmerjih²⁸ (v nadaljevanju: ZDR-1) osnovna šola zaradi narave in organizacije dela učiteljev, ki je vezano na šolski koledar²⁹ in LDN, delovni čas neenakomerno razporedi ali ga začasno prerazporedi, pri čemer mora upoštevati omejitve, ki jih določa ZDR-1 (enako kot ZDR). Razporeditev in pogoji za začasno prerazporeditev delovnega časa se določijo s pogodbo o zaposlitvi v skladu z zakonom in kolektivno pogodbo. Pred začetkom koledarskega oziroma poslovnega leta delodajalec določi letni razpored delovnega časa in o tem pisno obvesti delavce na pri delodajalcu običajen način in sindikate pri delodajalcu. Delodajalec mora pisno obvestiti delavce o začasni prerazporeditvi delovnega časa najmanj en dan pred razporeditvijo delovnega časa na pri delodajalcu običajen način. Tudi po prvem odstavku 17. člena Kolektivne pogodbe za dejavnost vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji³⁰ mora ravnatelj med drugim obveščati delavce o letni razporeditvi in občasni prerazporeditvah delovnega časa. Pri neenakomerni razporeditvi ter začasni prerazporeditvi polnega delovnega časa delovni čas ne sme trajati več kot 56 ur na teden. Pri neenakomerni razporeditvi ter začasni prerazporeditvi delovnega časa se upošteva polni delovni čas kot povprečna delovna obveznost v obdobju, ki ne sme biti daljše od šestih mesecev. V skladu z osmim odstavkom 148. člena ZDR-1³¹ se v primeru neenakomerne razporeditve ali prerazporeditve delovnega časa ne sme uvesti delo preko polnega delovnega časa, če je delo mogoče opraviti v polnem delovnem času z ustrežno organizacijo in delitvijo dela (na primer nadomeščanje v primerih nepričakovane odsotnosti učiteljev), razporeditvijo delovnega časa z uvajanjem novih izmen ali z zaposlitvijo novih delavcev.

Ministrstvo je avgusta 2013 pripravilo in posredovalo osnovnim šolam predloge pogodb o zaposlitvi za učitelje z vključenimi določili 148. člena ZDR-1 glede neenakomerno razporejenega delovnega časa za učitelje, na podlagi katerih naj bi osnovne šole pripravile in sklepale pogodbe o zaposlitvi z učitelji. Glede razporejanja delovnega časa je v predlogu pogodb o zaposlitvi za učitelje med drugim določeno, da se delovni čas s povprečno 40-urnega delavnika na teden poveča na največ 56-urni delavnik na teden. V tem primeru se upošteva 40-urni delovni čas na teden kot povprečni delovni čas v obdobju šestih mesecev. Delavcu se presežen povprečni delovni čas na teden za posamezno obdobje šestih mesecev preračuna v dneve, ki se upoštevajo pri izravnavi razlike med pripadajočim številom dni letnega dopusta in dejanskim večjim številom prostih dni v času pouka prostih dni.

Določbe ZDR-1 glede razporejanja delovnega časa za področje šolstva niso primerne, saj sta narava in organizacija dela v šolah vezani na šolski koledar, kar pomeni, da učitelji ves čas delajo v pogojih neenakomerno razporejenega delovnega časa. Predvsem določilo ZDR-1, da se upošteva polni delovni čas kot povprečna delovna obveznost v obdobju, ki ne sme biti daljše od šestih mesecev, za šole tako ni primerno.

²⁸ Uradni list RS, št. 21/13 (78/13-popr.). Enako na podlagi 147. člena Zakona o delovnih razmerjih (v nadaljevanju: ZDR), Uradni list RS, št. 42/02, 103/07.

²⁹ Določen s Pravilnikom o šolskem koledarju za osnovne šole, Uradni list RS, št. 50/12 (56/12-popr.).

³⁰ Uradni list RS, št. 52/94, 49/95, 34/96, 51/98, 28/99, 39/00, 56/01.

³¹ Enako v skladu z osmim odstavkom 147. člena ZDR.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravilo načrt aktivnosti, s katerim bo zagotovilo, da bodo pogoji glede dela učiteljev v neenakomernem delovnem času v predpisih urejeni tako, da bodo upoštevali naravo in organizacijo dela v osnovni šoli, ki je vezano na šolski koledar, predvsem glede trajanja obdobja, v katerem se upošteva polni delovni čas kot povprečna delovna obveznost.

2.4.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da je opredelitev delovnega časa in njegovih posebnosti v okviru določene dejavnosti praviloma predmet, ki se ureja s kolektivno pogodbo dejavnosti. Ministrstvo je že med izvajanjem revizije, še intenzivneje pa v postopku priprave odzivnega poročila, začelo z usklajevanjem skupnih izhodišč pri ureditvi delovnega časa učiteljev s socialnimi partnerji (aktivnosti so navedene v točki 2.1.2 tega poročila). Osnovno skupno izhodišče je, da je treba pri ureditvi delovnega časa učiteljev upoštevati, da je zaradi narave dela neenakomerno razporejen, pri čemer se kot referenčno obdobje predlaga obdobje šolskega leta, to je od 1. 9. tekočega leta do 31. 8. naslednjega leta. V sodelovanju z ministrstvom, pristojnim za delo, bo ministrstvo skušalo razrešiti tudi vprašanje prepovedi opravljanja dela v neenakomernem delovnem času za določene kategorije zaposlenih (na primer nosečnice, matere, ki imajo otroke, mlajše od treh let). Začetek pogajanj s socialnimi partnerji je predviden za december 2016, za kar je odgovorna ministrica.

2.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.5 Pristojnosti Inšpektorata Republike Slovenije za šolstvo in šport

2.5.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.6.2 revizijskega poročila je navedeno, da Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport (v nadaljevanju: inšpektorat) kot organ v sestavi ministrstva nadzoruje namensko porabo sredstev v šolah na podlagi 79. člena in 136. člena ZOFVI in izvaja nadzor nad izvrševanjem določb ZOFVI. Inšpekcija, pristojna za šolstvo, izvaja tudi nadzor nad izvajanjem določb Zakona o osnovni šoli. Šolsko inšpekcijo na podlagi Zakona o šolski inšpekciji³² opravlja inšpektorat, organ v sestavi ministrstva.

V področje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, ki jih nadzira inšpektorat in so povezane z delovno obveznostjo učiteljev, sodijo dnevna, tedenska in letna organizacija dela, ustreznost načrtovanja dela šole, letno in sprotno načrtovanje vzgojno-izobraževalnega dela strokovnih delavcev šole in izvajanje ravnateljevih nalog, ki jih določajo zakoni in drugi predpisi s področja vzgoje in izobraževanja.

Inšpektorat v okviru svojih nadzorov ni preverjal, ali so učitelji izpolnili letno delovno obveznost. Iz letnih poročil inšpektorata ni razvidno, da je inšpektorat izvajal preveritve uresničevanja LDN in v tem okviru tudi preveritve deleža izpolnitve učnih načrtov po predmetniku. Te preveritve bi morale biti sestavni del rednih nadzorov, ki jih inšpektorat izvaja na podlagi letnega programa dela, določenega v soglasju z ministrstvom, ugotovitve s tega področja pa bi morale biti razvidne tako iz zapisnikov kot iz letnih poročil o delu inšpektorata.

³² Uradni list RS, št. 114/05-UPB1.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravilo načrt aktivnosti, s katerim bo zagotovilo, da bo inšpektorat v redne nadzore vključil tudi preveritve uresničevanja LDN oziroma izpolnitev učnih načrtov po predmetniku.

2.5.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je predložilo Program dela inšpektorata³³, s katerim je glavni inšpektor določil letni program dela inšpektorata za leto 2016 ob soglasju ministrice, pristojne za šolstvo³⁴. Program dela inšpektorata vsebuje preveritve uresničevanja LDN oziroma izpolnitev učnih načrtov po predmetniku. Realiziran bo do 31. 12. 2016, za kar je odgovoren glavni inšpektor.

2.5.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

³³ Št. 010-32/2015 z dne 2. 12. 2015.

³⁴ Z dne 3. 12. 2015.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o učinkovitosti ureditve delovne obveznosti učiteljev v osnovnih šolah izdelalo Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila dr. Maja Makovec Brenčič, ministrica, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

Ocenjujemo, da so izkazani popravljalni ukrepi, opisani v točkah od 2.1 do 2.5, ki jih je sprejelo Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, *zadovoljivi*.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si