



Revizijsko poročilo

Delovna obveznost 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

Revizijsko poročilo

Delovna obveznost učiteljev v osnovnih šolah

Številka: 320-5/2015/40

Ljubljana, 20. januarja 2016

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo prečno revizijo o delovni obveznosti učiteljev v letu 2013 v Osnovni šoli Preserje pri Radomljah, Osnovni šoli Rada Robiča Limbuš in Osnovni šoli Minke Namestnik-Sonje Slovenska Bistrica ter na Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: ministrstvo) v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2014. Ministrstvo je od 20. 3. 2013 nadaljevalo z delom Ministrstva za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, to pa je 10. 2. 2012 prevzelo in do 20. 3. 2013 izvajalo pristojnosti delovnega področja Ministrstva za šolstvo in šport, Ministrstva za kulturo ter dela delovnega področja Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

Računsko sodišče je preverjalo učinkovitost ministrstva pri urejanju delovne obveznosti učiteljev v osnovnih šolah. V reviziji je preučilo ustreznost pravnih podlag, ki so določale opredelitev in trajanje del, ki sodijo v delovno obveznost, ter zagotavljanje dodatnih sredstev osnovnim šolam in ocenjevalo ustreznost in primernost ureditve načina razporejanja in evidentiranja delovnega časa in delovne obveznosti ter preverjanja izpolnjevanja letnega delovnega načrta.

Računsko sodišče je menilo, da ministrstvo *ni bilo učinkovito pri urejanju delovne obveznosti učiteljev v osnovnih šolah* v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2014.

Ministrstvo, ki je pristojno za normativno ureditev delovne obveznosti učiteljev v osnovnih šolah, ni zagotovilo, da bi bila jasno določena dela, ki sodijo v delovno obveznost, ki jo morajo opraviti učitelji, da prejmejo plačo za polni delovni čas. Kljub temu da vsa dela oziroma naloge, ki so jih učitelji opravili na delovnem mestu, lahko uvrstimo pod dela, ki sodijo v delovno obveznost po 119. členu Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, je ministrstvo osnovnim šolam za opravljanje nekaterih nalog učiteljev zagotavljalo dodatna sredstva. Ministrstvo pa za zagotavljanje teh sredstev ni imelo ustreznih podlag, saj dodatna plačila učiteljem v predpisih niso bila opredeljena, z analizami o izrabi delovnega časa učiteljev, ki bi dokazale, da učitelji teh del niso mogli opraviti v okviru polnega delovnega časa, pa ministrstvo ni razpolagalo. Tudi trajanje posameznih del, ki sodijo v delovno obveznost učiteljev, v predpisih ni jasno določeno. Za učno obveznost ni jasno določeno, koliko predstavlja ura učne obveznosti (ki traja 45 oziroma 50 minut) v polnem delovnem času. Za preostalo delo, kot so priprave na pouk, popraviljanje in ocenjevanje izdelkov in drugo delo, ki ga zaradi narave ni mogoče oziroma ni primerno vrednotiti v dejanskem obsegu, pa trajanje ni določeno. Računsko sodišče je ocenilo, da učitelj z zmanjšano in učitelj s povečano učno obveznostjo po 124. členu Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja nista v enakopravnem položaju, saj morata oba opraviti 40-urni polni delovni čas, vendar pa mora učitelj z zmanjšano učno obveznostjo opraviti več drugega dela, za kar prejme nižjo plačo, učitelj s povečano učno obveznostjo pa opravi manj drugega dela, prejme pa del plače za delovno uspešnost iz naslova dodatne tedenske učne obveznosti in s tem večjo plačo. Ministrstvo tudi ni pripravilo pravil glede razporejanja delovnega časa in delovne obveznosti učiteljev, s katerimi bi poenotilo način določanja letne delovne obveznosti učiteljev, zaradi česar je lahko tudi več kot polovica delovnega časa

učiteljev prepuščena presoji ravnatelja. S tem je ministrstvo omogočilo in dopustilo, da prihaja do pomembnih razlik glede vrste in količine posameznih del, ki jih morajo poleg učne obveznosti opraviti učitelji, da izpolnijo svojo letno delovno obveznost, in sicer tako med osnovnimi šolami kot tudi v isti osnovni šoli. Ministrstvo torej ni zagotovilo pogojev za enako in enakopravno obravnavo učiteljev pri določitvi letne delovne obveznosti v isti osnovni šoli ali med osnovnimi šolami.

Ministrstvo tudi ni zagotovilo, da bi se v predpisih pogoji glede dela v neenakomernem delovnem času za šolstvo ustrezno uredili. Kljub temu da za področje šolstva velja posebnost, da v času šolskih počitnic ni pouka in da imajo učitelji manj letnega dopusta, kot je pouka prostih dni, predpisi te posebnosti ne urejajo. Narava in organizacija dela v osnovnih šolah sta vezani na šolski koledar, tako da učitelji dejansko celo leto delajo v pogojih neenakomerno razporejenega delovnega časa. Računsko sodišče je na podlagi tega ocenilo, da določila Zakona o delovnih razmerjih glede razporejanja delovnega časa, predvsem da se upošteva polni delovni čas kot povprečna delovna obveznost v obdobju, ki ne sme biti daljše od šestih mesecev, niso primerna za ureditev te problematike na področju šolstva. Ker učitelji opravljajo delovno obveznost tudi na domu, predvsem dela, ki jih ni mogoče oziroma primerno vrednotiti po dejanskem trajanju (priprave na pouk ter popravljanje in ocenjevanje izdelkov), osnovne šole ne vedo, kako naj opredelijo in upoštevajo ter evidentirajo obseg opravljenega dela na domu, saj ministrstvo ni zagotovilo, da bi bilo trajanje del, ki sodijo v delovno obveznost učiteljev, v predpisih jasno določeno.

Ker ministrstvo ni zagotovilo, da bi predpisi jasno določali posamezne vrste del, ki sodijo v delovno obveznost učiteljev, in obseg oziroma način vrednotenja teh del, ni bilo ustreznih podlag za primerno evidentiranje delovnega časa in delovne obveznosti učiteljev. Osnovne šole sicer vodijo različne evidence za različne namene, vendar iz njih ni mogoče ugotoviti, ali so učitelji opravili svojo delovno obveznost za polni delovni čas.

Ministrstvo v svetih zavodov osnovnih šol nima svojega predstavnika, zato ne sodeluje pri postopkih sprejemanja letnega delovnega načrta, niti ni seznanjeno s poročili o njegovi uresničitvi. Tudi Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport kot organ v sestavi ministrstva pri izvajanju nadzorov ni preverjal uresničevanja izvajanja letnega delovnega načrta oziroma izpolnitve učnih načrtov po predmetniku. Računsko sodišče meni, da bi te preveritve morale biti sestavni del rednih nadzorov, ki jih Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport izvaja na podlagi letnega programa dela, določenega v soglasju z ministrstvom.

Računsko sodišče je od ministrstva zahtevalo *predložitev odzivnega poročila*, v katerem mora izkazati popravljalne ukrepe za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti, in podalo *priporočila* za učinkovitejšo ureditev delovne obveznosti učiteljev.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	7
1.2 PREDSTAVITEV MINISTRSTVA	8
1.3 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	9
1.3.1 Normativna ureditev delovne obveznosti	9
1.3.2 Osnovnošolsko izobraževanje.....	10
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	16
1.4.1 Metode in tehnike revidiranja	16
1.4.2 Sodila	16
1.4.3 Omejitve pri reviziji.....	17
2. NORMATIVNA UREDITEV DELOVNE OBVEZNOSTI UČITELJEV	18
2.1 OPREDELITEV DEL, KI SODIJO V DELOVNO OBVEZNOST UČITELJEV	18
2.2 TRAJANJE DEL, KI SODIJO V DELOVNO OBVEZNOST UČITELJEV	21
2.3 DELA, ZA KATERA PREJMEJO UČITELJI DODATNA PLAČILA	26
2.3.1 Interesne dejavnosti.....	28
2.3.2 Nadomeščanja.....	30
2.3.3 Učna pomoč in dodatna strokovna pomoč za učence tujce.....	31
2.3.4 Nacionalno preverjanje znanja	34
2.4 RAZPOREJANJE DELOVNEGA ČASA IN DELOVNE OBVEZNOSTI UČITELJEV	35
2.4.1 Razporejanje delovnega časa po ZDR oziroma ZDR-1	35
2.4.2 Razporejanje letne delovne obveznosti.....	36
2.4.3 Določitev dela na domu	41
2.5 EVIDENTIRANJE DELOVNEGA ČASA IN DELOVNE OBVEZNOSTI UČITELJEV	41
2.6 PREVERJANJE IZVAJANJA LETNEGA DELOVNEGA NAČRTA.....	43
2.6.1 Pristojnosti ministrstva kot pretežnega financerja.....	43
2.6.2 Pristojnosti Inšpektorata Republike Slovenije za šolstvo in šport.....	45
3. MNENJE	47
4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	49
5. PRIPOROČILA	51

1. UVOD

Revizijo o učinkovitosti ministrstva pri urejanju delovne obveznosti učiteljev v osnovnih šolah smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 8. 5. 2015.

Naša pristojnost je na podlagi opravljene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport pri urejanju delovne obveznosti učiteljev v osnovnih šolah⁴. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva pri urejanju delovne obveznosti učiteljev v osnovnih šolah. Revizija se nanaša na obdobje od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2014 (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija). Pri posameznih vprašanjih smo poročali tudi o stanju in aktivnostih pred in po obdobju, na katero se nanaša revizija, vendar to ni vplivalo na izrek mnenja.

Med ugotovitvami navajamo tudi primere različne prakse v osnovnih šolah pri določanju, razporejanju in evidentiranju delovne obveznosti učiteljev, ki se nanašajo na ugotovitve iz revizij delovne obveznosti učiteljev v letu 2013, ki smo jih izvedli na Osnovni šoli Preserje pri Radomljah, Osnovni šoli Minke Namestnik-Sonje Slovenska Bistrica in Osnovni šoli Rada Robiča Limbuš, ter na ugotovitve iz revizije pravilnosti poslovanja Osnovne šole Vič v letu 2013⁶ v delu, ki se nanaša na delovno obveznost učiteljev (za navedene osnovne šole se v tem poročilu uporablja izraz revidirane osnovne šole) – te navedbe ne vplivajo na izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva.

Mnenje smo oblikovali tako, da smo odgovorili na glavno revizijsko vprašanje, *ali je bilo ministrstvo učinkovito pri urejanju delovne obveznosti učiteljev v osnovnih šolah*.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-5/2015/9.

⁴ Izraz osnovne šole se pri tej reviziji uporablja za javne osnovne šole.

⁵ Uradni list RS, št. 43/13.

⁶ Revizijsko poročilo št. 322-1/2014/44 z dne 20. 7. 2015.

Odgovor na zastavljeno glavno revizijsko vprašanje smo pridobili s pomočjo odgovorov na naslednja revizijska podvprašanja:

- ali normativna ureditev jasno določa, katera dela sodijo v delovno obveznost učiteljev;
- ali normativna ureditev jasno določa trajanje posamezne vrste dela, ki sodi v delovno obveznost učiteljev;
- ali ima ministrstvo ustrezne podlage za zagotavljanje dodatnih sredstev osnovnim šolam;
- ali normativna ureditev predstavlja ustrezno podlago za primerno in enotno razporejanje delovnega časa in delovne obveznosti učiteljev;
- ali normativna ureditev predstavlja ustrezno podlago za primerno evidentiranje delovnega časa in delovne obveznosti učiteljev;
- ali normativna ureditev omogoča ustrezno preverjanje izvajanja letnega delovnega načrta (v nadaljevanju: LDN).

1.2 Predstavitev ministrstva

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je v skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije⁷ do 10. 2. 2012 delovalo kot Ministrstvo za šolstvo in šport; od 10. 2. 2012 je v skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije⁸ delovalo kot Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport; od 20. 3. 2013 v skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije⁹ deluje kot Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. Ministrstvo v skladu z 39. členom Zakona o državni upravi¹⁰ med drugim opravlja naloge na področju osnovnega šolstva. Naloge ministrstva, ki smo jih obravnavali v reviziji, opravlja Direktorat za predšolsko vzgojo in osnovno šolstvo, ki med drugim izvaja naloge¹¹, s katerimi se zagotavlja izvajanje dejavnosti na področju osnovnošolskega izobraževanja, objavlja sprejete izobraževalne programe s področja osnovnošolskega izobraževanja in programe, namenjene za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami. V okviru Direktorata za predšolsko vzgojo in osnovno šolstvo deluje Sektor za osnovno šolstvo, ki med drugim uresničuje izhodišča in cilje nacionalne politike na področju osnovnega šolstva in spremlja problematiko na tem področju, spremlja in analizira izvajanje programov osnovnošolskega izobraževanja, pripravlja predloge zakonov in podzakonskih aktov ter drugih predpisov, pripravlja analize in druga gradiva o delovanju in stanju osnovnošolskega izobraževanja, spremlja izvajanje zakonodaje in ocenjuje njene učinke, pripravlja normative in standarde za financiranje dejavnosti zavodov v sodelovanju s finančno službo, pripravlja navodila in daje pojasnila zavodom s področja osnovnošolskega izobraževanja, opravlja dejavnosti, vezane na sistemizacijo delovnih mest v šolah in zavodih, skupaj z vodenjem ustreznih računalniških aplikacij in zbira in analizira informacije o izvajanju interesnih dejavnosti na šolah.

⁷ Uradni list RS, št. 123/04.

⁸ Uradni list RS, št. 8/12.

⁹ Uradni list RS, št. 21/13.

¹⁰ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14.

¹¹ Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za izobraževanje, znanost, kulturo in šport z dne 15. 3. 2012 in Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport z dne 22. 5. 2013.

Odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile:

- dr. Igor Lukšič, minister za šolstvo in šport, do 10. 2. 2012;
- dr. Žiga Turk, minister za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013;
- dr. Jernej Pikalo, minister za izobraževanje, znanost in šport, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014;
- dr. Stanislava Setnikar Cankar, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 18. 9. 2014 do 13. 3. 2015;
- dr. Miroslav Cerar, predsednik vlade, začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, od 13. 3. do 27. 3. 2015 in od 9. 4. do 13. 5. 2015;
- mag. Klavdija Markež, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 27. 3. do 9. 4. 2015;
- dr. Maja Makovec Brenčič, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 13. 5. 2015.

1.3 Predstavitev področja revizije

1.3.1 Normativna ureditev delovne obveznosti

Vzgojno-izobraževalno delo, ki ga opravljajo učitelji (v nadaljevanju: delovna obveznost), po 119. členu Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja¹² (v nadaljevanju: ZOFVI) obsega pouk in druge oblike organiziranega dela z učenci (v nadaljevanju: učna obveznost), pripravo na pouk, popravljanje in ocenjevanje izdelkov in drugo delo za uresničitev izobraževalnega programa. ZOFVI med drugim določa zgornjo mejo števila ur tedenske učne obveznosti učitelja v okviru tedenskega polnega delovnega časa¹³, določenega z zakonom in s kolektivno pogodbo, ter dopušča odstopanje od te meje, saj lahko ravnatelj na podlagi 124. člena ZOFVI učitelju določi povečanje ali zmanjšanje tedenske učne obveznosti, če v okviru tedenske učne obveznosti, določene z zakonom, ni mogoče organizirati pouka v skladu s predmetnikom. Tedensko učno obveznost učiteljev, izraženo v urah po 45, 50 in 60 minut, podrobneje določata 2. člen Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole¹⁴ (v nadaljevanju: pravilnik o normativih in standardih za osnovne šole) in 3. člen Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje vzgojno-izobraževalnih programov za otroke s posebnimi potrebami¹⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o normativih in standardih za otroke s posebnimi potrebami), medtem ko trajanja ostalih del, ki jih poleg učne obveznosti opravljajo učitelji, predpisi za področje osnovnošolskega izobraževanja ne določajo. V skladu s 44. členom Kolektivne pogodbe za dejavnost vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji¹⁶ (v nadaljevanju: KPVIZ) traja polni delovni čas tudi za učitelje 40 ur tedensko, tako da učitelji v preostalem času do polne delovne obveznosti, ki ni učna obveznost, opravljajo pripravo na pouk, popravljanje in ocenjevanje izdelkov ter drugo delo za uresničitev izobraževalnega programa. Pri določitvi delovnega časa, kraja opravljanja dela in pri razporeditvi delovnega časa morajo osnovne šole upoštevati določbe KPVIZ in Zakona o delovnih razmerjih¹⁷ (v nadaljevanju: ZDR oziroma ZDR-1), za evidentiranje izrabe delovnega časa pa Zakon o evidencah na področju dela in socialne varnosti¹⁸ (v nadaljevanju: ZEPDSV). Nadzor nad izvrševanjem določb ZOFVI izvaja inšpektor,

¹² Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09, 20/11.

¹³ 120. člen ZOFVI.

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

¹⁵ Uradni list RS, št. 59/07, 70/08, 5/11, 56/14.

¹⁶ Uradni list RS, št. 52/94, 49/95, 34/96, 51/98, 28/99, 39/00, 56/01.

¹⁷ ZDR, Uradni list RS, št. 42/02, 103/07; ZDR-1, Uradni list RS, št. 21/13 (78/13-popr.).

¹⁸ Uradni list RS, št. 40/06.

pristojen za šolstvo, ne izvaja pa nadzora nad izvrševanjem določb, ki se nanašajo na zaposlitev strokovnih delavcev, ki ga izvaja inšpektor, pristojen za delo¹⁹.

Pri izvajanju revizij delovne obveznosti učiteljev na treh osnovnih šolah smo ugotovili, da v predpisih, ki urejajo področje delovne obveznosti učiteljev v osnovnih šolah, ni dovolj jasno določeno, katera dela, ki jih opravljajo učitelji, sodijo v delovno obveznost učiteljev in koliko časa trajajo posamezne vrste dela v okviru tedenskega polnega delovnega časa učitelja. Niti ZOFVI niti Zakon o osnovni šoli²⁰ (v nadaljevanju: ZOsn) oziroma drugi predpisi, ki veljajo za področje osnovnošolskega izobraževanja, ne predstavljajo ustreznih podlag za enotno razporejanje delovnega časa in delovne obveznosti učiteljev ter za ureditev razporejanja in evidentiranja delovne obveznosti in delovnega časa učiteljev, ki bi omogočala prerazporeditev delovnega časa glede na šolski koledar, s katerim so določena tudi obdobja pouka in šolskih počitnic. Zaradi tega je konkretnjša opredelitev oziroma določitev tedenske delovne obveznosti po vrstah in obsegu opravljanja posamezne vrste dela v okviru 40-urnega delovnega časa ter ureditev razporejanja in evidentiranja delovnih obveznosti in delovnega časa prepuščena presoji in organizaciji dela ravnatelja.

Ravnatelj kot poslovodni organ in pedagoški vodja šole na podlagi 49. člena ZOFVI organizira, načrtuje in vodi delo šole ter pripravlja predlog LDN, za izvedbo katerega je tudi odgovoren. Ravnatelj torej organizira delo ob upoštevanju določb ZOFVI, KPVI, ZDR-1, ZEPDSV oziroma drugih predpisov, tako da zagotovi izvedbo del, dejavnosti oziroma nalog (potrebnih za uresničitev programa osnovne šole), katerih vsebino, obseg in razporeditev osnovna šola v skladu z 31. členom ZOsn določi z LDN. Ravnatelja imenuje in razrešuje svet šole, ki je sestavljen iz enajstih članov, od katerih je pet delavcev šole, ki imajo pomemben vpliv na sprejem odločitev sveta, med drugim tudi na imenovanje in razrešitev ravnatelja.

Na podlagi teh ugotovitev je računsko sodišče uvedlo revizijo o učinkovitosti ministrstva pri urejanju delovne obveznosti učiteljev v osnovnih šolah, saj je ocenilo, da obstaja tveganje, da normativna ureditev delovne obveznosti učiteljev v osnovnih šolah ne določa dovolj jasno, katera dela sodijo v delovno obveznost učiteljev, kot tudi ne trajanja tedenske učne obveznosti in preostalih vrst del v okviru polnega delovnega časa, in da učitelji prejemajo dodatna plačila za dela, ki sodijo v njihovo delovno obveznost za polni delovni čas; poleg tega je ocenilo, da normativna ureditev ne predstavlja ustrezne podlage za razporejanje in evidentiranje delovne obveznosti in delovnega časa učiteljev ter ministrstvu ne omogoča preverjanja izvajanja LDN posamezne osnovne šole. Ker normativna ureditev delovne obveznosti učiteljev v osnovnih šolah, za spremembe katere je pristojno ministrstvo, ne zagotavlja enake obravnave učiteljev, ki so v enakem ali zelo podobnem položaju, obstaja tudi tveganje za neenakopravno obravnavo učiteljev pri določanju, razporejanju in evidentiranju njihove letne delovne obveznosti.

1.3.2 Osnovnošolsko izobraževanje

Osnovnošolsko izobraževanje opravljajo osnovne šole, osnovne šole s prilagojenim programom in zavodi za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami²¹ (v nadaljevanju: ZPP). Podrobneje je osnovnošolsko izobraževanje urejeno v ZOsn, pogoji za opravljanje, način upravljanja in financiranja vzgoje in izobraževanja osnovnošolskega izobraževanja pa v ZOFVI.

¹⁹ 136. člen ZOFVI.

²⁰ Uradni list RS, št. 81/06-UPB3, 102/07, 107/10, 87/11, 63/13.

²¹ ZPP v tej reviziji nismo obravnavali.

Program osnovnošolskega izobraževanja obsega obvezni program in razširjeni program²². Obvezni program obsega obvezne predmete, izbirne predmete in ure oddelčne skupnosti²³. Del obveznega programa so tudi dnevi dejavnosti, v okviru katerih se vsebine predmetov medsebojno povezujejo²⁴. Razširjeni program, v katerega se učenci vključujejo prostovoljno, obsega podaljšano bivanje, jutranje varstvo, dodatni in dopolnilni pouk, interesne dejavnosti in pouk neobveznih izbirnih predmetov²⁵. Šola v naravi je organizirana oblika vzgojno-izobraževalnega dela, ki sodi v razširjeni program osnovne šole²⁶ in poteka strnjeno tri ali več dni izven prostora šole.

Na podlagi 29. člena ZOsn se s predmetnikom določijo izbirni predmeti, letno in tedensko število ur pouka posameznih obveznih in izbirnih predmetov, dnevi dejavnosti, število ur oddelčne skupnosti in minimalno število ur za uresničevanje učnega načrta²⁷. Z učnim načrtom pa se določijo vsebina predmetov, standardi znanj in cilji pouka pri predmetih.

Osnovnošolsko izobraževanje izvajajo javne in zasebne osnovne šole. Javne šole, ki jih ustanavlja lokalna skupnost, se lahko ustanovijo, če je zagotovljen vpis vsaj za dva oddelka učencev 1. razreda in vseh naslednjih razredov²⁸. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo v Republiki Sloveniji 450 osnovnih šol²⁹ in 27 osnovnih šol s prilagojenim programom.

Organi osnovne šole so svet šole, ravnatelj, strokovni organi in svet staršev.

Svet šole je organ upravljanja, ki ga sestavlja enajst članov, in sicer trije predstavniki ustanovitelja, pet predstavnikov delavcev šole in trije predstavniki staršev. Svet šole imenuje in razrešuje ravnatelja, sprejema program razvoja šole, LDN ter poročilo o njegovi uresnitvi, odloča o uvedbi nadstandardnih in drugih programov, obravnava poročila o vzgojni oziroma izobraževalni problematiki šole, odloča o pritožbah v zvezi s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi delavcev iz delovnega razmerja in opravlja druge naloge, določene z zakonom in aktom o ustanovitvi.

Ravnatelj je poslovodni organ in pedagoški vodja šole. Zastopa in predstavlja šolo in je odgovoren za zakonitost dela šole. Poleg tega organizira, načrtuje in vodi delo šole, pripravlja program razvoja šole, pripravlja predlog LDN in je odgovoren za njegovo izvedbo, določa sistemizacijo delovnih mest, odloča o sklepanju delovnih razmerij, predlaga napredovanje strokovnih delavcev v nazive in odloča o napredovanju delavcev v plačilne razrede. Mandat ravnatelja traja pet let.

²² 14. člen ZOsn.

²³ 15. člen ZOsn.

²⁴ 19.a člen ZOsn.

²⁵ 20. člen ZOsn.

²⁶ Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila šola v naravi na podlagi 39.a člena ZOsn in v povezavi z novelo ZOsn-I (Uradni list RS, št. 63/13) od 1. 9. 2015 uvrščena v obvezni program.

²⁷ V predmetniku devetletne osnovne šole, ki ga je na podlagi 25. člena ZOFVI sprejel Strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje, je navedeno, da je minimalno število ur za uresničevanje učnega načrta 95 odstotkov.

²⁸ 37. člen ZOsn določa, da je razred vzgojno-izobraževalna celota, ki v skladu s predmetnikom in učnim načrtom obsega učno snov enega šolskega leta. Učenci posameznega razreda so razporejeni v oddelke.

²⁹ 447 javnih osnovnih šol in 3 zasebne osnovne šole.

Strokovni organi šole so učiteljski zbor, programski in oddelčni učiteljski zbor, razrednik in strokovni aktiv.

Za organizirano uresničevanje interesa staršev se v šoli oblikuje *svet staršev*, ki ga sestavljajo predstavniki oddelkov.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo v enem šolskem letu v osnovne šole vpisano povprečno 165.310 učencev. Večina učencev, 98,5 odstotka, se je izobraževala v osnovnih šolah, 1,5 odstotka pa v osnovnih šolah s prilagojenim programom. Število učencev, ki so obiskovali osnovne šole in osnovne šole s prilagojenim programom, število oddelkov, v katere so bili ti učenci razporejeni, in povprečno število učencev na oddelk se je v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2014 (šolska leta 2011/2012, 2012/2013, 2013/2014 in 2014/2015) povečevalo³⁰.

Osnovne šole na podlagi 78. člena ZOFVI pridobivajo sredstva za delo iz sredstev državnega proračuna, sredstev ustanovitelja, prispevkov učencev, sredstev od prodaje storitev in izdelkov, iz donacij, prispevkov sponzorjev in iz drugih virov. Šole morajo uporabljati sredstva v skladu z namenom, za katerega so jim bila dodeljena.

Osnovnim šolam se iz sredstev državnega proračuna v skladu z 81. členom ZOFVI zagotavljajo sredstva za plače s prispevki in davki ter za druge osebne prejemke na podlagi sistemizacije in zasedbe delovnih mest v skladu z zakonom, normativi in standardi³¹, ki jih določi minister, ter s kolektivno pogodbo za izvedbo obveznega programa, dopolnilnega pouka, dodatnega pouka, pol ure drugih oblik individualne in skupinske pomoči na oddelk, 2 ur interesnih dejavnosti na oddelk, programa šole v naravi, podaljšanega bivanja od 1. do 5. razreda ter jutranjega varstva učencev 1. razreda³². Poleg tega se iz državnega proračuna zagotavljajo tudi sredstva za kritje materialnih stroškov v skladu z normativi in standardi za izvedbo osnovnošolskega izobraževanja, in sicer za nadomestila stroškov delavcem v skladu s kolektivno pogodbo, za nabavo učil in učnih pripomočkov, opredeljenih kot drobni inventar, potrošni material za pripravo in izvedbo pouka, stroške obveznih ekskurzij in za nekatere druge stroške ter sredstva za dejavnosti in naloge, ki so potrebne za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, kot na primer za tekmovanja učencev in posebne oblike dela z nadarjenimi, za učenje slovenščine in poučevanje maternega jezika za tujce, vključene v redno osnovnošolsko izobraževanje, ter za izvedbo obravnave in postopkov usmerjanja otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami v skladu z Zakonom o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami³³.

Na podlagi 82. člena ZOFVI se iz sredstev lokalne skupnosti v skladu z normativi in standardi javnim osnovnim šolam zagotavljajo sredstva za plačilo stroškov za uporabo prostora in opreme in druge materialne stroške³⁴, sredstva za investicijsko vzdrževanje nepremičnin in opreme, sredstva za dodatne dejavnosti in sredstva za investicije.

³⁰ Razen v šolskem letu 2012/2013 se je v primerjavi s šolskim letom 2011/2012 število oddelkov zmanjšalo.

³¹ Določeni so v pravilniku o normativih in standardih za osnovne šole oziroma v pravilniku o normativih in standardih za otroke s posebnimi potrebami, ki med drugim obsegajo učno obveznost strokovnih delavcev, merila za oblikovanje oddelkov in učnih skupin ter elemente za sistemizacijo delovnih mest.

³² Normativ za oblikovanje oddelka, oddelka podaljšanega bivanja in za oblikovanje skupine jutranjega varstva v osnovni šoli je 28 učencev.

³³ Uradni list RS, št. 3/07, 58/11.

³⁴ Razen stroškov, ki so vključeni med tistimi, ki se zagotavljajo iz državnega proračuna.

Obseg dejavnosti šole, ki je podlaga za sistemizacijo delovnih mest na šoli, se načrtuje na podlagi števila učencev in oddelkov. V skladu s 108. členom ZOFVI sistemizacijo delovnih mest na podlagi normativov in standardov za osnovno šolo določi ravnatelj v soglasju z ministrstvom. Ministrstvo na začetku vsakega šolskega leta preveri skladnost oblikovanja oddelkov s predpisi za vsako šolo posebej. To je tudi podlaga za odobritev sistemizacij delovnih mest za del, ki se financira iz državnega proračuna.

V obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2014 je bilo po podatkih ministrstva za izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti osnovnega šolstva iz državnega proračuna izplačano 1.913.249.881 evrov³⁵, kar je povprečno 637.749.960 evrov na leto. Izplačana sredstva za dejavnost osnovnega šolstva so v letu 2013 predstavljala 42 odstotkov sredstev za izobraževanje in šport³⁶, 37 odstotkov proračuna ministrstva in 7 odstotkov vseh odhodkov državnega proračuna.

Tabela 1: Izplačana sredstva iz državnega proračuna za osnovnošolsko izobraževanje v obdobju od leta 2012 do leta 2014

Namen	2012	2013	2014	Skupaj	Delež
	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v odstotkih
Plače in prispevki	580.828.384	553.064.301	555.354.769	1.689.247.455	88,3
Osební prejemki	45.022.686	52.730.026	41.467.746	139.220.458	7,3
Izdatki za blago in storitve	29.994.594	27.483.998	27.303.378	84.781.969	4,4
Skupaj	655.845.663	633.278.325	624.125.894	1.913.249.881	100,0

Vir: podatki ministrstva³⁷.

Največji del izplačanih sredstev za osnovnošolsko izobraževanje, to je 88 odstotkov, predstavljajo plače in prispevki³⁸. Z leti so se sredstva zmanjševala, v letu 2014 je bilo izplačano za 4,8 odstotka manj sredstev kot v letu 2012.

V skladu s 33 členom ZOFVI morajo imeti šole za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja zagotovljene strokovne delavce s predpisano izobrazbo, prostor in opremo. Strokovni delavci v osnovni šoli so po 94. členu ZOFVI učitelj, šolski svetovalec, knjižničar, laborant in drugi strokovni delavci. Pri tej reviziji obravnavamo le delovno obveznost učiteljev, zato v nadaljevanju navajamo podatke le za učitelje.

³⁵ Vključena so izplačana sredstva osnovnim šolam in osnovnim šolam s prilagojenim programom s proračunske postavke 6672 – Dejavnost osnovnega šolstva.

³⁶ Vključena so izplačana sredstva za izobraževanje in šport, ki se pretežno nanašajo na osnovo šolstvo, srednje splošno in poklicno šolstvo ter na višje in visokošolsko izobraževanje.

³⁷ Podatki se nanašajo na osnovne šole in osnovne šole s prilagojenim programom.

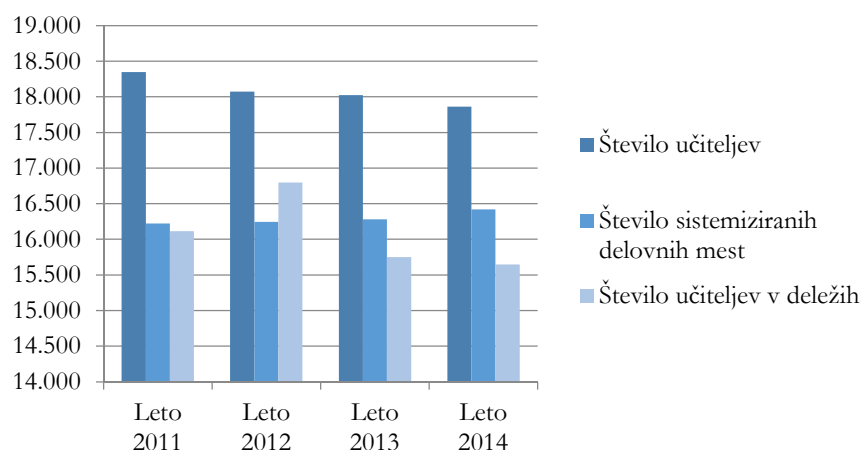
³⁸ Vključene so plače vsem zaposlenim in ne samo učiteljem. Podatka o sredstvih, izplačanih za plače učiteljev, ministrstvo nima.

Podatek o številu učiteljev, ki opravljajo delovno obveznost v osnovnih šolah, se lahko predstavi na različne načine:

- kot število zaposlenih, ki poučujejo – ne glede na to, koliko časa poučujejo³⁹,
- kot število sistemiziranih delovnih mest učiteljev – to je število delovnih mest, izračunanih na podlagi obsega dejavnosti šol, ter je podlaga za zaposlovanje in
- kot število učiteljev v deležih – to je seštevek vseh učiteljev v kadrovsko-plačnem informacijskem sistemu⁴⁰ (v nadaljevanju: KPIS) glede na njihov delež zaposlitve na delovnem mestu učitelja⁴¹.

Število učiteljev se je v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2011 do leta 2014 spreminjalo, kar je prikazano na sliki 1.

Slika 1: Število učiteljev v obdobju od leta 2011 do leta 2014



Vir: podatki ministrstva⁴².

³⁹ Kot en učitelj se šteje tudi takrat, če poučuje samo 1 uro na teden. Ministrstvo je navedlo, da je zaradi velikega števila učiteljev, ki so zaposleni za manjši delež od ena, število zaposlenih, ki poučujejo, bistveno večje od števila sistemiziranih delovnih mest.

⁴⁰ Ena od aplikacij na portalu ministrstva, pristojnega za šolstvo, ki je namenjena dostopu do spletnih aplikacij, s katerimi ministrstvo in vzgojno-izobraževalni zavodi izmenjujejo podatke. Ta aplikacija je namenjena zajemanju kadrovskih in plačnih podatkov zaposlenih v šolstvu.

⁴¹ Po opredelitvi ministrstva je delež zaposlitve učitelja enak ena, kadar učiteljeva tedenska učna obveznost znaša od – 3 ure (zmanjšana tedenska učna obveznost za največ 3 ure) do + 5 ur (povečana tedenska učna obveznost za največ 5 ur). Število učiteljev v deležu je manjše od števila sistemiziranih delovnih mest, saj določen del sistemiziranih delovnih mest učitelji pokrijejo s povečanim obsegom dela, določen del pa pokrijejo s poučevanjem tudi ravnatelj in pomočniki ravnatelja, ki ne sodijo med učitelje.

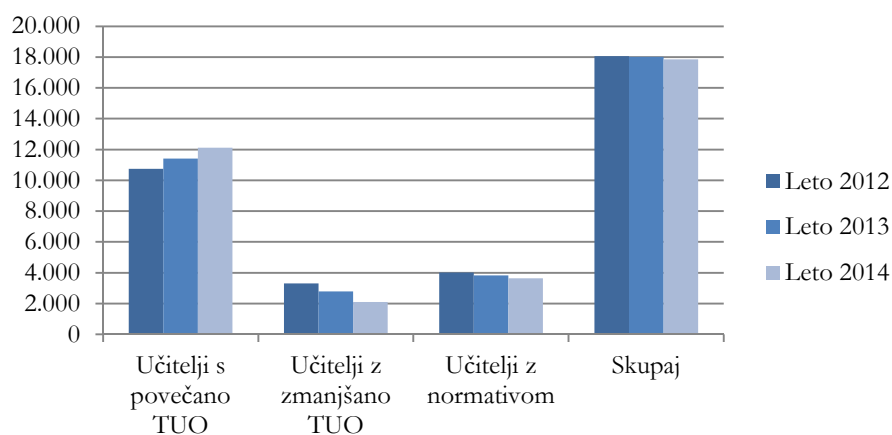
⁴² Podatki se nanašajo na stanje v oktobru v posameznem letu in vključujejo učitelje v osnovnih šolah in osnovnih šolah s prilagojenim programom. Na sliki je prikazan tudi podatek o številu učiteljev v oktobru 2011, ker se nanaša na šolsko leto 2011/2012, ki ga prav tako obravnavamo v tej reviziji.

Skupno število vseh zaposlenih učiteljev in število učiteljev v deležih se je z leti zmanjševalo⁴³ zaradi zniževanja skupnega števila zaposlenih zaradi varčevalnih ukrepov in povečane obremenitve zaposlenih učiteljev. Število sistemiziranih delovnih mest učitelja se je z leti povečevalo zaradi povečanja števila učencev in oddelkov, v katere so bili učenci razporejeni, in uvajanja novih vsebin (neobvezni izbirni predmeti, drugi tuji jezik), kar je pomenilo povečanje obsega dejavnosti šole in povečanje potreb po učiteljih.

Večina učiteljev, 95 odstotkov, je poučevala v osnovnih šolah, 5 odstotkov učiteljev pa v osnovnih šolah s prilagojenim programom. Primerjava sredstev, izplačanih iz državnega proračuna za osnovnošolsko izobraževanje, ki se zagotavljajo na posameznega učenca in na posameznega učitelja⁴⁴, pokaže, da so se ta sredstva v obdobju od leta 2012 do leta 2014 z leti zniževala. Povprečni znesek na učitelja je v obdobju od leta 2012 do leta 2014 znašal 39.092 evrov na leto, povprečni znesek na učenca pa 3.896 evrov na leto. Razmerje med številom učencev in številom učiteljev se skoraj ni spreminjalo in je znašalo deset učencev na učitelja.

Razdelitev učiteljev glede na njihovo tedensko učno obveznost (povečana ali zmanjšana učna obveznost po 124. členu ZOFVI ali pa z zakonom določena normativna tedenska učna obveznost) se je v obdobju od leta 2012 do leta 2014 spreminjala. Število učiteljev s povečano učno obveznostjo in delež teh učiteljev med vsemi učitelji sta se z leti povečevala, število učiteljev z zmanjšano učno obveznostjo in število učiteljev, ki niso imeli ne povečane ne zmanjšane učne obveznosti, pa sta se z leti zmanjševala. To gibanje prikazujemo na sliki 2.

Slika 2: Število učiteljev glede na tedensko učno obveznost v obdobju od leta 2012 do leta 2014⁴⁵



Legenda: TUO – tedenska učna obveznost.

Vir: podatki ministrstva.

⁴³ Razen števila učiteljev v deležih, ki se je v letu 2012 v primerjavi z letom 2011 povečal.

⁴⁴ Podatki se nanašajo na osnovne šole in osnovne šole s prilagojenim programom. Pri številu učiteljev smo upoštevali podatek o številu sistemiziranih delovnih mest.

⁴⁵ Kot število učiteljev so upoštevani vsi učitelji ne glede na to, koliko časa poučujejo.

Po podatkih ministrstva se je povprečna obremenitev učiteljev z leti povečevala, saj je povprečno število ur povečane obremenitve učitelja nad normativno učno obveznostjo v letu 2012 znašalo 0,87 ure na teden, v letu 2014 pa 1,34 ure⁴⁶.

1.4 Revizijski pristop

1.4.1 Metode in tehnike revidiranja

Na glavno revizijsko vprašanje in na revizijska podvprašanja smo odgovorili z uporabo kvalitativnih in kvantitativnih metod ter tehnik revidiranja. Proučili smo pravne in strokovne podlage s področja revizije, pregledali in analizirali dokumentacijo, ki smo jo dobili na ministrstvu, in druge javno dostopne podatke in dokumentacijo s področja revizije, izvedli smo intervjuje z zaposlenimi pri ministrstvu in opravili primerjalno analizo ugotovitev med revidiranimi osnovnimi šolami.

1.4.2 Sodila

Pri oceni učinkovitosti ministrstva pri urejanju delovne obveznosti učiteljev v osnovnih šolah smo si pomagali s sodili, ki so opisana v nadaljevanju.

Ocenili smo, da je normativna ureditev jasna, kadar je jasno določeno, katera dela sodijo v delovno obveznost učiteljev, ki jo morajo učitelji opraviti za polni delovni čas, in kadar je jasno določeno trajanje posamezne vrste dela, ki sodi v delovno obveznost.

Preverjali smo, ali je ministrstvo imelo podlage za zagotavljanje dodatnih sredstev šolam. Ocenili smo, da so bile te podlage ustrezne, če so bila plačila za dela, za katera so učitelji prejeli dodatna sredstva, v predpisih posebej opredeljena in če jih je ministrstvo lahko upravičilo z opravljeno analizo o izrabi delovnega časa učiteljev.

Ocenili smo, da je normativna ureditev ustrezna, če je omogočala primerno in enotno razporejanje delovnega časa in delovne obveznosti. To pomeni, da je upoštevala posebnosti glede organizacije dela učiteljev, ki je vezana na šolski koledar, in omogočala enotno razporejanje za vse učitelje na vseh šolah.

Ocenili smo, da je normativna ureditev ustrezna, če je omogočala primerno evidentiranje delovnega časa in delovne obveznosti. Pri tem smo proučevali, ali se vodijo takšne evidence, ki upoštevajo posebnosti glede narave in organizacije dela učiteljev in iz katerih se lahko preveri opravljeno delo po vrsti dela in opravljenem času.

Ocenili smo, da normativna ureditev omogoča ustrezno preverjanje izvajanja letnega delovnega načrta, kadar ministrstvo ali organ, pristojen za inšpekcijo, lahko preveri uresničevanje izvedbe letnega delovnega načrta.

⁴⁶ Podatek se nanaša na učitelje v osnovnih šolah in osnovnih šolah s prilagojenim programom; upoštevane so ure po 45 minut.

1.4.3 Omejitve pri reviziji

V revizijo nismo vključili ZPP, ki glede na skupno število učiteljev, učencev in skupni znesek financiranja osnovnega šolstva predstavljajo zelo majhen delež. ZPP sicer izvajajo osnovnošolsko izobraževanje, vendar za njih v primerjavi z osnovnimi šolami veljajo posebnosti glede normativov in načina dela, ustanavljanja, financiranja in zagotavljanja nadzora, česar v reviziji nismo obravnavali.

2. NORMATIVNA UREDITEV DELOVNE OBVEZNOSTI UČITELJEV

V reviziji smo obravnavali normativno ureditev delovne obveznosti učiteljev v osnovnih šolah, pri čemer smo podrobneje proučevali ustreznost pravnih podlag, ki so določale opredelitev in trajanje del, ki sodijo v delovno obveznost učiteljev, ter zagotavljanje dodatnih sredstev šolam. Ocenjevali smo tudi ustreznost in primernost ureditve načina razporejanja in evidentiranja delovnega časa in delovne obveznosti ter preverjanja izpolnjevanja letnega delovnega načrta.

2.1 Opredelitev del, ki sodijo v delovno obveznost učiteljev

V reviziji smo proučevali, ali normativna ureditev dovolj jasno določa, katera dela sodijo v delovno obveznost učiteljev, ki jo morajo opraviti za polni delovni čas.

Delovna obveznost učiteljev je določena v 119. členu ZOFVI in obsega:

- učno obveznost, ki obsega pouk in druge oblike organiziranega dela z učenci;
- pripravo na pouk, ki obsega sprotno vsebinsko in metodično pripravo ter pripravo didaktičnih pripomočkov;
- popraviljanje in ocenjevanje izdelkov in
- drugo delo, potrebno za uresničitev izobraževalnega programa, ki obsega sodelovanje s starši, sodelovanje v strokovnih organih šole, opravljanje nalog razrednika, organizirano strokovno izobraževanje in izpopolnjevanje, zbiranje in obdelavo podatkov v zvezi z opravljanjem vzgojno-izobraževalnega in drugega dela, mentorstvo učencem, vajencem, dijakom in študentom višjih šol ter sodelovanje s šolami in visokošolskimi zavodi, ki izobražujejo strokovne delavce, mentorstvo pripravnikom, urejanje kabinetov, zbirk, šolskih delavnic, telovadnic, igrišč, nasadov in podobno, organiziranje kulturnih, športnih in drugih splošno koristnih in humanitarnih akcij, pri katerih sodelujejo učenci, vajenci oziroma dijaki, pripravo in vodstvo ekskurzij, izletov, tekmovanj, šole v naravi, letovanj, taborjenj, ki jih organizira šola, in opravljanje drugih nalog, določenih z LDN (v nadaljevanju: drugo delo).

ZOFVI, ZOsn in drugi predpisi, ki urejajo osnovnošolsko izobraževanje, ne vsebujejo posebnih določb o trajanju tedenskega polnega delovnega časa, zato se na podlagi 107. člena ZOFVI delovna razmerja v šolah urejajo v skladu z zakonom in s kolektivno pogodbo. Delovni čas učiteljev je v skladu s 141. členom ZDR oziroma 142. členom ZDR-1 enak kot za vse ostale delavce in je opredeljen kot efektivni delovni čas⁴⁷ in čas odmora ter čas upravičenih odsotnosti z dela v skladu z zakonom in s kolektivno pogodbo

⁴⁷ Efektivni delovni čas je vsak čas, v katerem delavec dela, kar pomeni, da je na razpolago delodajalcu in izpolnjuje svoje delovne obveznosti.

oziroma splošnim aktom. Po 142. členu ZDR oziroma 143. členu ZDR-1 polni delovni čas ne sme biti daljši od 40 ur na teden. Z zakonom oziroma s kolektivno pogodbo se lahko določi polni delovni čas, ki je krajši od 40 ur na teden, vendar ne manj kot 36 ur na teden. KPVIŽ v 44. členu določa, da je polni delovni čas 40 ur tedensko. V skladu s 154. členom ZDR oziroma ZDR-1 ima delavec med dnevnim delom pravico do odmora⁴⁸, ki se všteva v delovni čas. V skladu z 49. členom KPVIŽ imajo delavci pravico do dnevnega 30-minutnega odmora, ki se ne sme organizirati na začetku ali ob koncu delovnega časa. Izraba dnevnega odmora za pedagoške delavce se uredi z razporeditvijo delovnega časa v okviru zavoda.

Ker delovna obveznost učiteljev ni zgolj učna obveznost, ampak tudi priprava na pouk, popravljanje in ocenjevanje izdelkov in drugo delo, predstavljata polni delovni čas (40 ur) učitelja seštevku ur, ki jih učitelj opravi v okviru učne obveznosti, in seštevku ur, ki jih učitelj opravi s pripravo na pouk, popravljanjem in z ocenjevanjem izdelkov in drugim delom, kamor (med drugim) sodi tudi opravljanje drugih nalog, določenih z LDN (v nadaljevanju: druge naloge, določene z LDN).

Pri revidiranih osnovnih šolah smo ugotovili, da so učitelji poleg del, ki so navedena v 119. členu ZOFVI, opravljali še dela, ki v 119. členu niso izrecno navedena, in sicer nadomeščanja zaradi krajših odsotnosti učiteljev in dela, ki jih lahko uvrstimo pod drugo delo oziroma v okviru drugega dela pod druge naloge, določene z LDN:

- izvajanje interesnih dejavnosti, ki niso element za sistemizacijo delovnih mest učiteljev (v nadaljevanju: nesistemizirane interesne dejavnosti);
- izvajanje dodatne strokovne pomoči učencem s posebnimi potrebami, namenjene učni pomoči (v nadaljevanju: učna pomoč);
- izvajanje dodatne strokovne pomoči za učence tujce ter
- vrednotenje preizkusov znanja iz nacionalnega preverjanja znanja (v nadaljevanju: NPZ).

Ministrstvo je za izvajanje nadomeščanja začasno odsotnih učiteljev⁴⁹, nesistemiziranih interesnih dejavnosti, učne pomoči in dodatne strokovne pomoči za učence tujce osnovnim šolam zagotavljalo dodatna sredstva, učitelji pa so prejeli plačilo za opravljene ure kot delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela (povezava s točko 2.3 tega poročila). V obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo osnovnim šolam ni zagotavljalo dodatnih sredstev za vrednotenje preizkusov NPZ⁵⁰.

Po mnenju ministrstva med dela, ki niso izrecno navedena v okviru drugega dela, ki ga mora učitelj opraviti v skladu s 119. členom ZOFVI, in ki so potrebna za uresničitev vzgojno-izobraževalnega programa ter določena z LDN posamezne osnovne šole, sodijo tudi nudenje začasnega spremstva učencem in pomoči otrokom s sladkorno boleznijo ter priprava in spremljanje individualiziranih programov za učence s posebnimi potrebami, zato za ta dela ministrstvo osnovnim šolam ni zagotavljalo dodatnih sredstev.

⁴⁸ Odmor traja 30 minut. Delavec, ki dela krajši delovni čas (vendar najmanj 4 ure na dan), ima pravico do odmora med dnevnim delovnim časom v sorazmerju s časom, prebitim na delu. Dolžina odmora se v primeru neenakomerne razporeditve ali začasne prerazporeditve delovnega časa določi sorazmerno dolžini dnevnega delovnega časa.

⁴⁹ Od 1. 1. (začetek obdobja, na katero se nanaša revizija) do 1. 9. 2012, saj z začetkom šolskega leta 2012/2013 ministrstvo šolam ni več zagotavljalo dodatnih sredstev za nadomeščanja.

⁵⁰ Dodatno plačilo je bilo dogovorjeno za šolsko leto 2014/2015 pri plači za junij 2015 (povezava s točko 2.3.4 tega poročila).

Pri revidiranih osnovnih šolah smo tudi ugotovili, da so šole za nadomeščanje odsotnih učiteljev in različne vrste opravljenega drugega dela učiteljem priznavale ure, ki so jih lahko koristili v času šolskih počitnic, ko so bili prosti, prejeli pa so plačo za redno delo, kot na primer spremstvo učencev (izven delovnega časa), vrednotenje preizkusov NPZ, priprava in spremljanje individualiziranih programov za učence s posebnimi potrebami, delo z nadarjenimi učenci izven pouka, neplačane nesistemizirane interesne dejavnosti in nesistemizirano jutranje varstvo.

Ocenjujemo, da predpisi ne določajo dovolj jasno, katera dela sodijo v delovno obveznost učiteljev, za opravljanje katerih prejmejo plačo za polni delovni čas, saj je ministrstvo, kljub temu da lahko vsa dela oziroma naloge, ki so jih učitelji opravili na delovnem mestu, uvrstimo pod dela, ki sodijo v delovno obveznost po 119. členu ZOFVI, osnovnim šolam za opravljanje nekaterih nalog učiteljev, ki v predpisih med nalogami niso izrecno navedene, zagotavljalo dodatna sredstva. V revidiranih osnovnih šolah smo ugotovili, da so učitelji za opravljene ure teh del prejeli dodatno plačilo, čeprav ni jasno, ali učitelji ta dela opravljajo v okviru ali izven svojega polnega delovnega časa. Pri revidiranih osnovnih šolah se nismo mogli prepričati in potrditi, ali so učitelji, vključeni v vzorec, opravili letno delovno obveznost za polni delovni čas.

Ministrstvo v zvezi z ne dovolj jasno določitvijo del, ki sodijo v delovno obveznost učiteljev, ni sprejelo ali pripravilo predlogov za sistemske spremembe ureditve delovne obveznosti učiteljev, ampak je problematiko poskušalo reševati z odločitvami o delnih ukinitvah financiranja in prilagoditvah obstoječe ureditve financiranja. Tako je na primer iz Predloga Zakona za uravnoteženje javnih financ⁵¹ (v nadaljevanju: predlog ZUJF) razvidno, da je želelo ministrstvo v letu 2012 s predlaganimi spremembami prve alineje prvega odstavka 81. člena in tretjega odstavka 119. člena ZOFVI med drugim ukiniti financiranje nesistemiziranih interesnih dejavnosti in financiranje jutranjega varstva učencev 1. razreda ter vključiti opravljanje teh del v drugo delo učitelja za polni delovni čas, vendar ta predlog ni bil sprejet. V letu 2014 je želelo ministrstvo ukiniti financiranje izvajanja učne pomoči tako, da je izdalo Sklep o prenehanju Sklepa o vrednosti ure dodatne strokovne pomoči učencem in dijakom s posebnimi potrebami za šolsko leto 2014/15⁵², vendar je v februarju 2015 sprejelo Sklep o merilih in kriterijih za plačilo ur dodatne strokovne pomoči učencem in dijakom s posebnimi potrebami za šolsko leto 2014/15⁵³, s katerim je ponovno zagotovilo financiranje izvajanja učne pomoči. V letu 2015 je sklenilo tudi Dogovor o določitvi meril in kriterijev za plačilo vrednotenja preizkusov znanja iz Nacionalnega preverjanja znanja v šolskem letu 2014/15⁵⁴ (v nadaljevanju: dogovor o določitvi meril in kriterijev za plačilo vrednotenja preizkusov znanja) s Sindikatom vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture (v nadaljevanju: SVIZ) glede plačila učiteljem za vrednotenje preizkusov NPZ in pri tem ravnalo v nasprotju z določili novega Pravilnika o nacionalnem preverjanju znanja⁵⁵ (v nadaljevanju: nov pravilnik o NPZ), ki je določal, da vrednotenje preizkusov učitelji opravijo v okviru svoje letne delovne obveznosti. Navedene primere podrobneje obravnavamo v točki 2.3 tega poročila.

⁵¹ Št. 00712-26/2012/8 z dne 12. 4. 2012.

⁵² Št. 6035-2/2014/3 z dne 23. 12. 2014.

⁵³ Št. 6035-2/2014/4 z dne 2. 2. 2015.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 29/15.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 30/13.

Pojasnilo ministrstva

V obdobju po letu 2008 so predlogi sprememb zakonodaje, ki jih je pripravilo ministrstvo, zaradi prekratkih mandatorov ministrov ostali v fazi delovnih osnutkov in gradiva niso bila poslana v medresorsko usklajevanje. Vsi ukrepi iz predloga ZUJF, ki ga je pripravila Vlada Republike Slovenije, in so se nanašali na področje vzgoje in izobraževanja, pa so bili pripravljeni v zelo kratkem času in zato ni bilo časa za poglobljene strokovne analize in študije glede predlaganih ukrepov, glavni poudarek je bil na privarčevanih sredstvih. Ko je bil predlog ZUJF v postopku sprejemanja v Državnem zboru Republike Slovenije, je bil sklenjen Sporazum o razrešitvi stavkovnih razmer med koordinacijo stavkovnih odborov sindikatov javnega sektorja in Vlado Republike Slovenije⁵⁶, s tem pa so bili z amandmaji črtani iz predloga ZUJF vsi členi, ki so posredno ali neposredno pomenili poseg v standarde in normative na področju vzgoje in izobraževanja.

2.2 Trajanje del, ki sodijo v delovno obveznost učiteljev

V reviziji smo proučevali, ali normativna ureditev jasno določa trajanje posamezne vrste dela, ki sodi v delovno obveznost učiteljev.

Tedenska učna obveznost učiteljev je 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 uporabljamo izraz preostalo delo.

V 120. členu 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.

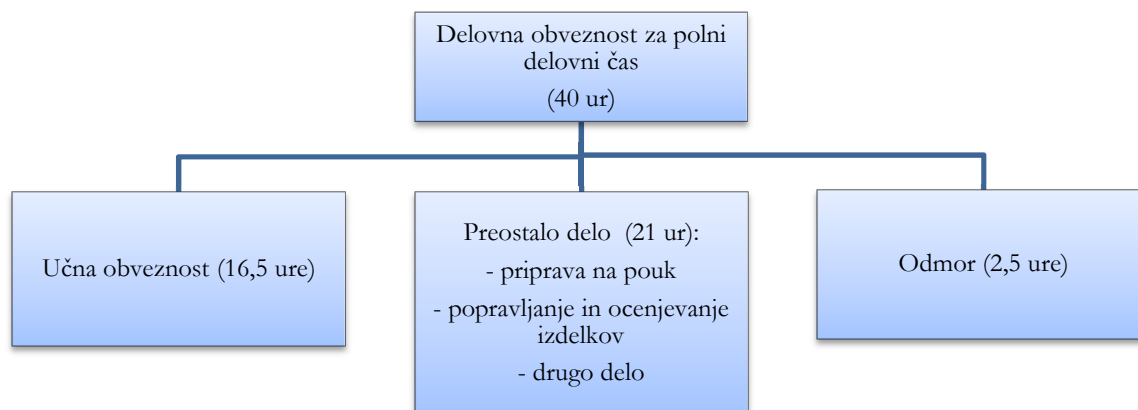
Podrobneje je tedenska učna obveznost učiteljev določena v pravilniku o normativih in standardih za osnovne šole in pravilniku o normativih in standardih za otroke s posebnimi potrebami, kjer je izražena v urah po 45, 50 in 60 minut. Tedenska učna obveznost, izražena v urah po 45 minut, je 22 ur za učitelje, 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, smo izračunali, da predstavlja učna obveznost, preračunana v ure po 60 minut, 16,5 ure⁵⁷ 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 oziroma 53 odstotkov delovnega časa učitelja, kar prikazujemo na sliki 3.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 40/12.

⁵⁷ V predpisih ni določeno, da bi se te ure upoštevale kako drugače kot v dejanskem obsegu.

Slika 3: Delovna obveznost učitelja z 22-urno učno obveznostjo glede na vrste in obseg del, ki jih opravlja



Viri: ZOFVI, ZDR oziroma ZDR-1, KPVIZ in pravilnik o normativih in standardih za osnovne šole.

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.

Primeri, v katerih se lahko učitelju tedenska učna obveznost zmanjša in ki niso povezani z zmanjšanjem na podlagi 124. člena ZOFVI, so navedeni v 3. členu pravilnika o normativih in standardih za osnovne šole oziroma v 6. členu pravilnika o normativih in standardih za otroke s posebnimi potrebami:

- učitelj, ki je član predmetne komisije za pripravo in izbor nalog za NPZ, ima lahko zmanjšano tedensko učno obveznost za največ 3 ure⁵⁸;
- učitelj, ki je razrednik v 1. in 9. razredu osnovne šole, ima za 1 uro zmanjšano tedensko učno obveznost, če pa je razrednik v vseh ostalih razredih osnovne šole oziroma na vseh stopnjah posebnega programa, ima za pol ure zmanjšano tedensko učno obveznost.

Zmanjšanje tedenske učne obveznosti učiteljev je zaradi varstva starejših delavcev določeno tudi v KPVIZ, ki v 62. členu določa, da se učitelju s 35 leti delovne dobe oziroma učiteljici s 30 leti delovne dobe, od tega z najmanj 25 leti oziroma 20 leti v vzgoji in izobraževanju, učna obveznost zmanjša za 2 uri.

V teh primerih⁵⁹ zmanjšanje tedenske učne obveznosti pomeni, da mora učitelj, ki opravi manjše število ur učne obveznosti (pouka in drugih oblik organiziranega dela z učenci), opraviti več preostalega dela za izpolnitev tedenskega polnega delovnega časa, ne pomeni pa znižanja plače učitelja.

⁵⁸ Če je član predmetne komisije za matematiko in slovenščino oziroma za izobraževalni program z nižjim izobrazbenim standardom, za 3 ure, če je član predmetne komisije za tuji jezik, za 2 uri, če je član predmetne komisije za predmete, ki so določeni za tretji predmet, iz katerega bodo učenci opravlali NPZ v tekočem šolskem letu, za 1 uro.

⁵⁹ Zmanjšanje tedenske učne obveznosti na podlagi pravilnika o normativih in standardih za osnovne šole in na podlagi KPVIZ.

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 dela⁶⁰, učitelju z zmanjšano tedensko učno obveznostjo pa se bruto plača ustrezno zniža⁶¹. 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 izhajajo, 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. Menimo, da 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 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 namreč 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 in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju. 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. Menimo, da 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 ur več drugega dela, kot ima zmanjšano učno obveznost.

Primer neustrezne določitve letne delovne obveznosti učiteljem z zmanjšano učno obveznostjo po 124. členu ZOFVI

V Osnovni šoli Preserje pri Radomljah smo ugotovili, da je ravnateljica pri učiteljih, ki so imeli zmanjšano učno obveznost po 124. členu ZOFVI, pri določitvi letne delovne obveznosti za posamezno šolsko leto zmanjšala število potrebnih ur za doprinos dopusta za določeno število ur, ki jih je priznala učiteljem zaradi zmanjšane učne obveznosti. To je pomenilo, da je tem učiteljem zaradi takšnega načina znižanja zmanjšala letno delovno obveznost pod predpisano delovno obveznost za 40-urni tedenski polni delovni čas, čeprav v 124. členu ZOFVI ali v drugih predpisih za to ni bilo podlage. Osnovna šola Preserje pri Radomljah je pojasnila, da je s takšnim razporejanjem delovne obveznosti za učitelje z zmanjšano učno

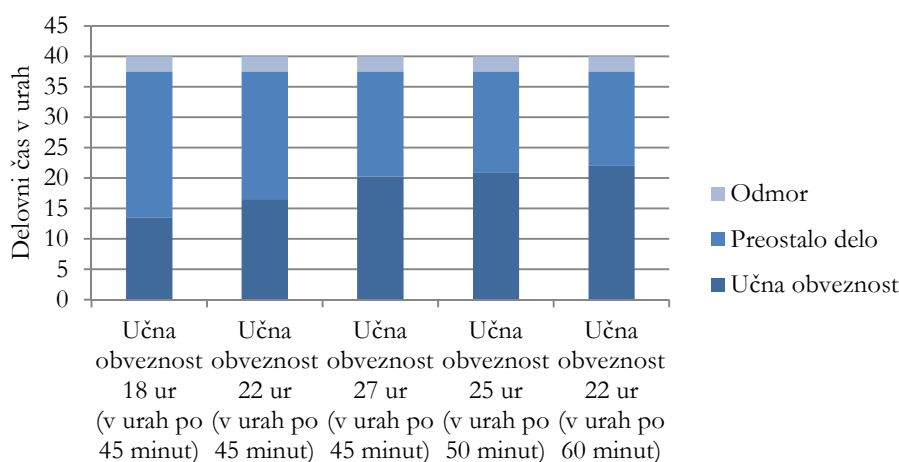
⁶⁰ V skladu z drugim odstavkom 22.e člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju: ZSPJS; Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13, 50/14) in s sedemnajstim odstavkom 19. člena Uredbe o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju (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).

⁶¹ V skladu s petim odstavkom 14. člena ZSPJS in z devetnajstim odstavkom 19. člena Uredbe o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju.

obveznostjo, ki imajo nižjo plačo in zaradi zmanjšane učne obveznosti tudi manj drugih obveznosti, poskušala upoštevati načelo pravičnosti pri obravnavi posameznih učiteljev. Navodil, kako ravnati v teh primerih, pa Osnovna šola Preserje pri Radomljah ni dobila.

Na sliki 4 je prikazana razdelitev delovnega časa učiteljev po različnih vrstah dela, ki ga opravljajo, kadar znaša učna obveznost 18 ur (najnižja možna učna obveznost), 22 ur (učna obveznost učitelja in učitelja v oddelku posebnega programa), 25 ur (učna obveznost učitelja v podaljšanem bivanju) in 27 ur (najvišja možna učna obveznost).

Slika 4: Razdelitev delovnega časa učiteljev po vrstah dela glede na trajanje učne obveznosti⁶²



Viri: ZDR, ZDR-1, ZOFVI, pravilnik o normativih in standardih za osnovne šole in pravilnik o normativih in standardih za otroke s posebnimi potrebami.

Opravili smo primerjavo delovne obveznosti učitelja z zmanjšano učno obveznostjo in učitelja s povečano učno obveznostjo ob predpostavki, da sta oba zaposlena za polni delovni čas, in ob upoštevanju zakonsko predpisanega odmora za malico. Učitelj slovenščine, katerega učna obveznost, izražena v urah po 45 minut, znaša 21 ur in ki ima določeno zmanjšano učno obveznost za 3 ure, opravi za dosego polnega delovnega časa zgolj 13,5 ure učne obveznosti, preračunane v ure po 60 minut, in kar 24 ur preostalega dela, preračunanega v ure po 60 minut, kar predstavlja 60 odstotkov njegovega polnega delovnega časa. Učitelj, katerega učna obveznost, izražena v urah po 45 minut, znaša 22 ur in ki ima določeno povečano učno obveznost za 5 ur (skupaj torej 27 ur učne obveznosti), pa opravi 20,3 ure učne obveznosti, izražene v urah po 60 minut, in mora za dosego polnega delovnega časa opraviti le še 17,2 ure preostalega dela, kar predstavlja 43 odstotkov njegovega polnega delovnega časa.

Ocenjujemo, da 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 tem

⁶² 18-urna tedenska učna obveznost, preračunana v ure po 60 minut, znaša 13,5 ure, 22-urna tedenska učna obveznost, preračunana v ure po 60 minut, znaša 16,5 ure, 27-urna tedenska učna obveznost, preračunana v ure po 60 minut, znaša 20,3 ure, 25-urna tedenska učna obveznost, preračunana v ure po 60 minut, znaša 20,8 ure.

drugim delom pa lahko na primer opravlja 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.

Ocenjujemo, da 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. Ugotovili smo, da 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 to ni mogoče oziroma ni primerno (na primer popravljanje testov, priprave na pouk, urejanje kabinetov).

Pojasnilo ministrstva

Strokovni standardi, ki bi določali posamezne naloge v okviru delovne obveznosti učiteljev, ne obstajajo in tudi niso v pripravi.

Konkretnější 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.

Primeri razlik pri določitvi trajanja učne obveznosti in preostalega dela v okviru polnega delovnega časa

V Osnovni šoli Preserje pri Radomljah smo ugotovili, da je v letu 2013 upoštevala za učno obveznost in priprave na pouk 30 ur (16,5 ure za učno obveznost in 13,5 ure za priprave), 2,5 ure za odmor, 2,5 ure za dežurstvo⁶³ in 5 ur za drugo delo (sestanki strokovnih aktivov, govorilne ure, roditeljski sestanki, pedagoške konference, izpolnjevanje dokumentacije), pri čemer je ure učne obveznosti upoštevala v trajanju 45 minut.

V Osnovni šoli Minke Namestnik-Sonje Slovenska Bistrica smo ugotovili, da je v primeru učitelja upoštevala⁶⁴ za učno obveznost, priprave na pouk in popravljanje izdelkov 33 ur (22 ur za učno obveznost in 11 ur za priprave in popravljanje), 2,5 ure za odmor in 4,5 ure za drugo delo oziroma v primeru učitelja v oddelku posebnega programa za učno obveznost, priprave na pouk in popravljanje izdelkov 33 ur

⁶³ V času pred in po pouku in med odmori (po predhodnem razporedu dežurstva).

⁶⁴ Na podlagi notranjega akta za leto 2015, z veljavnostjo od 13. 1. 2015 (ukrep šole).

(25 ur za učno obveznost in 8 ur za priprave in popravljanje izdelkov), 2,5 ure za odmor in 4,5 ure za drugo delo⁶⁵, pri čemer je ure pouka upoštevala v trajanju 60 minut (vključeni tudi odmori med poukom).

Iz Pravil za določanje obsega letne delovne obveznosti strokovnih delavcev, ki jih je sprejel SVIZ⁶⁶ v letu 2006⁶⁷ in jih šolam ni treba uporabljati, izhaja, da znaša tedenska učna obveznost za učitelje⁶⁸ 33 ur (1 ura učne obveznosti praviloma obsega pouk, pripravo na pouk, nadzor med odmori, delo v strokovnem aktivu ter evalvacijo pouka in popravljanje izdelkov), pri čemer so upoštevane ure v trajanju 60 minut. Drugo delo, ki sodi v delovno obveznost, se deli na naloge z obveznim obsegom ur (sodelovanje v strokovnih organih šole, stiki s starši, urejanje kabinetov, vodenje dokumentacije, izobraževanje) in naloge, za katere se predvideva minimalni obseg ur (nadomeščanja, varstvo in spremstvo učencev, tekmovanja, organiziranje prireditev).

Iz dokumentacije ministrstva je razvidno, da je SVIZ julija 2005 seznanil ministrstvo s predlogom Pravilnika o letni delovni obveznosti strokovnih delavcev v osnovnih šolah, osnovnih šolah s prilagojenim programom in zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami (v nadaljevanju: predlog pravilnika), ki ga je pripravil z namenom, da se vprašanje urejanja delovnega časa učitelja v okviru zakonsko določene delovne in učne obveznosti uredi enotno za vse učitelje v Republiki Sloveniji. SVIZ je med razlogi za pripravo predloga pravilnika navedel, da sta praksa in stanje v šolah, ki že leta vzbujata nezadovoljstvo pri učiteljih in ravnateljih, pokazala na anomalije v razumevanju učiteljeve delovne obveznosti ter da so se na šolah izoblikovali neenotni modeli reševanja problematike, zaradi česar se je pri prehajanju učiteljev z ene šole na drugo povečevala stopnja nezadovoljstva, zato se od ministrstva pričakuje enotna ureditev te problematike. Ministrstvo je k predlogu pravilnika podalo stališče⁶⁹, da je za načrtovanje, organizacijo in vodenje šole ter oblikovanje predloga LDN v skladu z ZOFVI pristojen ravnatelj. Obseg delovnih nalog določi šola z LDN, razporeditev nalog, ob upoštevanju šolske in delovne zakonodaje, pa je v pristojnosti ravnatelja. Ministrstvo je menilo, da bi s predpisovanjem oziroma z reguliranjem na ravni pravilnikov poseglo v avtonomijo šole oziroma dodatno centraliziralo in reguliralo delo v šoli, pri kateri je treba upoštevati tudi določene posebnosti.

2.3 Dela, za katera prejmejo učitelji dodatna plačila

Kljub temu da dela oziroma naloge, ki jih učitelji opravljajo na svojem delovnem mestu, sodijo med naloge, navedene v 119. členu ZOFVI, 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.

⁶⁵ Pod drugo delo je vključila: strokovne aktivne, vodenje šolske dokumentacije, dežurstvo med odmori, razgovore z učenci (svetovanje), učitelji (medpredmetno povezovanje), šolsko svetovalno službo in z vodstvom šole, delo z učenci (priprava in izvajanje individualiziranih programov, razgovori s starši), sodelovanje s starši (roditeljski sestanki, dopoldanske in popoldanske pogovorne ure, razgovori s starši) in z drugimi institucijami, pedagoške in ocenjevalne konference.

⁶⁶ Na 17. seji Glavnega odbora SVIZ z dne 27. 3. 2006.

⁶⁷ Kar je pred uveljavitvijo sedaj veljavnega plačnega sistema.

⁶⁸ Za vse učitelje, ne glede na to, kaj poučujejo.

⁶⁹ Dopis št. 011-04-97/2005 z dne 15. 9. 2005.

V reviziji smo proučevali, ali ima ministrstvo ustrezne podlage za izplačilo dodatnih sredstev šolam za nekatera dela učiteljev, pri čemer smo preverjali:

- ali so bila plačila za dela, za katera učitelji prejmejo dodatna sredstva, v predpisih posebej opredeljena;
- ali je ministrstvo z analizo o izrabi delovnega časa učiteljev dokazalo/upravičilo upravičenost dodatnih plačil.

Ministrstvo je v obdobju od leta 2012 do leta 2014 osnovnim šolam poleg sredstev za plače posebej nakazovalo tudi sredstva za izvajanje nesistemiziranih interesnih dejavnosti, nadomeščanj odsotnih učiteljev (zaradi krajših odsotnosti), učne pomoči učencem s posebnimi potrebami in dodatne strokovne pomoči za učence tujce. Ministrstvo je v povprečju na leto izplačalo osnovnim šolam 9.029.196 evrov dodatnih plačil, kar predstavlja 1,4 odstotka sredstev, ki jih ministrstvo v povprečju na leto izplača za osnovnošolsko dejavnost. Podrobnejši prikaz dodatnih plačil osnovnim šolam v obdobju od leta 2012 do leta 2014 prikazujemo v tabeli 2.

Tabela 2: Dodatna plačila osnovnim šolam in osnovnim šolam s prilagojenim programom v obdobju od leta 2012 do leta 2014

v evrih				
Namen/leto	2012	2013	2014	Povprečje na leto
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=[(2)+(3)+(4)]/3
Interesne dejavnosti	5.229.246	5.191.216	5.124.675	5.181.712
Nadomeščanja ⁷⁰	975.373	0	0	/
Dodatna strokovna pomoč učencem s posebnimi potrebami	3.508.582	3.401.002	3.150.947	3.353.510
Dodatna strokovna pomoč za učence tujce	188.211	146.188	172.148	168.849
NPZ	0	0	0	/
Skupaj	9.901.412	8.738.406	8.447.770	9.029.196

Vir: podatki ministrstva.

Na podlagi podatka o opravljenih urah smo izračunali, da čas, ki so ga učitelji porabili:

- za izvajanje nesistemiziranih interesnih dejavnosti in je v povprečju znašal 433.979 ur na leto, v primerjavi z letno delovno obveznostjo enega učitelja (2.088 ur) predstavljajo dela za 207 učiteljev letno;
- za izvajanje učne pomoči in je v povprečju znašal 284.351 ur na leto, v primerjavi z letno delovno obveznostjo enega učitelja (2.088 ur) predstavljajo dela za 136 učiteljev letno.

⁷⁰ Ministrstvo osnovnim šolam od šolskega leta 2012/2013 ne nakazuje več dodatnih sredstev za opravljanje nadomeščanj.

Primeri neustrezne podlage za dodatna plačila učiteljem

Revidirane osnovne šole so učiteljem za izvajanje interesnih dejavnosti in dodatne strokovne pomoči plačale opravljeno delo kot delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela. V skladu z določili 3. člena Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence⁷¹ (v nadaljevanju: uredba o delovni uspešnosti) se kot vir sredstev za ta izplačila uporabi prihranke iz sredstev za plače, ki nastanejo zaradi odsotnosti javnih uslužbencev z dela ali nezasedenih delovnih mest, ali iz sredstev projekta, ki so predvidena v finančnem načrtu uporabnika proračuna. Menimo, da uredba o delovni uspešnosti ne predstavlja ustrezne podlage za plačilo učiteljem za izvajanje nesistemiziranih interesnih dejavnosti in dodatne strokovne pomoči, saj osnovne šole v teh primerih izplačil ne morejo upravičiti s prihranki, povezanimi z odsotnostjo javnih uslužbencev z dela, nezasedenimi delovnimi mesti ali sredstvi projekta.

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 učiteljev, 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 nadaljevanju podrobneje predstavljamo posamezne vrste teh del, za opravljanje katerih ministrstvo zagotavlja dodatna sredstva.

2.3.1 Interesne dejavnosti

Interesne dejavnosti so v obdobju, na katero se nanaša revizija, sodile v razširjeni program osnovnošolskega izobraževanja. V skladu s predmetniki osnovne šole sta za interesne dejavnosti namenjeni 2 uri tedensko na oddelek. Le nekatere ure teh interesnih dejavnosti se na podlagi 40. člena pravilnika o normativih in standardih za osnovne šole oziroma 51. člena pravilnika o normativih in standardih za otroke s posebnimi potrebami uvrščajo med elemente za sistemizacijo delovnih mest učiteljev za razširjeni program in sodijo v učno obveznost učiteljev⁷² (v nadaljevanju: sistemizirane interesne dejavnosti). Preostale ure interesnih dejavnosti pa niso element za sistemizacijo, to so nesistemizirane interesne dejavnosti, ki jih lahko uvrstimo med drugo delo učiteljev oziroma druge naloge, določene z LDN.

ZOFVI v 81. členu določa, da se iz sredstev državnega proračuna zagotavljajo plače s prispevki in davki na podlagi sistemizacije in zasedbe delovnih mest osnovnim šolam (med drugim) tudi za izvedbo 2 ur interesnih dejavnosti na oddelek, vendar vse te ure interesnih dejavnosti niso element za sistemizacijo delovnih mest učiteljev. Za sistemizirane interesne dejavnosti, ki sodijo v učno obveznost učiteljev, je ministrstvo zagotavljalo šolam sredstva v obliki plače učiteljem za redno delo. Za nesistemizirane interesne

⁷¹ Uradni list RS, št. 53/08, 89/08.

⁷² 2 uri tedensko za otroški in največ 4 ure tedensko za mladinski pevski zbor, 3 ure tedensko interesnih dejavnosti s področja umetnosti ter tehnike in tehnologije za učence v drugem in tretjem vzgojno-izobraževalnem obdobju ter 20 ur letno na oddelek 5. razreda za pripravo in izvedbo kolesarskega izpita; enako velja tudi za šole, ki izvajajo prilagojene programe osnovne šole, izjema so 3 ure interesnih dejavnosti s področja umetnosti ter tehnike in tehnologije, ki so element sistemizacije v drugem in tretjem vzgojno-izobraževalnem obdobju, le v prilagojenih programih osnovne šole z enakovrednim izobrazbenim standardom in 5 ur interesnih dejavnosti letno za pripravo in izvedbo kolesarskega izpita za skupino 3 učencev 5. razreda.

dejavnosti pa je ministrstvo šolam dodatno zagotavljalo⁷³ sredstva kot povračilo stroškov v znesku 11,94 evra bruto bruto⁷⁴ za izvedeno uro na podlagi sklepov o vrednosti ure interesne dejavnosti, ki jih je izdal⁷⁵ minister za posamezno šolsko leto⁷⁶. V sklepih višina in način plačila učiteljem za opravljanje interesnih dejavnosti nista bila določena. Ministrstvo je šolam sredstva nakazovalo mesečno na podlagi izpolnjenega obrazca, pri čemer je morala šola seznanjati ministrstvo z mesečno realizacijo ur. Ministrstvo je preverjalo, da plačila niso presegla s predmetnikom določenega števila ur. Ministrstvo ni preverjalo, ali so bile ure interesnih dejavnosti na šolah dejansko opravljene (povezava s točko 2.6.1 tega poročila).

V revidiranih osnovnih šolah smo ugotovili, da so učitelji za opravljanje nesistemiziranih interesnih dejavnosti prejeli dodatno plačilo za vsako opravljeno uro, čeprav se nismo mogli prepričati oziroma ugotoviti, ali so učitelji izpolnili redno delovno obveznost. Šole so učiteljem to delo obračunale kot delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela na podlagi 22.d člena ZSPJS.

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. Menimo, da omenjeni 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 LDN. Z LDN morajo osnovne šole v skladu z 31. členom ZOsn 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 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.

Pojasnilo ministrstva

Tak način financiranja je uveljavljen najmanj od leta 1996, ko je bil uveljavljen ZOFVI.

Iz predloga ZUJF je razvidno, da je Vlada Republike Slovenije (na predlog ministrstva) želela s spremembami ZOFVI med drugim racionalizirati obseg sredstev, ki se iz državnega proračuna nakazuje šolam tako, da je predlagala ukinitve financiranja nesistemiziranih interesnih dejavnosti v osnovni šoli in vključitev teh dejavnosti v drugo delo učitelja za polni delovni čas. Predlagane spremembe je nameravala uvesti:

- s spremembo prve alineje prvega odstavka 81. člena ZOFVI (namesto 2 ur interesnih dejavnosti na oddelek bi bile navedene le še sistemizirane interesne dejavnosti s področja umetnosti ter tehnike in tehnologije za učence v drugem in tretjem vzgojno-izobraževalnem obdobju, pevskega zbora in kolesarskega izpita);

⁷³ Skupni obseg ur interesnih dejavnosti po predmetniku, zmanjšan za ure interesnih dejavnosti, ki so element za sistemizacijo delovnih mest, predstavlja maksimalen obseg ur, ki jih ministrstvo plača glede na opravljene ure.

⁷⁴ Bruto bruto znesek vključuje prispevke za socialno varnost iz plače in na plačo, torej tudi prispevke delodajalca.

⁷⁵ Na podlagi 16. člena Zakona o državni upravi in prvega odstavka 81. člena ZOFVI.

⁷⁶ Sklepi št. 6034-173/2011 z dne 26. 9. 2011 (šolsko leto 2011/2012), št. 6034-154/2012 (0421-07) z dne 21. 9. 2012 (šolsko leto 2012/2013), št. 6034-196/2013 (0421-07) z dne 20. 9. 2013 (šolsko leto 2013/2014) in št. 6034-139/2014 (0421-07) z dne 15. 9. 2014 (za šolsko leto 2014/2015).

- s spremembo tretjega odstavka 119. člena ZOFVI tako, da bi se med drugo delo dodalo (med drugim) izvajanje interesnih dejavnosti v osnovni šoli.

Predlaganih sprememb ministrstva Državni zbor Republike Slovenije ni sprejel.

2.3.2 Nadomeščanja

Nadomeščanj odsotnih učiteljev predpisi ne urejajo, zato ima to področje vsaka šola urejeno na svoj način. Ministrstvo je šole obvestilo⁷⁷, da se krajše odsotnosti učiteljev rešujejo s prilagoditvijo organizacije dela in delovnega časa, medtem ko se lahko daljše odsotnosti nadomeščajo z novimi zaposlitvami (po pridobitvi soglasja k pogodbi o zaposlitvi) ali pa se ure prerazporejajo med že zaposlene učitelje⁷⁸. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo šolam nakazovalo sredstva za nadomeščanje učiteljev na krajši bolniški odsotnosti le v letu 2012, za obdobje do 31. 5. 2012. Od šolskega leta 2012/2013 ministrstvo šolam sredstev za nadomeščanje ni več nakazovalo. Osnovnih šol o sprejeti odločitvi o ukinitvi zagotavljanja teh sredstev ni posebej obveščalo. Sredstva je šolam nakazovalo na podlagi Sklepa o merilih za zagotavljanje sredstev za nadomeščanje strokovnih delavcev na krajši odsotnosti⁷⁹, v katerem je določilo, da šolam pripada mesečni pavšalni znesek v višini 0,5 odstotka od mase osnovnih plač (sredstva so se izplačevala brez prispevkov). Do teh sredstev so bile upravičene šole, ki so predpisani program uresničile najmanj v 95-odstotnem obsegu. Načina in višine plačila učitelju za opravljena nadomeščanja ministrstvo v sklepu ni določilo.

Ministrstvo v obdobju, ko je za krajša nadomeščanja šolam nakazovalo posebna sredstva, ni preverjalo, ali so bile ure nadomeščanj na šolah dejansko opravljene (povezava s točko 2.6.1 tega poročila).

Med nalogami, ki sodijo v skladu s 119. členom ZOFVI v delovno obveznost učiteljev, nadomeščanja pouka zaradi krajših odsotnosti učiteljev niso posebej navedena. Ocenjujemo, da nadomeščanje odsotnih učiteljev nedvoumno sodi med pouk in druge oblike organiziranega dela z učenci, zato ga mora učitelj opraviti kot del svoje redne delovne obveznosti.

Primeri plačila učiteljem za opravljanje nadomeščanj

Osnovna šola Vič je učiteljem od januarja do vključno junija 2013 izplačala⁸⁰ delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela za nadomeščanja odsotnih javnih uslužbencev, vendar v nasprotju z 22.d členom ZSPJS⁸¹, saj ni izkazala prihrankov sredstev za plače, ki bi nastali zaradi odsotnosti javnih uslužbencev ali nezasedenih delovnih mest, za katera so bila predvidena sredstva v finančnem načrtu uporabnika proračuna. Ostale revidirane osnovne šole v letu 2013, pa tudi Osnovna šola Vič od 1. 9. 2013, učiteljem niso dodatno plačevale ur nadomeščanj, ampak so učitelji ure opravljenega nadomeščanja lahko koristili v času šolskih počitnic.

⁷⁷ Z dopisom št. 007-369/2013/2 z dne 4. 12. 2013.

⁷⁸ Na podlagi 124. člena ZOFVI ravnatelj določi povečano tedensko učno obveznost za največ 5 ur.

⁷⁹ Sklep št. 410-66/2011 (08204) z dne 26. 9. 2011 za obdobje od 1. 9. 2011 do 31. 5. 2012.

⁸⁰ Šola je izplačala delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela za uro nadomeščanja v znesku 10,28 evra bruto, kar je enako vrednosti ure interesne dejavnosti, ki jo ministrstvo (skupaj s prispevki delodajalca) plača šoli.

⁸¹ 22.d člen ZSPJS določa, da uporabnik proračuna lahko izplačuje sredstva za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela nad omejitvijo iz 22. člena, če ima za ta namen na razpolago sredstva iz prihrankov sredstev za plače, ki nastanejo zaradi odsotnosti javnih uslužbencev ali nezasedenih delovnih mest, za katera so bila predvidena sredstva v finančnem načrtu uporabnika proračuna, in sredstev za posebne projekte.

Ocenjujemo, da so bila dodatna plačila, ki jih je ministrstvo zagotavljalo šolam za opravljanje nadomeščanj do 31. 5. 2012, neupravičena, saj ministrstvo za ta plačila ni imelo ustrezne podlage v predpisih, poleg tega so ta plačila predstavljala dvojna plačila šolam. Šole so namreč prejele sredstva za plače učiteljev in dodatno še sredstva za plače učiteljem, ki so nadomeščali, torej so bili tisti učitelji, ki so opravili nadomeščanja v okviru svojega polnega delovnega časa, za ure nadomeščanj plačani dvakrat. Poleg tega so (do šolskega leta 2013/2014) šolam ostala še dodatna sredstva, ker jim je ministrstvo nakazovalo sredstva za plače v polnih zneskih, učitelji pa so v primeru bolniške odsotnosti prejeli znižano nadomestilo⁸².

Ukrep ministrstva

Ministrstvo od šolskega leta 2012/2013 osnovnim šolam ni več nakazovalo sredstev za nadomeščanja.

2.3.3 Učna pomoč in dodatna strokovna pomoč za učence tujce

Ministrstvo je 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 osnovne šole⁸³ in spremembe 51. člena pravilnika o normativih in standardih za otroke s posebnimi potrebami⁸⁴ 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 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.

Ministrstvo je šolam zagotavljalo sredstva za opravljene ure dodatne strokovne pomoči kot učne pomoči učencem s posebnimi potrebami na podlagi sklepov o vrednosti ure dodatne strokovne pomoči, ki jih je izdal minister za posamezno šolsko leto⁸⁵. Priloga k sklepu je bila ocenjena vrednost najvišjih možnih nakazil za posamezno osnovno šolo. V obdobju od leta 2012 do leta 2014 je ministrstvo šolam za izvajanje ene ure dodatne strokovne pomoči priznalo povračilo stroškov v znesku 11,94 evra bruto bruto. Šole so morale do konca septembra ministrstvu poslati seznam učencev ter število ur dodatne strokovne pomoči, kot so jim bile dodeljene z odločbo o usmeritvi. Osnova za določitev višine akontacij je bilo število ur za posamezno šolo na 30. 9. Ministrstvo je mesečno nakazovalo šolam 80 odstotkov predvidenih sredstev, šole so morale poročati o realizaciji ur dvakrat letno in ministrstvo je na podlagi

⁸² V primeru bolniških odsotnosti so šole imele poleg dodatnih sredstev, ki so jih prejele za nadomeščanja, še sredstva, ki so jim ostala, ker jim je ministrstvo nakazovalo sredstva za plače v polnih zneskih in pri tem ni upoštevalo odsotnosti zaposlenih, kljub temu da so odsotni delavci prejeli znižano nadomestilo. Vpis bolniške odsotnosti v breme delodajalca (za prvih 30 dni) v KPIS je ministrstvo uvedlo prvič šele za šolsko leto 2013/2014.

⁸³ Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole, Uradni list RS, št. 65/08.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Sklepi št. 6035-88/2011 z dne 22. 9. 2011 (šolsko leto 2011/2012), št. 60350-65/2012/1 (053-04) z dne 5. 9. 2012 (šolsko leto 2012/2013), št. 6035-5/2013 z dne 10. 9. 2013 (šolsko leto 2013/2014) in št. 6035-2/2014/1 z dne 8. 9. 2014 (za šolsko leto 2014/2015).

poročil izvedlo poračun nakazil. Ministrstvo ni preverjalo, ali so bile ure učne pomoči na šolah dejansko opravljene (povezava s točko 2.6.1 tega poročila).

V revidiranih osnovnih šolah⁸⁶ smo ugotovili, da so učitelji za opravljanje učne pomoči prejeli dodatno plačilo za vsako opravljeno uro v znesku 11,94 evra bruto bruto, čeprav se nismo mogli prepričati oziroma ugotoviti, ali so učitelji izpolnili svojo redno delovno obveznost.

Primer neupravičenega plačila za opravljanje dodatne strokovne pomoči kot učne pomoči

Osnovna šola Vič je dvema učiteljema izplačala 22 ur učne pomoči, vendar šola ni izkazala, da sta jih opravila, zato smo izplačilo šteli za neupravičeno in nenamensko porabo proračunskih sredstev.

Primer učiteljice za dodatno strokovno pomoč, ki je opravljala tudi učno pomoč

Učiteljica za dodatno strokovno pomoč v Osnovni šoli Preserje pri Radomljah je v letu 2013 poleg dodatne strokovne pomoči za premagovanje primanjkljajev, ovir oziroma motenj, ki sodi v njeno učno obveznost (v nadaljevanju: sistemizirana dodatna strokovna pomoč), opravljala tudi učno pomoč, to je nesistemizirano dodatno strokovno pomoč, ki jo je ministrstvo šoli dodatno plačalo v znesku 11,94 evra bruto bruto na izvedeno uro. V letu 2013 je šola učiteljici izplačala 167 ur učne pomoči. V dveh vzorčnih mesecih je opravila 42 ur učne pomoči. Opravljeno delo smo preverili po dnevnikih za druge oblike dela z učenci, v katerih so bile evidentirane opravljene ure. Ker pa v predpisani obliki teh dnevnikov ni predviden vpis (šolske) ure opravljanja učne pomoči⁸⁷, se nismo mogli prepričati, katero šolsko uro je opravljala učno pomoč in katero uro sistemizirano dodatno strokovno pomoč, zato nismo mogli potrditi, da je ure učne pomoči opravljala ločeno od sistemizirane dodatne strokovne pomoči. Dejansko opravljene ure sistemizirane dodatne strokovne pomoči se tudi niso ujemale z urnikom⁸⁸, zato nismo mogli potrditi, kdaj je uro s posameznim učencem opravljala. Glede na to tudi, kadar je nadomeščala druge učitelje, nismo mogli potrditi, ali je ure nadomeščanja opravila v času njene proste ure. Ker šola ni imela vzpostavljene popolne evidence delovnega časa in opravljenega dela (povezava s točko 2.6.1 tega poročila), iz katere bi izhajalo, da so učitelji opravili delovno obveznost za polni delovni čas, se nismo mogli prepričati, ali je učiteljica izpolnila letno delovno obveznost za polni delovni čas.

Ministrstvo je v septembru 2014 enako kot za predhodna leta izdalo Sklep o vrednosti ure dodatne strokovne pomoči učencem in dijakom s posebnimi potrebami za šolsko leto 2014/2015⁸⁹. V decembru 2014 je nato izdalo Sklep o prenehanju Sklepa o vrednosti ure dodatne strokovne pomoči učencem in dijakom s posebnimi potrebami za šolsko leto 2014/2015, s katerim je želelo šolam ukiniti dodatno plačevanje ur dodatne strokovne pomoči kot učne pomoči. V februarju 2015 je sprejelo Sklep o merilih in kriterijih za plačilo ur dodatne strokovne pomoči učencem in dijakom s posebnimi potrebami za šolsko leto 2014/2015, v katerem je enako kot v predhodnih letih ocenilo vrednost ure dodatne strokovne pomoči na 11,94 evra bruto bruto. Za to šolsko leto je ministrstvo sklep prvič poimenovalo sklep o merilih in kriterijih (pred tem se je vedno imenoval sklep o vrednosti ure), kljub temu da je vsebina sklepa ostala enaka sklepom v predhodnih letih in merila ali kriteriji za plačilo ur dodatne strokovne pomoči kot učne pomoči v sklepu niso bili določeni.

⁸⁶ Z izjemo Osnovne šole Minke Namestnik-Sonje Slovenska Bistrica.

⁸⁷ Predviden je le vpis datuma opravljanja dodatne strokovne pomoči in zaporedna številka ure.

⁸⁸ Iz dnevnikov je bilo razvidno, da je posamezne učence učila druge dneve, kot so bili na urniku, ter da je učila tudi učence, ki niso bili na urniku, nekaterih ur, ki so bile določene v urniku, pa ni opravila.

⁸⁹ Št. 6035-2/2014/1 z dne 8. 9. 2014.

V sklepih o vrednosti ure dodatne strokovne pomoči za posamezno leto je bilo določeno, da se šoli prizna povračilo stroškov za izvedene ure, vendar višina in način plačila učiteljem za opravljanje učne pomoči nista bila določena. Ministrstvo ni določilo meril in kriterijev za plačilo učne pomoči, kot to določa 43.a člen pravilnika o normativih in standardih za osnovne šole.

Ocenjujemo, kljub temu da opravljanje učne pomoči v 119. členu ZOFVI ni izrecno navedeno, da gre za delo, ki je potrebno za izvedbo vzgojno-izobraževalnega programa in ga lahko uvrstimo med opravljanje drugih nalog, določenih z LDN⁹⁰. 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 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. 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 morala to jasno in nedvoumno urediti s predpisi.

Enako po naši oceni velja tudi glede opravljanja *dodatne strokovne pomoči za učence tujce*. Ministrstvo na podlagi 81. člena ZOFVI zagotavlja osnovnim šolam sredstva za učenje slovenščine za tujce, vključene v redno osnovnošolsko izobraževanje, ki se v Republiki Sloveniji šolajo prvo oziroma drugo leto. Na podlagi vlog za odobritev dodatne strokovne pomoči, v katerih šole določijo število ur dodatne strokovne pomoči in jih posredujejo ministrstvu, minister za vsako šolsko leto izda sklep o financiranju izvajanja dodatne strokovne pomoči pri pouku slovenščine za priseljene učence iz drugih držav⁹¹, s katerim določi vrednost⁹² odobrene ure dodatne strokovne pomoči in da soglasje za plačilo ur dodatne strokovne pomoči osnovnim šolam, ki so navedene v prilogi sklepa. Pravilnik o normativih in standardih za osnovne šole v 43.a členu določa, da merila in kriterije za plačilo ur dodatne strokovne pomoči *za učence tujce* določi minister, pristojen za šolstvo. Ministrstvo je šolam izračunalo odobrene ure dodatne strokovne pomoči na podlagi kriterijev⁹³, ki jih je oblikovalo, vendar jih ni določilo v formalni obliki (v obliki sklepa, ki ga izda minister). Ministrstvo je šolam plačalo opravljene ure na podlagi zahtevka, ki so ga šole dvakrat letno poslale ministrstvu. Ministrstvo ni preverjalo, ali so bile ure dodatne strokovne pomoči na šolah dejansko opravljene.

⁹⁰ Revidirane osnovne šole so imele učno pomoč določeno v LDN, razen Osnovne šole Minke Namestnik-Sonje Slovenska Bistrica, ki pa te pomoči ni izvajala.

⁹¹ Sklepi o financiranju izvajanja dodatne strokovne pomoči pri pouku slovenščine za priseljene učence iz drugih držav za šolsko leto 2011/2012: št. 10000-64/2011 z dne 29. 9. 2011, št. 10000-64/2011-2 z dne 6. 12. 2011, št. 10000-64/2011-4 z dne 24. 1. 2012, št. 10000-64/2011-5 z dne 19. 4. 2012; za šolsko leto 2012/2013: št. 6034-153/2012 z dne 4. 10. 2012, št. 6034-153/2012/2 z dne 21. 12. 2012, št. 6034-153/2012/3 z dne 5. 4. 2013; za šolsko leto 2013/2014: št. 6034-193/2013 z dne 30. 9. 2013, št. 6034-193/2013-2 z dne 19. 11. 2013, št. 6034-193/2013-3 z dne 23. 1. 2014, št. 6034-193/2013-4 z dne 11. 4. 2014; za šolsko leto 2014/2015: št. 6034-154/2014 z dne 24. 10. 2014, št. 6034-154/2014-2 z dne 21. 1. 2015, št. 6034-154/2014-3 z dne 24. 3. 2015 in št. 6034-154/2014-4 z dne 24. 4. 2015.

⁹² V obdobju od leta 2012 do leta 2014 je vrednost ure znašala 11,94 evra.

⁹³ Ministrstvo je določilo število ur, ki jih prizna za posameznega učenca, glede na to, kateri razred učenec obiskuje, in glede na to, ali se šola v Republiki Sloveniji prvo ali drugo leto.

2.3.4 Nacionalno preverjanje znanja

V 6. in 9. razredu se znanje učencev preverja z NPZ, s katerim se preverjajo standardi znanja, določeni z učnim načrtom. V drugem odstavku 8. člena Pravilnika o nacionalnem preverjanju znanja v osnovni šoli⁹⁴ je od šolskega leta 2005/2006 določeno, da vrednotenje nalog NPZ opravijo učitelji v okviru svoje letne delovne obveznosti, kar pomeni, da dodatno plačilo učiteljem za ta namen ni bilo predvideno. Enako določa tudi nov pravilnik o NPZ v drugem odstavku 10. člena, ki se v tem delu uporablja od 1. 9. 2013, da vrednotenje preizkusov NPZ opravijo učitelji v okviru svoje letne delovne obveznosti. Ministrstvo v obdobju od leta 2012 do leta 2014 osnovnim šolam ni zagotavljalo dodatnih sredstev za opravljeno delo učiteljev pri vrednotenju NPZ.

Opozarjamo, da sta po obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo in SVIZ podpisala dogovor o določitvi meril in kriterijev za plačilo vrednotenja preizkusov znanja⁹⁵ (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 nov 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.

Pojasnilo ministrstva

Razlog za podpis dogovora je bila grožnja učiteljev z bojkotom vrednotenja NPZ v šolskem letu 2014/2015, ki ga je podprl tudi SVIZ.

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 namenijo prihrankov, ki bi nastali zaradi odsotnosti javnih uslužbencev z dela ali zaradi nezasedenih delovnih mest oziroma od sredstev za posebne projekte.

⁹⁴ Uradni list RS, št. 67/05, 64/06, 2/10 (uporaba do 31. 8. 2013).

⁹⁵ 16. 4. 2015 sta ga podpisala minister za izobraževanje, znanost in šport in predsednica Glavnega odbora SVIZ.

2.4 Razporejanje delovnega časa in delovne obveznosti učiteljev

V reviziji smo proučili, ali normativna ureditev predstavlja ustrezno podlago za primerno in enotno razporejanje delovnega časa in delovne obveznosti učiteljev. Pri tem smo obravnavali določila glede razporejanja delovnega časa in letne delovne obveznosti (po vrsti in obsegu posameznih del) za polni delovni čas ter ureditev opravljanja delovne obveznosti na domu.

2.4.1 Razporejanje delovnega časa po ZDR oziroma ZDR-1

Na podlagi 148. člena ZDR-1⁹⁶ lahko osnovna šola zaradi narave in organizacije dela učiteljev, ki je vezano na šolski koledar⁹⁷ in LDN, delovni čas neenakomerno razporedi ali ga začasno prerazporedi, pri čemer mora upoštevati omejitve, ki jih določa ZDR-1⁹⁸. 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 raspored 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 KPVIZ 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 šest mesecev. V skladu z osmim odstavkom 148. člena ZDR-1⁹⁹ 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 ustrezno organizacijo in delitvijo dela (na primer nadomeščanje v primerih nepričakovane odsotnosti učiteljev), razporeditvijo delovnega časa z uvajanjem novih izmen ali z zaposlitvijo novih delavcev.

Primeri, ko neenakomerna razporeditev delovnega časa ni bila določena v pogodbi o zaposlitvi

Pri treh revidiranih osnovnih šolah smo ugotovili, da šole niso ravnale v skladu z ZDR oziroma ZDR-1, ker v 82,8 odstotka vzorčnih primerov v pogodbah o zaposlitvi niso določile neenakomerne razporeditve delovnega časa učiteljev, čeprav so učitelji opravljali delovno obveznost v takih pogojih.

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 iz 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

⁹⁶ Enako na podlagi 147. člena ZDR.

⁹⁷ Določen s Pravilnikom o šolskem koledarju za osnovne šole (v nadaljevanju: pravilnik o šolskem koledarju), Uradni list RS, št. 50/12 (56/12-popr.).

⁹⁸ Enako kot ZDR.

⁹⁹ Enako v skladu z osmim odstavkom 147. člena ZDR.

dneve, ki se upoštevajo pri izravnavi razlike med pripadajočim številom dni letnega dopusta in dejanskim večjim številom prostih dni v času pouka prostih dni.

Menimo, da 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. Določilo ZDR-1 glede razporejanja delovnega časa, predvsem da se upošteva polni delovni čas kot povprečna delovna obveznost v obdobju, ki ne sme biti daljše od šestih mesecev, zanje ni primerno.

Ministrstvo do oktobra 2015 ni pripravilo predlogov sprememb predpisov, ki bi pogoje glede razporeditve delovnega časa prilagodili naravi in organizaciji dela v šolstvu, ki sta vezani na šolski koledar.

2.4.2 Razporejanje letne delovne obveznosti

Osnovna šola na podlagi 31. člena ZOsn z LDN določi vsebino, obseg in razporeditev vzgojno-izobraževalnega in drugega dela v skladu s predmetnikom in učnim načrtom ter določi obseg, vsebino in razporeditev interesnih in drugih dejavnosti, ki jih izvaja šola. Ravnatelj, ki je poslovodni organ in pedagoški vodja šole, na podlagi 49. člena ZOFVI organizira, načrtuje in vodi delo šole. Odgovoren je za pripravo in izvedbo LDN šole, zato je pristojen tudi za razporeditev delovnega časa in delovnih obveznosti učiteljev. Razporeditev pouka, pouka prostih dni in trajanje ter razporeditev šolskih počitnic v šolskem letu s šolskim koledarjem določi minister, pristojen za šolstvo¹⁰⁰. Pouk v šolskem letu, ki se začne 1. 9. in konča 31. 8., traja največ 38 tednov po pet dni v tednu za učence od 1. do 8. razreda oziroma 35 tednov za učence 9. razreda¹⁰¹. Ravnatelj mora delovno obveznost posameznega učitelja določiti v skladu z letnim razporedom delovnega časa oziroma s šolskim koledarjem in LDN. Pred začetkom posameznega šolskega leta mora ravnatelj, v skladu z drugim odstavkom 148. člena ZDR-1¹⁰² in prvim odstavkom 17. člena KPVIZ, določiti letni razpored delovnega časa.

Razporejanje delovnih obveznosti posameznega učitelja v predpisih ni urejeno in ker je v pristojnosti ravnateljev, je po šolah različno urejeno. Od vseh del, ki sodijo v skladu s 119. členom ZOFVI v delovno obveznost učiteljev, je le za učno obveznost določen tudi obseg trajanja, vendar ni jasno, koliko predstavlja v polnem delovnem času. Za preostalo delo, ki predstavlja več kot polovico delovnega časa učitelja, je podrobnejša opredelitev oziroma določitev tedenske delovne obveznosti po vrstah in času dela v okviru polnega delovnega časa prepuščena presoji in organizaciji dela ravnatelja. Učitelj mora z opravljanjem dela na svojem delovnem mestu, za kar prejme osnovno plačo, opraviti povprečno 40 ur na teden oziroma 2.088 ur na leto, v kar je všteti efektivni delovni čas, čas odmora in čas upravičenih odsotnosti z dela v skladu z zakonom in kolektivno pogodbo oziroma splošnim aktom. Ravnatelj mora organizirati delo in razporediti delovne obveznosti tako, da bo posamezni učitelj izpolnil letni obseg ur in s tem opravil letno delovno obveznost za polni delovni čas.

Pri izvajanju revizije o delovni obveznosti učiteljev smo ugotovili, da se razlike nanašajo na vrsto in količino posameznih del, ki jih mora učitelj opraviti, da izpolni svojo letno delovno obveznost, saj v predpisih niso jasno določena dela, ki sodijo v delovno obveznost učiteljev, niti trajanje teh del.

¹⁰⁰ 36. člen ZOsn.

¹⁰¹ 4. člen pravilnika o šolskem koledarju.

¹⁰² Enako v skladu s 147. členom ZDR.

Razlike glede vrste in obsega del, ki jih morajo opraviti učitelji, lahko obstajajo med šolami in v posamezni šoli (povezava s točkama 2.2 in 2.4.2.1 tega poročila). Pri urejanju razporejanja delovnih obveznosti in delovnega časa učiteljev, predvsem pri uvajanju sprememb in pravil, je treba opozoriti, da je v svetu šole, ki je med drugim odgovoren za imenovanje in razrešitev ravnatelja, kar pet predstavnikov zaposlenih od skupno 11 članov. Takšna ureditev, ki glede deleža predstavnikov, zaposlenih v svetu zavoda, za druge vrste javnih zavodov ne velja, pomeni, da imajo tisti, na katere se nanaša razporeditev delovnega časa, največji vpliv na imenovanje in razrešitev ravnatelja. Tako je na primer ravnatelj ene od osnovnih šol¹⁰³ seznanil računsko sodišče s težavami, s katerimi se že vrsto let srečuje, ko poskuša urediti delovni čas učiteljev v skladu s predpisi. Svet šole je, ko je odločal o delovni uspešnosti ravnatelja, sprejel sklep, da od ravnatelja pričakuje, da bo v primeru, ko zakonodaja (za evidentiranje delovnega časa učiteljev) dovoljuje različne razlage, izbral take, ki bodo v dobro učiteljev. Kot razlog za nižjo oceno ravnatelja je navedel nezadovoljstvo učiteljev z ravnateljevo razlago zakonodaje o evidentiranju delovnega časa učiteljev, saj se vedno odloči za tako rešitev, ki ji večina učiteljev nasprotuje.

Ker ministrstvo ni pripravilo nobenih usmeritev, navodil oziroma pravil glede razporejanja delovnih obveznosti učiteljev, s katerimi bi poskušalo poenotiti način/postopke določanja letne delovne obveznosti učiteljev zlasti glede določitve obsega tistih del in nalog, ki jih ni mogoče ali smiselno meriti v dejanskem obsegu (na primer priprave na pouk, popraviljanje izdelkov, urejanje kabinetov), ocenjujemo, da ministrstvo s tem ni zagotovilo enotnega urejanja delovnega časa in delovne obveznosti učiteljev, saj je več kot polovico delovnega časa učitelja prepustilo presoji ravnatelja. Ocenjujemo, da ministrstvo ni ustrezno obvladovalo tveganja, da so učitelji pri določanju in razporejanju delovne obveznosti neenakopravno obravnavani.

2.4.2.1 Letni dopust in določitev letne delovne obveznosti

Ravnatelj mora pri določitvi letne delovne obveznosti posameznemu učitelju upoštevati tudi letni dopust, ki je odobren učitelju za posamezno koledarsko leto v manjšem obsegu, kot je pouka prostih dni.

Letni dopust za učitelje je tako kot za vse zaposlene urejen v ZDR-1, posebnosti glede določanja in izrabe letnega dopusta so določene v ZOFVI in KPVIZ. Učitelji v osnovni šoli imajo pravico do najmanj 20 delovnih dni letnega dopusta. V skladu s 187. členom ZUJF¹⁰⁴ je bilo trajanje letnega dopusta omejeno navzgor, in sicer od 1. 1. 2013 na največ 35 dni.

Zaradi posebnosti pri organizaciji njihovega dela, učitelji lahko porabijo letni dopust v času, ki ga določi minister s šolskim koledarjem, vendar najdlje do konca šolskega leta v naslednjem letu¹⁰⁵. Učitelji morajo v skladu s 45. členom in 48. členom KPVIZ praviloma izrabiti večino letnega dopusta v času šolskih počitnic, pri čemer imajo pravico dva dni letnega dopusta izrabiti na tista dneva, ki ju sami določijo. Podrobneje je izraba letnega dopusta učiteljev določena v pravilniku o šolskem koledarju, ki določa, da učitelji izrabijo letni dopust med jesenskimi, novoletnimi, zimskimi in prvomajskimi počitnicami, večino dopusta pa med poletnimi počitnicami. V teh obdobjih se lahko vključujejo tudi v programe nadaljnega izobraževanja in usposabljanja v skladu z LDN šole, pri čemer se to za vsakega učitelja načrtuje najmanj dva dni med jesenskimi ali zimskimi počitnicami in najmanj tri dni med poletnimi počitnicami.

¹⁰³ Osnovna šola ni ena od revidiranih osnovnih šol.

¹⁰⁴ Uradni list RS, št. 40/12, 105/12, 85/14, 95/14.

¹⁰⁵ 125. člen ZOFVI.

Učitelj svojo letno delovno obveznost praviloma opravi v tistem delu šolskega leta, ko poteka pouk. Zaradi narave pedagoškega dela je delovni čas učitelja med šolskim letom neenakomerno razporejen in znaša tudi po več kot 40 ur na teden. Učitelji so med šolskimi počitnicami praviloma prosti, razen takrat, kadar se izobražujejo. Ker je po šolskem koledarju več prostih dni v času šolskih počitnic, kot imajo učitelji dni letnega dopusta, morajo učitelji opraviti več dela v tistem delu šolskega leta, ko poteka pouk, da so lahko prosti v času šolskih počitnic. Ure, ki jih mora učitelj glede na število dni letnega dopusta pridobiti v času pouka, da izpolni letni obseg ur za polni delovni čas, osnovne šole različno poimenujejo: "ure za doprinos dopusta", "doprinos ur" ali "presežek ur".

Na primeru za šolsko leto 2013/2014 smo izračunali, koliko ur na teden mora učitelj opraviti v času pouka, če želi biti v času počitnic prost. Učitelj mora namreč izpolniti letno delovno obveznost za polni delovni čas in opraviti dodatne ure, ki jih koristi v času pouka prostih dni (šolskih počitnic). Ocenili smo, da bi moral imeti učitelj 47 dni letnega dopusta¹⁰⁶, da mu ne bi bilo treba delati več kot 40 ur na teden v času pouka. Izračun za različno število dni letnega dopusta prikazujemo v tabeli 3. Če ima učitelj najvišje možno število dni letnega dopusta (35 dni), mora na teden opraviti skupno najmanj 42,53 ure, če ima 28 dni letnega dopusta, pa najmanj 44 ur na teden, če želi biti med šolskimi počitnicami prost.

Tabela 3: Izračun razlike za doprinos v primerih različnega števila dni letnega dopusta¹⁰⁷

Letni dopust v dnevih (1)	Razlika za doprinos		
	v dnevih (2)=47-(1)	v urah (3)=(2)*8	v urah na teden (4)=(3)/38
35	12	96	2,53
32	15	120	3,16
28	19	152	4,00
20	27	216	5,68

Viri: ZDR oziroma ZDR-1, ZOFVI, ZUJF in predmetnik devetletne osnovne šole.

Ocenili smo¹⁰⁸, da je v šolskem letu 2013/2014 znašala razlika med številom prostih dni in številom dni letnega dopusta na ravni Republike Slovenije za vse učitelje v osnovnih šolah 2.474.560 ur oziroma 309.320 dni. Ob predpostavki, da upoštevamo plačo na delovnem mestu učitelja za izhodiščni plačni razred (30), smo ocenili, da je ministrstvo za ta namen nakazalo osnovnim šolam najmanj 1.871.743 evrov.

Na sliki 5 je prikazan primer letne delovne obveznosti učitelja, ki ima 28 dni letnega dopusta, kar smo določili za povprečen čas letnega dopusta učitelja¹⁰⁹. V tem primeru znaša razlika med številom prostih dni

¹⁰⁶ Razlika med delovnimi dnevi (250 dni) in dnevi pouka (190 dni) je v šolskem letu 2013/2014 znašala 60 dni. Če upoštevamo še 13 dni obvezne prisotnosti učiteljev med šolskimi počitnicami, ki jo določi ravnatelj posamezne osnovne šole enotno za vse učitelje, znaša razlika 47 dni.

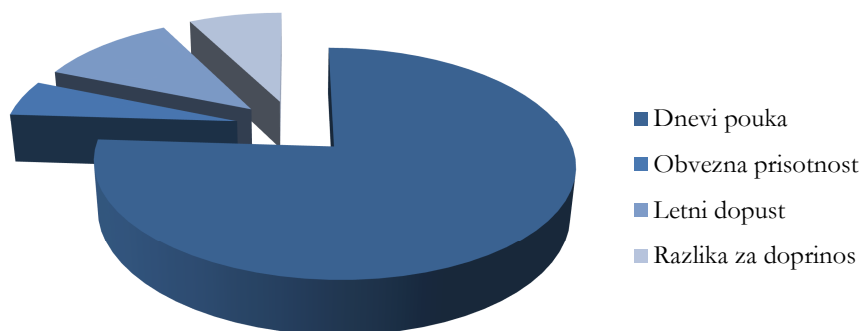
¹⁰⁷ Pri izračunu za šolsko leto 2013/2014 smo upoštevali 250 delovnih dni, 190 šolskih dni, 13 dni obvezne prisotnosti za učitelje in 38 tednov pouka.

¹⁰⁸ 19 dni pomnoženo s 16.280 učiteljev (število sistemiziranih delovnih mest učiteljev v oktobru 2013).

¹⁰⁹ Ministrstvo nima podatka o povprečnem številu dni letnega dopusta, ki pripada učitelju.

v času šolskih počitnic in številom dni letnega dopusta učitelja za posamezno šolsko leto 19 dni in predstavlja 8 odstotkov skupne letne delovne obveznosti učitelja. Pri tem izračunu smo upoštevali še, da so ravnatelji določili učiteljem, da morajo biti obvezno prisotni v šoli v času šolskih počitnic 13 dni (v teh dnevih so upoštevana tudi izobraževanja).

Slika 5: Razdelitev letne delovne obveznosti učitelja (250 delovnih dni) z 28 dnevi letnega dopusta



Viri: predmetnik devetletne osnovne šole in predpisi s področja osnovnošolskega izobraževanja.

Predpisi, ki veljajo za osnovnošolsko izobraževanje, ne urejajo¹¹⁰ dela učiteljev v času šolskih počitnic, ko je več prostih dni, kot imajo učitelji letnega dopusta, niti načina in časa koriščenja ur v času šolskih počitnic, zato v obstoječi ureditvi ravnatelji to urejajo v okviru organizacije vzgojno-izobraževalnega dela in z razporeditvijo delovnih obveznosti in delovnega časa učiteljev, kot to določa 49. člen ZOFVI.

Ugotovili smo, da se pojavljajo razlike glede vrste in količine posameznih del, ki jih mora učitelj opraviti, da je lahko v času šolskih počitnic prost, ker vsak ravnatelj razporeja delovno obveznost učiteljev na drugačen način, saj glede tega ministrstvo do sedaj ni izdelalo posebnih usmeritev.

Primeri različnih načinov določitev vrste in trajanja del

V dveh šolah (Osnovna šola Preserje pri Radomljah in Osnovna šola Rada Robiča Limbuš) sta ravnatelja določila vrsto del za doprinos ur za posameznega učitelja v obvestilu o letni delovni obveznosti oziroma v tabeli, objavljeni na oglasni deski v zbornici. Ravnatelji Osnovne šole Preserje pri Radomljah, Osnovne šole Rada Robiča Limbuš in Osnovne šole Vič¹¹¹ so za vsakega učitelja izračunali potrebno število ur za doprinos. Osnovne šole so opravljanje posameznih del pretežno vrednotile po dejanskem obsegu trajanja nekega dela oziroma niso postavile omejitve, koliko ur se učitelju lahko prizna za določeno delo, ki ga opravi za doprinos ur. Osnovna šola Preserje pri Radomljah pa je za pripravo obvestila o izračunu letne delovne obveznosti določila največje možno število ur, ki jih lahko za posamezno delo določi učitelju. Med deli, ki so jih osnovne šole določile za doprinos ur, so bila tudi nadomeščanja odstotnih učiteljev in dela, ki jih lahko uvrstimo med drugo delo (kot na primer izobraževanje učiteljev izven delovnega časa, šola v naravi, spremstvo učencev izven delovnega časa, priprava kulturnih prireditev, razstav, delavnice, ekskurzije ob sobotah, urejanje kabinetov, govorilne ure za učence, priprava na tekmovanja, vrednotenje

¹¹⁰ Razen izobraževanja učiteljev.

¹¹¹ V letu 2013 le za šolsko leto 2013/14.

preizkusov NPZ, delo z nadarjenimi učenci izven pouka, neplačane interesne dejavnosti, delo na projektih, nesistemizirano jutranje varstvo, priprava in spremljanje individualiziranih programov za učence s posebnimi potrebami, sodelovanje z zunanjimi institucijami).

Primeri neustrezne določitve dela za doprinos ur

Vse revidirane osnovne šole so učiteljem za izvajanje *šole v naravi* poleg plačila, ki jim pripada v skladu s 17. členom Pravilnika o financiranju šole v naravi¹¹², neupravičeno priznale tudi ure, ki so se jim šteje v ure za doprinos dopusta, saj so morali učitelji med izvajanjem šole v naravi tudi počivati, ur počitka pa ni mogoče obravnavati kot doprinos, saj za ure doprinosa prejmejo plačo v času, ko zaradi počitnic niso prisotni na delu in ne delajo:

- Osnovna šola Preserje pri Radomljah in Osnovna šola Minke Namestnik-Sonje Slovenska Bistrica sta učiteljem neupravičeno določili, da jim za vsak dan šole v naravi pripada 8 ur, ki se jim štejejo v doprinos;
- Osnovna šola Rada Robiča Limbuš je učiteljem neupravičeno določila, da jim za vsak dan šole v naravi pripadajo 4 ure, ki se jim štejejo v doprinos ur, in
- Osnovna šola Vič je učiteljem priznala za petdnevno šolo v naravi 16 ur za doprinos.

V Osnovni šoli Preserje pri Radomljah so učiteljem, ki niso bili razredniki, neupravičeno kot ure doprinosa upoštevali opravljene *ure nadomeščanj pouka*, ki bi jih morali (v skladu s pravili šole) upoštevati v okviru redne delovne obveznosti¹¹³, in jim s tem omogočili, da so za isto delo dobili dvojno plačilo.

V Osnovni šoli Minke Namestnik-Sonje Slovenska Bistrica in Osnovni šoli Limbuš so učiteljem neupravičeno priznali ure za *udeležbo na sejah sveta šole* kot ure za doprinos, saj udeležba učiteljev na sejah sveta šole ne sodi v delovno obveznost.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo glede šole v naravi ni dalo navodil o priznavanju ur, ki bi jih učitelji lahko koristili v času šolskih počitnic.

Kljub temu da za področje šolstva obstaja posebnost, da v času šolskih počitnic ni pouka in da imajo učitelji manj letnega dopusta, kot je pouka prostih dni, predpisi te posebnosti ne urejajo. Izračunali smo, da mora vsak učitelj v času pouka delati več kot 40 ur na teden, najmanj 42,53 ure, če želi biti v času šolskih počitnic prost. Ministrstvo osnovnim šolam ni dalo nobenih navodil ali usmeritev oziroma ni določilo pravil glede priznavanja ur, ki bi jih učitelji koristili v času počitnic, da bi tako poenotilo določitev letne delovne obveznosti. Ministrstvo je šole obvestilo¹¹⁴, "da določbe KPVIZ, ZOFVI in ZDR-1 predstavljajo okvir, znotraj katerega ima ravnatelj pravico in dolžnost organizirati delovni čas zaposlenih tako, da bo zagotovil nemoteno izvajanje vzgojno-izobraževalnega dela. Doprinos ur je v praksi odvisen od organizacije vzgojno-izobraževalnega dela v posamezni šoli". Glede na navedeno ocenjujemo, da ministrstvo ni zagotovilo pogojev za enako obravnavo učiteljev pri določitvi letne delovne obveznosti učiteljev.

¹¹² Uradni list RS, št. 61/04, 70/08, 61/09.

¹¹³ Učiteljem, ki so razredniki, je šola za izpolnitev 40-urne tedenske delovne obveznosti priznala tudi 10 ur letno za roditeljske sestanke, zato so morali učitelji, ki niso bili razredniki, opraviti tudi 10 ur nadomeščanj za izpolnitev 40-urne tedenske delovne obveznosti.

¹¹⁴ Z dopisom št. 007-369/2013/2 z dne 4. 12. 2013.

2.4.3 Določitev dela na domu

Osnovne šole morajo, kadar učitelji opravljajo delovno obveznost tudi doma, to urediti v skladu z določbami ZDR oziroma ZDR-1 in KPVIZ. Na podlagi 67. člena ZDR oziroma 68. člena ZDR-1 se s pogodbo o zaposlitvi delodajalec in delavec lahko dogovorita, da bo delavec na domu opravljal delo, ki sodi v dejavnost delodajalca ali ki je potrebno za opravljanje dejavnosti delodajalca za celotno trajanje ali le del delovnega časa delavca. Kot delo na domu se šteje delo, ki ga delavec opravlja na svojem domu ali v prostorih po svoji izbiri, ki so izven delovnih prostorov delodajalca. Za delo na domu se šteje tudi delo na daljavo, ki ga delavec opravlja z uporabo informacijske tehnologije. Delodajalec mora o nameravanem organiziranju dela na domu pred začetkom dela delavca obvestiti inšpektorat za delo. Po 37. členu KPVIZ se v aktu o sistemizaciji vzgojno-varstvenega zavoda določi, na katerih delovnih mestih je dopustno uvesti delo na domu. Vzgojno-varstveni zavod in delavec s pogodbo o zaposlitvi opredelita predvsem pogoje in način opravljanja dela na domu ter nadomestilo za uporabo delavčevih delovnih sredstev za delo na domu, in sicer najmanj v višini predpisane amortizacije, ter povračilo ostalih materialnih stroškov. Delavec, ki dela na domu, ima enake pravice in obveznosti iz dela in delovnega razmerja kot delavci, ki delajo v vzgojno-varstvenem zavodu. Vzgojno-varstveni zavod mora zagotavljati varne pogoje dela in nadzorovati varnost pri delu.

Primeri, ko opravljanje dela na domu za učitelje ni bilo dogovorjeno v pogodbi o zaposlitvi oziroma je bilo delo na domu urejeno v notranjem aktu

V revidiranih osnovnih šolah smo ugotovili, da šole niso ravnale v skladu z ZDR oziroma ZDR-1, ker se s pogodbo o zaposlitvi z učitelji niso dogovorile, da se bo delo opravljal tudi na domu, kljub temu da so učitelji delovno obveznost opravljali tudi doma. Revidirane osnovne šole¹¹⁵ so ravnale tudi v nasprotju s KPVIZ, ker v aktih o sistemizaciji niso določile, na katerih delovnih mestih je dopustno uvesti delo na domu. Osnovna šola Vič je v notranjem aktu določila, da učitelji lahko del delovne obveznosti opravijo tudi doma, vendar morajo biti v času, določenem kot njihovem dnevnem delovnem času, dosegljivi vodstvu šole po telefonu in na razpolago zaradi morebitnega nadomeščanja ali drugih potrebnih nalog.

Učitelji opravljajo na domu predvsem delo, ki ga ni mogoče oziroma primerno vrednotiti po dejanskem trajanju (priprave na pouk ter popraviljanje in ocenjevanje izdelkov), zato osnovne šole ne vedo, kako naj opredelijo in upoštevajo ter evidentirajo obseg opravljenega dela učiteljev na domu. Menimo, da bi ministrstvo tudi to težavo rešilo z jasno opredelitvijo obsega in načina vrednotenja nalog, ki jih opravljajo učitelji kot del svoje delovne obveznosti v okviru polnega delovnega časa oziroma za izpolnitev svoje letne delovne obveznosti (povezava s točko 2.2 tega poročila).

Pojasnilo ministrstva

Glede na to, da je bil med socialnimi partnerji kot podpisniki v KPVIZ opredeljen način izvajanja dela na domu, je normativna ureditev ustrezna, za izvajanje te normativne ureditve v praksi pa je odgovoren ravnatelj.

2.5 Evidentiranje delovnega časa in delovne obveznosti učiteljev

V reviziji smo preverili, ali normativna ureditev predstavlja ustrezno podlago za primerno evidentiranje delovnega časa in delovne obveznosti učiteljev.

¹¹⁵ Z izjemo Osnovne šole Vič.

Za vodenje evidenc v šolstvu se uporablja ZEPDSV, saj ZDR oziroma ZDR-1, ZOFVI in ZOsn evidentiranja dnevno opravljene delovne obveznosti učiteljev in delovnega časa posebej ne urejajo. To pomeni, da morajo šole voditi evidenco o izrabi delovnega časa, ki na podlagi ZEPDSV sodi med evidence, ki jih morajo voditi delodajalci¹¹⁶. Na podlagi 18. člena ZEPDSV mora šola dnevno vpisovati v evidenco o izrabi delovnega časa za posameznega delavca najmanj podatke o številu ur, skupno število opravljenih delovnih ur s polnim delovnim časom in s krajšim delovnim časom od polnega z oznako vrste opravljenega delovnega časa, opravljene ure v času nadurnega dela, neopravljene ure, za katere se prejema nadomestilo plače iz sredstev delodajalca, in druge ure. Način vodenja evidence o izrabi delovnega časa je urejen v 19. členu ZEPDSV. Opravljeno delo učiteljev je razvidno tudi iz dokumentov o poteku izobraževalnega dela, ki jih določa Pravilnik o dokumentaciji v osnovni šoli¹¹⁷, opravljene ure učiteljev so zabeležene predvsem v dokumentaciji o delu strokovnih delavcev, dokumentaciji o delu oddelkov in dnevnikih dela.

Primeri, ko šole niso vodile evidence o izrabi delovnega časa

Pri revidiranih osnovnih šolah smo ugotovili, da niso vodile evidenc o izrabi delovnega časa, v katerih bi v skladu z 18. členom ZEPDSV evidentirale dnevno opravljeno število ur dela za posameznega učitelja.

Za vzpostavitev in vodenje evidenc v osnovni šoli je odgovoren ravnatelj. Obveznost in način vodenja evidenc osnovne šole podrobneje določijo v notranjih aktih šole.

Primer neustreznega vodenja evidenc

Pri treh osnovnih šolah, ki smo jih vključili v revizijo o delovni obveznosti učiteljev, smo ugotovili, da so šole vodile več različnih evidenc za različne namene, iz katerih pa ni bilo mogoče ugotoviti skupnega števila opravljenih ur za posameznega učitelja dnevno, in sicer:

- evidenco prisotnosti na delovnem mestu, v katero so učitelji vpisovali ure prihoda in odhoda z dela, ki pa ni izkazovala števila vseh opravljenih ur dnevno, saj so lahko učitelji del delovne obveznosti opravljali tudi doma oziroma izven prostorov šole;
- mesečno evidenco prisotnosti in odsotnosti, ki so jo vodile tajnice za obračun plač in povračil stroškov v zvezi z delom in v kateri se je evidentirala prisotnost in odsotnost zaradi bolniških odsotnosti, letnega dopusta, koriščenja ur v času pouka prostih dni, izobraževanj, službenih poti (spremstva učencev na tekmovanjih, ekskurzijah, šolah v naravi in drugo);
- evidence opravljenega dela za doprinos ur, po vrstah dela, ki so ga učitelji opravili, da so lahko bili prosti v času šolskih počitnic.

Evidence, ki so jih vodile šole, niso bile vzpostavljene na tak način, da bi se dalo preveriti, ali so učitelji izpolnili letno delovno obveznost za polni delovni čas, saj različne evidence niso izkazovale števila vseh opravljenih ur posameznega učitelja dnevno.

¹¹⁶ Ta se razlikuje od evidence prisotnosti na delovnem mestu, ki ni predpisana, iz nje pa je razvidna dnevna prisotnost učitelja na delovnem mestu. Evidenca prisotnosti na delovnem mestu je lahko urejena z notranjim aktom šole.

¹¹⁷ Uradni list RS, št. 61/12, 51/13.

Dve od štirih revidiranih osnovnih šol¹¹⁸ sta uporabljali računalniški program eAsistent (v nadaljevanju: program eAsistent) za elektronsko vodenje šolske dokumentacije (kot so na primer urniki, e-dnevniki, e-redovalnice, vodenje nadomeščanja in interesnih dejavnosti) in administracije (osebni/matični listi, spričevala, potrdila in drugo). Program eAsistent se lahko uporablja tudi za vodenje organizacije pouka, prehrane, evidence delovnega časa, statistike in poročil. Z vpogledom v program eAsistent smo se lahko prepričali o opravljenem delu učiteljev, predvsem z vpogledom v evidence o opravljeni učni obveznosti in nadomeščanju odsotnih učiteljev. Za osnovne šole nakup programa eAsistent predstavlja stroške nakupa programa ter mesečne stroške v pavšalnih zneskih, višina stroškov pa je odvisna od velikosti osnovne šole in od števila zakupljenih modulov. Uporabljajo ga lahko tudi učenci in njihovi starši¹¹⁹.

Ocenjujemo, da bi šole morale voditi evidenco, iz katere sta razvidna vrsta opravljenega dela in čas, porabljen za posamezno vrsto dela za posameznega učitelja. Takšna evidenca bi predstavljala tudi ustrezno podlago za preverjanje, ali je učitelj opravil svojo tedensko/mesečno/letno delovno obveznost. Ministrstvo osnovnim šolam ni zagotovilo ustreznih podlag za evidentiranje delovnega časa učiteljev, ker ni zagotovilo, da bi bila v predpisih jasno določena dela, ki sodijo v delovno obveznost učiteljev, in obseg oziroma način vrednotenja teh del.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo trenutne ureditve v ZEPDSV za področje šolstva ne ocenjuje kot neprimerne, bo pa ob sistemskem reševanju vprašanja delovnega časa učiteljev proučilo tudi morebitno drugačno ureditev evidenc o vodenju delovnega časa, kot to določa delovnopravna zakonodaja.

2.6 Preverjanje izvajanja letnega delovnega načrta

V reviziji smo ugotavljali, ali je zagotovljeno ustrezno preverjanje izvajanja LDN, pri čemer smo proučevali, ali sta ministrstvo oziroma organ šolske inšpekcije preverjala uresničevanje izvajanja LDN oziroma ali je organ šolske inšpekcije v okviru svojih nadzorov preverjal, ali so učitelji opravili letno delovno obveznost.

2.6.1 Pristojnosti ministrstva kot pretežnega financerja

Osnovne šole so posredni proračunski uporabniki, katerih ustanovitelj je občina, financirajo pa se v pretežnem delu iz državnega proračuna. Ministrstvo je od leta 2014¹²⁰ višino sredstev za delovanje osnovnih šol določilo s sklepom o obsegu financiranja za posamezno proračunsko leto. V sklepu je določilo višino sredstev, njihov namen, dinamiko nakazil in spremljanje realizacije ter nadzor nad porabo teh sredstev.

Kljub temu da je ministrstvo pretežni financer osnovnih šol, v organih šole nima svojih predstavnikov, ker ni njihov ustanovitelj. V obdobju od leta 2012 do leta 2014 se je vloga ministrstva pri pripravi in predložitvi finančnih načrtov in letnih poročil osnovnih šol spreminjala zaradi sprememb določil zakonov,

¹¹⁸ Osnovna šola Minke Namestnik-Sonje Slovenska Bistrica in Osnovna šola Vič.

¹¹⁹ Možnost uporabe je plačljiva.

¹²⁰ Do leta 2014 je ministrstvo financiralo osnovne šole, ne da bi z njimi sklenilo pogodbe oziroma jim izdalo druge posamične akte, s katerimi bi določilo višino financiranja.

ki urejajo izvrševanje proračunov za posamezno leto. Samo za leti 2013 in 2014 je veljalo, da so morale osnovne šole sprejete finančne načrte in programe dela poslati v soglasje ministrstvu¹²¹, za leto 2014¹²² pa tudi, da so morale ministrstvu poslati v soglasje sprejeta letna poročila o delu¹²³. Na podlagi 21. člena in 51. člena Zakona o računovodstvu¹²⁴ pa morajo osnovne šole predložiti ministrstvu tudi letno poročilo.

Ključna dokumenta, s katerima se načrtuje in poroča o izvedbi dela v osnovni šoli, sta LDN in poročilo o njegovi uresničitvi, ki ju sprejme svet šole. Predlog LDN pripravi ravnatelj, ki je tudi odgovoren za njegovo izvedbo. Osnovna šola ju vsako leto pošlje ustanovitelju, torej občini. Ministrstvu šole ne posredujejo LDN in poročila o njegovi uresničitvi, zato ministrstvo ne preverja izvajanja LDN. Ministrstvo v svetu šole tudi nima svojega predstavnika, zato ne sodeluje pri postopkih sprejemanja LDN in poročila o njegovi uresničitvi. Ministrstvo od osnovnih šol ne prejme nobenih drugih poročil o uresničitvi programa dela, s katerimi bi se seznanilo z izvedbo vsebine, obsega in razporeditve vzgojno-izobraževalnega dela v šoli.

Osnovne šole na začetku posameznega šolskega leta vnesejo podatke o obsegu in vsebini vzgojno-izobraževalnega dela v računalniško aplikacijo OR-poročilo¹²⁵. Ministrstvo te podatke, ki so osnova za sistemizacijo delovnih mest na šolah, preveri in izda soglasje k sistemizaciji delovnih mest, ki se financirajo iz državnega proračuna. Z računalniško aplikacijo Primerjava KPIS-Sistemizacija ministrstvo ugotavlja razlike med podatki, vnesenimi v KPIS, in podatki glede na potrjeno sistemizacijo delovnih mest. Ministrstvo med letom pregleduje tudi morebitna odstopanja med zahtevki za izplačila in potrjeno sistemizacijo in v primeru odstopanj opravi poračun.

Pri dodatnih sredstvih, ki jih je ministrstvo zagotavljalo šolam (nesistemizirane interesne dejavnosti, učna pomoč in dodatna strokovna pomoč za učence tujce, nadomeščanja), smo ugotovili, da ni preverjalo, ali so bile ure nesistemiziranih interesnih dejavnosti, učne pomoči, dodatne strokovne pomoči za učence tujce in nadomeščanj dejansko opravljene. Pri nesistemiziranih interesnih dejavnostih se je ministrstvo seznanjalo le z mesečno realizacijo ur in je preverjalo le, da plačila niso presegla s predmetnikom določenega števila ur. Pri financiranju izvajanja učne pomoči in dodatne strokovne pomoči za učence tujce je ministrstvo preverjalo le realizacijo izvedenih ur na podlagi poročila o realizaciji ur, ki so ga dvakrat letno posredovale šole. Pri zagotavljanju sredstev šolam za nadomeščanja odsotnih učiteljev ministrstvo ni zahtevalo podatkov o opravljenih urah nadomeščanj in o urah nadomeščanj, ki so jih učitelji koristili, da so bili lahko v času počitnic prosti, saj jim je zagotavljalo sredstva v pavšalnem znesku. Določilo je, da so bile šole upravičene do teh sredstev, če so izvedle predpisani program v obsegu najmanj 95 odstotkov.

¹²¹ Na podlagi 6. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014 (Uradni list RS, št. 46/13) in 49. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (Uradni list RS, št. 101/13).

¹²² Na podlagi 49. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015.

¹²³ Za leto 2015, kar je po obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila uvedena sprememba (7. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015; Uradni list RS, št. 95/14), s katero je bilo ministrstvo izvzeto iz postopka priprave finančnih načrtov in letnih poročil, saj soglasja k finančnemu načrtu, programu dela in letnemu poročilu o delu osnovne šole ne daje več ministrstvo, ampak občina.

¹²⁴ Uradni list RS, št. 23/99.

¹²⁵ To je aplikacija ministrstva, v katero osnovne šole vnesejo Letno organizacijsko poročilo.

Dejanske izvedbe programa ministrstvo ni preverjalo, temveč je od šol zahtevalo, da izpolnijo izjavo, s katero jamčijo, da so izvedle pouk najmanj v 95-odstotnem obsegu.

2.6.2 Pristojnosti Inšpektorata Republike Slovenije za šolstvo in šport

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, ne izvaja pa nadzora nad izvrševanjem določb, ki se nanašajo na zaposlitev strokovnih delavcev, ki ga izvaja inšpektor, pristojen za delo. Inšpekcija, pristojna za šolstvo, izvaja tudi nadzor nad izvajanjem določb ZOsn. Šolsko inšpekcijo na podlagi Zakona o šolski inšpekciji¹²⁶ opravlja inšpektorat, organ v sestavi ministrstva.

Ugotovili smo, da med področja dejavnosti vzgoje in izobraževanja, ki jih nadzira inšpektorat in so povezana 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.

Glavni inšpektor, ki vodi inšpektorat, v soglasju z ministrom, pristojnim za šolstvo, določi letni program dela inšpektorata in organizira njegovo izvedbo. Inšpektorji opravljajo nadzor kot redni (praviloma vsako peto leto), izredni (na podlagi pobud) in ponovni nadzor (po preteku roka za odpravo kršitev). Glavni inšpektor mora najmanj enkrat letno poročati ministru o delu inšpektorata. To poročilo mora vsebovati podatke o številu opravljenih nadzorov, o ugotovljenih kršitvah, izrečenih ukrepih in uresničevanju izrečenih ukrepov ter splošno oceno stanja z vidika spoštovanja zakonitosti in zaščite otrok, udeležencev izobraževanja ter strokovnih delavcev. Če inšpektor ugotovi kršitve predpisov, odredi ukrepe za njihovo odpravljanje. Inšpektor lahko prepove izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti na način, ki je v nasprotju s pravili in dognanji stroke, in med drugim tudi predlaga svetu šole razrešitev ravnatelja, če ne izvaja nalog, ki so predvidene z zakoni, ter predlaga pristojnemu organu razveljavitev aktov organov šole, ki so v nasprotju z zakoni.

Inšpektorat v okviru svojih nadzorov ni preverjal, ali so učitelji izpolnili letno delovno obveznost.

Pojasnilo inšpektorata

Delovna obveznost v predpisih ni urejena tako, da bi jo lahko inšpektorat preverjal. Prav tako v okviru nadzorov nad organizacijo dela, ustreznostjo načrtovanja dela šole in izvajanja ravnateljevih nalog inšpektorat ne more preverjati izpolnjevanja delovne obveznosti učiteljev, saj načrtovanje in ovrednotenje posameznih elementov delovne obveznosti, razen učne obveznosti, po vrstah in obsegu dela v predpisih nista podrobneje določena in sta v veliki meri prepuščena avtonomnemu urejanju šole. Če je inšpektorat prejel pobude, ki so se nanašale ne vodenje delovnega časa učiteljev, je pobudniku odgovoril, da so organizacija, načrtovanje in vodenje šole na podlagi 49. člena ZOFVI v pristojnosti ravnatelja.

¹²⁶ Uradni list RS, št. 114/05-UPB1.

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. Menimo, da bi te preveritve morale biti sestavni del rednih nadzorov, ki jih inšpektorat za šolstvo 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.

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport pri urejanju delovne obveznosti učiteljev v osnovnih šolah v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2014. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je od 20. 3. 2013 nadaljevalo z delom Ministrstva za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, to pa je 10. 2. 2012 prevzelo in do 20. 3. 2013 izvajalo pristojnosti z delovnega področja Ministrstva za šolstvo in šport, Ministrstva za kulturo ter dela delovnega področja Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. Za izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva pri urejanju delovne obveznosti učiteljev v osnovnih šolah smo proučili ustreznost pravnih podlag, ki so določale opredelitev in trajanje del, ki sodijo v delovno obveznost, ter zagotavljanje dodatnih sredstev osnovnim šolam. Ocenjevali smo tudi ustreznost in primernost ureditve načina razporejanja in evidentiranja delovnega časa in delovne obveznosti ter preverjanja izpolnjevanja letnega delovnega načrta.

Ministrstvo ni zagotovilo, da bi bila *jasno določena dela*, ki sodijo v delovno obveznost, ki jo morajo opraviti učitelji, da prejmejo plačo za polni delovni čas. Kljub temu da vsa dela oziroma naloge, ki so jih učitelji opravili na delovnem mestu, lahko uvrstimo med dela, ki sodijo v delovno obveznost po 119. členu Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, je ministrstvo osnovnim šolam za opravljanje nekaterih nalog učiteljev, ki v predpisih med nalogami niso izrecno navedene, *zagotavljalo dodatna sredstva*. Menimo, da za zagotavljanje teh dodatnih sredstev ni imelo ustreznih podlag, saj dodatna plačila učiteljem v predpisih niso bila opredeljena, z analizami o izrabi delovnega časa učiteljev, ki bi dokazale, da učitelji teh del niso mogli opraviti v okviru polnega delovnega časa, ministrstvo ni razpolagalo.

Trajanje del, ki sodijo v delovno obveznost učiteljev, v predpisih ni jasno določeno, kar povzroča težave pri razporejanju delovnega časa in delovne obveznosti ter neenotno ureditev in neenakopravno obravnavo učiteljev. Za učno obveznost ni jasno določeno, koliko predstavlja ura učne obveznosti (ki traja 45 oziroma 50 minut) v polnem delovnem času. Za preostalo delo, kot so priprave na pouk, popravljanje in ocenjevanje izdelkov in drugo delo, ki ga zaradi narave ni mogoče oziroma ni primerno vrednotiti v dejanskem obsegu, pa trajanje ni določeno.

Ministrstvo ni pripravilo pravil glede *razporejanja delovnega časa in delovne obveznosti* učiteljev, da bi poenotilo način določanja letne delovne obveznosti učiteljev. S tem ni zagotovilo enotne ureditve delovne obveznosti in delovnega časa učiteljev, saj je lahko tudi več kot polovica delovnega časa učiteljev prepuščena presoji ravnatelja, s čimer je omogočilo in dopustilo, da prihaja do pomembnih razlik glede vrste in količine posameznih del, ki jih morajo poleg učne obveznosti opraviti učitelji, da izpolnijo svojo letno delovno obveznost, in sicer tako med osnovnimi šolami kot tudi med učitelji posamezne osnovne šole. Ministrstvo ni ustrezno obvladovalo tveganja, da so učitelji pri določanju in razporejanju delovne obveznosti brez utemeljenega razloga neenako in neenakopravno obravnavani v isti osnovni šoli ali med osnovnimi šolami. Kljub temu da za področje šolstva obstaja posebnost, da v času šolskih počitnic ni pouka in da imajo učitelji manj letnega dopusta, kot je pouka prostih dni, predpisi te posebnosti ne urejajo.

Glede na to, da sta narava in organizacija dela v osnovnih šolah vezani na šolski koledar, da učitelji dejansko delajo v pogojih neenakomerno razporejenega delovnega časa, menimo, da določila Zakona o delovnih razmerjih glede razporejanja delovnega časa, predvsem določilo, da se upošteva polni delovni čas kot povprečna delovna obveznost v obdobju, ki ne sme biti daljše od šestih mesecev, niso primerna za področje šolstva. Ministrstvo ni zagotovilo, da bi se v predpisih pogoji glede dela v neenakomernem delovnem času za šolstvo posebej uredili. Ker učitelji dejansko opravljajo delovno obveznost tudi na domu, predvsem delo, ki ga ni mogoče oziroma primerno vrednotiti po dejanskem trajanju (priprave na pouk ter popraviljanje in ocenjevanje izdelkov), osnovne šole ne vedo, kako naj opredelijo in upoštevajo ter evidentirajo obseg opravljenega dela, saj ministrstvo ni zagotovilo, da bi bilo trajanje del, ki sodijo v delovno obveznost učiteljev, v predpisih jasno določeno.

Menimo, da ministrstvo ni zagotovilo ustreznih podlag za primerno *evidentiranje delovnega časa in delovne obveznosti*, saj ni zagotovilo, da bi predpisi jasno določali posamezne vrste del, ki sodijo v delovno obveznost učiteljev, in obseg oziroma način vrednotenja teh del. Osnovne šole vodijo različne evidence za različne namene, iz katerih ni mogoče preveriti, ali so učitelji opravili svojo delovno obveznost za polni delovni čas.

Iz predpisov ne izhaja, da bi ministrstvo moralo preverjati izvajanje letnega delovnega načrta. Ker ministrstvo v svetu osnovne šole nima svojega predstavnika, ne sodeluje niti pri postopkih sprejemanja letnega delovnega načrta in poročila o njegovi uresnitvi. Tudi Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport v okviru svojih nadzorov ni *preverjal uresničevanja izvajanja letnega delovnega načrta* oziroma izpolnitve učnih načrtov po predmetniku.

Menimo, da ministrstvo *ni bilo učinkovito* pri urejanju delovne obveznosti učiteljev v osnovnih šolah v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2014.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotrnosti, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti, s katerim bo Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport izkazalo, da je pripravilo načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, odgovornih oseb za izvedbo aktivnosti in rokov, s katerim bo zagotovilo:

- oblikovanje meril oziroma kriterijev za vrednotenje posameznih vrst del, ki sodijo v delovno obveznost učiteljev – točka 2.2;
- da bo v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo ponovno proučilo ustreznost določbe Uredbe o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju, 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 Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja – točka 2.2;
- 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 tudi vzpostavljen način plačila učiteljem v takšnih primerih, ki bo skladen s predpisi s področja plač – točki 2.1 in 2.3;
- 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 vezana na šolski koledar, predvsem glede trajanja obdobja, v katerem se upošteva polni delovni čas kot povprečna delovna obveznost – točka 2.4.1;
- da bo Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport v redne nadzore vključil tudi preveritve uresničevanja letnih delovnih načrtov oziroma izpolnitev učnih načrtov po predmetniku – točka 2.6.2.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi izvedbo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹²⁷. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport kršilo obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

¹²⁷ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. PRIPOROČILA

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, naj:

- pri pripravi sprememb predpisov glede pogojev dela v neenakomernem delovnem času za šolstvo sodeluje z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti;
- enotno uredi problematiko glede nadomestila za uporabo delovnih sredstev za opravljanje dela na domu in povračila ostalih materialnih stroškov ter zagotavljanja varnih pogojev dela in nadzora varnosti pri delu;
- poskrbi, da bo delovna obveznost ustrezno urejena tudi na področjih srednjega, višjega in visokega šolstva, in
- z namenom racionalizacije poslovanja osnovnih šol poskrbi za enotno informatizacijo evidenc o opravljeni delovni obveznosti in o izrabi delovnega časa učiteljev.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, priporočeno s povratnico;
2. dr. Igorju Lukšiču, priporočeno;
3. dr. Žigi Turku, priporočeno;
4. dr. Jerneju Pikalu, priporočeno;
5. dr. Stanislavi Setnikar Cankar, priporočeno;
6. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
7. 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