

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sonja Kenda

**Odnos med državno upravo in javnimi zavodi (primer:
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport in Zavod
Republike Slovenije za šolstvo)**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sonja Kenda

Mentor: izr. prof. dr. Miro Haček

**Odnos med državno upravo in javnimi zavodi (primer:
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport in Zavod
Republike Slovenije za šolstvo)**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2013

ZAHVALA

Diplomsko delo posvečam svoji družini in tistim, ki so mi stali ob strani, mi nudili podporo v času študija in pri pisanju diplomskega dela. Zahvaljujem se tudi izr. prof. dr. Miru Hačku za predloge in nasvete, brez katerih bi bilo pisanje veliko težje. Zahvala gre tudi fantu in njegovi družini za spodbude in razumevanje.

Odnos med državno upravo in javnimi zavodi (primer: Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport in Zavod Republike Slovenije za šolstvo)

Zavod Republike Slovenije za šolstvo deluje v devetih območnih enotah in predstavlja strokovni podaljšek Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport. Relacija med njima temelji na Zakonu o zavodih iz leta 1991, ki predstavlja oviro za izboljšanje odnosa. Odnos tako ostaja nespremenjen in nejasen, kar vpliva na njuno sodelovanje. V obravnavi je že bil predlog zakona o zavodih leta 2004, vendar do sprejetja ni prišlo. Ali to pomeni, da Vlada RS meni, da Zakon o zavodih iz leta 1991 ne potrebuje izboljšav? Diplomsko delo zajema v prvem delu teoretična izhodišča, zakonsko podlago in ovire za sodelovanje, v drugem sledi empirično-analitični del, kjer je predstavljeno sodelovanje v projektih v obdobju zadnjih treh let. Formalno je odnos med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport in Zavodom Republike Slovenija za šolstvo sicer stalen, neomejen, a nedorečen. Kljub temu sodelujeta in se usklajujeta. Zavod Republike Slovenije za šolstvo sodeluje z Ministrstvom za izobraževanja, znanost in šport kot partner na področju izobraževanja in služi kot strokovna in tehnična podpora, brez katere bi bila strokovnost na področju vzgoje in izobraževanja nedosežena.

Ključne besede: javna uprava, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Zavod Republike Slovenije za šolstvo, javne službe, sodelovanje.

Relation between Ministry of education, science and sport and The national education institute of the Republic of Slovenia

The national education institute of the Republic of Slovenia works in nine regional branches as extension for Ministry of education, science and sport. Relationship between institutions is based on Law of public institute since 1991 and its inappropriate. Relationship remains unchanged and unclear, which impact on cooperations. The new Law ob public institute in 2004 was ready, but not confirmed. Does this mean that the RS government believes that the Law ob public insitute since 1991 requires no changes? This thesis in first part analyses theoretical views, legal basis and barriers for participation, in second part participation in projects over the past few years. Officially relationship between Ministry of education, science and sport and The nacional education institute of the Republic of Slovenia is permanent, unrestricted but undefined, nevertheless they cooperate and coordinate. The nacional education institute of the Republic of Slovenia cooperates with Ministry of education, science and sport as a partner in the field of education and serves as the professional – tehcnical expert, without whom the professionalism would not be achieved.

Key words: public administration, Ministry of education, science and sport, National education institute of the Republic Of Slovenia, public services, cooperation.

KAZALO

1	Uvod.....	9
2	Metodološki okvir.....	10
2.1	Cilji in pomen diplomskega dela.....	10
2.2	Hipoteze	10
2.3	Raziskovalne metode.....	10
2.4	Struktura diplomskega dela.....	11
3	Teoretična izhodišča.....	12
3.1	Sistem javne uprave in upravljanje	12
3.2	Državna uprava	15
3.2.1	Zakon o državni upravi (ZDU).....	17
3.3	Javne službe.....	18
3.3.1	Finančno razmerje med državno upravo (izvršilna veja oblasti) in javno službo (izvajalci).....	20
3.4	Javni zavod.....	21
3.4.1	Ustvarjanje presežka javnega zavoda.....	23
3.4.2	Dejavnost javnega zavoda.....	25
3.4.3	Zakon o zavodih (ZZ), Zakon o organizaciji financiranja vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) in Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF).....	27
3.4.4	Načrt Vlade Republike Slovenije za ureditev statusa javnih zavodov.....	31
4	Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport v povezavi z Zavodom Republike Slovenije za šolstvo	33
4.1	Naloge in organizacija Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport	34
4.2	Finančni odnos med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport in Zavodom Republike Slovenije za šolstvo	37
4.3	Vsebinska opredelitev Pogodbe o sofinanciranju dejavnosti Zavoda Republike Slovenije za šolstvo za leto 2012	41
5	Zavod Republike Slovenije za šolstvo.....	44
5.1	Naloge in organizacija Zavoda Republike Slovenije za šolstvo	47
6	Odnos med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport in Zavodom Republike Slovenije za šolstvo	51
6.1	Projekti in programi med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport in Zavodom Republike Slovenije za šolstvo	52
6.1.1	Bela knjiga.....	55

6.1.2	Evropski socialni sklad (ESS)	56
6.1.3	Komisija za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami	61
7	Ugotovitve in analiza odnosa med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport in Zavodom Republike Slovenije za šolstvo	66
8	Sklep	73
9	Literatura	74
	Priloge.....	79
	Priloga A: Intervju z gospodom Borisom Zupančičem, vodjem Sektorja za osnovno šolstvo na Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, 12. avgust 2013	79
	Priloga B: Intervju z direktorjem Zavoda Republike Slovenije za šolstvo (ZRSS) mag. Gregorjem Mohorčičem, 13. avgust 2013	84
	Priloga C: Intervju z gospo Polono Šoln Vrbinc z Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ), pristojno za posebne potrebe na Direktoratu za predšolsko in osnovnošolsko vzgojo, 13. avgust 2013.....	90

Kazalo slik in tabel

Slika 4.1: Organizacijska shema Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport	35
Slika 5.1: Območne enote Zavoda Republike Slovenije za šolstvo	44
Slika 5.2: Organizacijska shema Zavoda Republike Slovenije za šolstvo	46
Slika 5.3: Poslanstvo Zavoda Republike Slovenije za šolstvo	50
Tabela 4.1: Načrt investicij Zavoda Republike Slovenije za šolstvo Ljubljana za obdobje 2012–2015	39
Tabela 4.2: Prihodki Zavoda Republike Slovenije za šolstvo, predvideni za leto 2010	40
Tabela 4.3: Odhodki Zavoda Republike Slovenije za šolstvo, predvideni za leto 2010	40
Tabela 4.4: Financiranje osnovne dejavnosti Zavoda Republike Slovenije za šolstvo 2012....	42
Tabela 5.1: Kadrovska struktura po območnih enotah Zavoda Republike Slovenije za šolstvo 2013	47
Tabela 6.1: Posebni projekti in naloge Zavoda Republike Slovenije za šolstvo za leto 2012..	53
Tabela 6.2: Projekti Zavoda Republike Slovenije za šolstvo za leto 2013	56
Tabela 6.3: Projekt za posodobitev kurikularnega procesa na osnovni šoli in gimnazijah.....	59
Tabela 6.4: Projekt e-učbeniki s poudarkom na naravoslovnih predmetih v osnovni šoli.....	60
Tabela 6.5: Projekt Opolnomočenje učencev z izboljšanjem bralne pismenosti in dostopa do znanja	60
Tabela 6.6: Projekt obogateno učenje tujih jezikov II	61
Tabela 6.7: Število zaposlenih predsednikov komisije za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami v letu 2011	64
Tabela 6.8: Število pogodbenih sodelavcev predsednikov komisije za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami v letu 2011	64

Seznam kratic

RS	Republika Slovenija
EU	Evropska unija
MIZŠ	Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport
ZRSŠ	Zavod Republike Slovenije za šolstvo
KUOPP	Komisija za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami
ZZ	Zakon o zavodih
ZDU	Zakon o državni upravi
ZUJF	Zakon za uravnoteženje javnih financ
ZOFVI	Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja
ZR	Zakon o računovodstvu
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZSPJS	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju
LDFN	Letni delovni in finančni načrt
NSS	Nacionalna strokovna skupina
OE	Območna enota
ESS	Evropski socialni sklad
OŠ	Osnovna šola
SŠ	Srednja šola
NPZ	Nacionalno preverjanje znanja
UNESCO	Organizacija združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo

1 Uvod

Za doseganje kar najvidnejših uspehov na področju izobraževanja so urejeni zakoni in državni organi na tem področju bistvenega pomena. V Sloveniji je tako za področje šolstva ustanovljeno Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju MIZŠ), ki se za voljo večjih uspehov in ugodnostih tistih, ki se izobražujejo, trudi postaviti pogoje, ki bi bili najboljši. A vendar, ali je MIZŠ na pravi poti? Pri tem je treba poudariti, da mu je pri zagotavljanju izvrševanja le-teh nalog in pogojev v veliko pomoč več organizacij, med njimi tudi Zavod Republike Slovenije za šolstvo (v nadaljevanju ZRSŠ). Pri tem se je treba vprašati, ali je sodelovanje med MIZŠ in ZRSŠ ustrezno?

ZRSŠ je javni zavod, ki opravlja javno službo; odnos med njim in MIZŠ je dokaj nejasen, saj je zakonodaja, ki ureja področje javnih zavodov, zastarela in nedorečena. Zakon o zavodih (Ur. l. RS 12/91) sicer ureja status zavodov, vendar so vidne pomanjkljivosti. Država preko javne uprave in preko javnih zavodov zagotavlja družbene dobrine, vendar je teh vedno več in so strokovno vedno bolj zahtevne.

Družba je zahtevala odziv in naloge so se porazdelile med razne organizacije – med javne službe, ki pa jim zakonodaja ni sledila, zato se pojavljajo nepravilnosti, ki se odražajo v slabšem odnosu in (ne)sodelovanju. V diplomskem delu bom poskusila dokazati, da strokovnost ZRSŠ ni vprašljiva in je za strokovno podporo še kako potrebno MIZŠ. Formalno sodelovanje med njima je določeno v aktu o ustanovitvi ZRSŠ, v statutu in podrobneje opredeljeno s pogodbo o sofinanciranju dejavnosti ZRSŠ, ki je sklenjena z MIZŠ. Poleg formalnega sodelovanja bom s preučitvijo projektov ovrednotila še neformalno sodelovanje in tako konkretizirala odnos. Osredotočila se bom na projekte, ki jih poleg MIZŠ financira Evropski socialni sklad in so v izvedbi ZRSŠ, opredelila bom delovanje komisije za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami (v nadaljevanju KUOPP), ki deluje na podlagi pooblastila na območnih enotah ZRSŠ, pregledala bom nastajanje Bele knjige, ki predstavlja dokument za napredovanje izobraževanja in še druge skupne naloge, določene v pogodbi o sofinanciranju dejavnosti ZRSŠ za leto 2012.

Zastavljeno hipotezo bom potrdila ali ovrgla s pomočjo intervjujev, ki bodo pridobljeni na ZRSŠ in MIZŠ. Vprašanja se bodo nanašala na področja in projekte, ki jih bom preučevala in na podlagi ugotovitev definirala odnos oziroma (ne)sodelovanje med obema institucijama.

2 Metodološki okvir

2.1 Cilji in pomen diplomskega dela

Cilj diplomskega dela je opredeliti državno upravo, upravljanje in javne zavode, v mojem primeru Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (javna uprava) ter Zavod Republike Slovenije za šolstvo (javni zavod). Podrobneje bom predstavila njuno delovanje, (ne)sodelovanje, nujnost sodelovanja, področja delovanja ter pomanjkljivosti njenega sodelovanja.

Kako je to urejeno v javnem sektorju? Ali je zakonodaja na tem področju jasno opredeljena? Ali je (so)delovanje javnih zavodov zakonsko primerno urejeno? Pri tem je posebno pomembno, da so jasno opredeljena področja delovanja, naloge in dejavnosti tako MIZŠ kot področja tistih organizacij, s katerimi sodeluje.

2.2 Hipoteze

Javna uprava (Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport) nujno potrebuje sodelovanje z javnimi zavodi (Zavod Republike Slovenije za šolstvo), saj lahko le na ta način strokovno izpolnjuje svoje naloge.

Teza 1: Zavod Republike Slovenije za šolstvo razpolaga s širokim strokovnim znanjem, kar predstavlja osnovo za sodelovanje z Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport.

Teza 2: Projekti in naloge zahtevajo veliko dokumentacije, poročil (birokracije), kar vpliva na odnos med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport in Zavodom Republike Slovenije za šolstvo.

2.3 Raziskovalne metode

1. Deskriptivna metoda, ki jo sestavljajo primarni viri (analiza veljavnih predpisov, zakonodaja, in sicer Zakon o zavodih, Zakon o uravnoteženju javnih financ, Zakon o državni upravi, Zakon o organiziranju in financiranju vzgoje in izobraževanja, dokumentacija iz pristojnosti Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, navodila, pravila in drugi sklepi, letno poročilo Zavoda Republike Slovenije za šolstvo iz leta 2013 ter zakonske in druge podlage za delo Zavoda Republike Slovenije za šolstvo). Sekundarni viri bodo namenjeni za zgodovinski pregled ter novosti.

2. Analiza spletnih virov: sledeča metoda mi bo v pomoč v poglavju, kjer bom analizirala delovna področja organa in seznam vseh notranjih organizacijskih enot, veljavne predpise in razčlenila veljavne projekte Evropskega socialnega sklada.

3. Intervjuje bom opravila na Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport in na Zavodu Republike Slovenije za šolstvo. Na Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport z vodjo Sektorja za osnovno šolstvo na Direktoratu za predšolsko vzgojo in osnovno šolstvo z gospodom Borisom Zupančičem in gospo Polono Šoln Vrbinc, odgovorno za izobraževanje otrok s posebnimi potrebami na Ministrstvu za izobraževanja, znanost in šport ter z direktorjem Zavoda Republike Slovenije za šolstvo gospodom mag. Gregorjem Mohorčičem.

2.4 Struktura diplomskega dela

Prvi del diplomskega dela je sestavljen iz metodoloških smernic in bo zajemal cilj in pomen, hipoteze in uporabljeno metodologijo. Drugi del zajema teoretični okvir, kjer bodo predstavljeni relevantni pojmi in opis področja, na katerem delujeta in (ne)sodelujeta Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ter Zavod Republike Slovenije za šolstvo. Tretji del je empirični, kjer bom analizirala odnos med obema institucijama na podlagi izbranih področij dela in ovrednotila teze ter potrdila ali ovrgla zastavljeno hipotezo. V zaključku bom naredila celoten povzetek raziskovalne naloge in podala ugotovitev diplomskega dela.

3 Teoretična izhodišča

S teoretičnimi izhodišči bom predstavila in razdelila pojme, ki se pojavijo v razmerju med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju MIZŠ) in Zavodom Republike Slovenije za šolstvo (v nadaljevanju ZRSŠ). Začela bom z javno upravo in državno upravo ter nadaljevala z javnimi službami in javnimi zavodi. Povzela in predstavila bom formalne pogoje za njihovo delovanje, torej zakonsko osnovo in na zakonski osnovi opredelila odnos med državno upravo (MIZŠ) in javnimi zavodi (ZRSŠ).

3.1 Sistem javne uprave in upravljanje

Opredeljevanje sistema javne uprave največkrat izhaja iz upravnih ved in politologije. Eugen Pusič je opisal sistem javne uprave kot celoto oziroma celovit sistem, kjer se medsebojno povezujejo upravne organizacije. V organizacijah so zaposleni ljudje, ki delujejo kot sestavljena celota z enim osnovnim namenom, da vzpostavijo delovne odnose in strmiijo k skupnemu cilju (Pusič 1985, 33).

Sistem javne uprave lahko klasificiramo na naslednja področja:

- *teritorialne organizacije*, sem sodijo vse dejavnosti, ki so javnega pomena. *Gre v bistvu za državno upravo*, ki predstavlja osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje oblastnih funkcij. Oblastne organizacije prisilijo posameznike, da plačujejo dajatve in niso pod pritiskom tržnih zakonitosti;
- posebne vrste teritorialnih organizacij so *krajevne skupnosti – gre v bistvu za lokalno samoupravo*, je način upravljanja o družbenih zadevah, ki temeljijo na lokalni skupnosti in predstavljajo lokalni teritorialni upravni sistem. Najmanjša teritorialna skupnost je krajevna skupnost, ki pa nima oblasti in je ne prištevamo k državni organizaciji, ampak k teritorialnim samoupravnim organizacijam;
- *funkcionalne organizacije* – opravljajo svoje dejavnosti kot odprt sistem in se za obstanek bojujejo na trgu. Težijo k ekspanziji – širitvi. Najpogostejša je tržna organizacija. Posebna oblika so organizacije, ki opravljajo dejavnosti posebnega

družbenega pomena – *javne službe*.¹ Opravljajo dejavnosti, katerih s sistemom tržne menjave ni moč zagotoviti in imajo na svojem območju tudi monopolni položaj;

- *personalne organizacije* – sem prištevamo društva, družbene organizacije in družbeno politične organizacije. Nekatera opravljajo na osnovi zakona tudi določene javne naloge oziroma naloge državne uprave (Šmidovnik 1985; Haček in Bačlija 2007).

Za delovanje sistema javne uprave je bistvenega pomena tudi ustrezno upravljanje. Po Pusiću (1985) je upravljanje vsaka usmerjena dejavnost in povezovanje ljudi z namenom, da opravljajo družbene zadeve. Pri tem mora dejavnost upravljanja potekati v skladu s pravili in ima vlogo posrednika med postavljenimi cilji in njihovo uresničitvijo (Pusič 1985, 34).

»Upravljanje pomeni določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju teh ciljev« (Virant 2002, 16).

Maks Weber je dokazal, da upravljanje enako deluje na vseh družbenih ravneh po enakih načelih, a mora biti na vsakem področju v skladu z naravo dejavnosti, sicer ne doseže svojega namena. Nejasna in nerazumljiva opredelitev ciljev tako vodi v birokracijo, ki jo je Maks Weber opisal kot negativen pojav, kjer so cilji nerealizirani in organ deluje zgolj zase (Šmidovnik 1985, 83).

Vsaka vlada se sooča z birokracijo, prav tako tudi ministrstva. Pri tem je pomembno, da vlada pravilno usmeri delovanje birokratskega aparata v svoje namene. Za nadzor in odgovornost je v prvi vrsti zadolžena sama in »kazanje s prstom,« ki je nezaželeno, ter napake pogosto ostajajo nekažnovane (Brezovšek in Bačlija 2010, 44).

Težave pri birokraciji se pojavijo tudi na MIZŠ in ZRSS, veliko predolgo tečejo postopki, vključujejo preveč vmesnih postaj – ljudi,² kar posledično podaljša obravnavo posameznega uporabnika. Tudi ZRSS se sooča z birokracijo, zlasti na področju projektov, financiranih iz Evropskega socialnega sklada. Na MIZŠ pa se pojavijo težave z birokracijo po besedah gospe Šoln Vrbinc pri obravnavi otrok s posebnimi potrebami.

V splošnem javna uprava vodi javni sektor, izvršuje oblast in izvaja javne službe. Javna uprava zajema nevladni del,³ vladni del⁴ in tako imenovano občinsko upravo.⁵ V javno upravo

¹ Najpogostejši način izvajanja javne službe je zavod. Sem uvrščamo družbene dejavnosti, kot so šolstvo, zdravstvo, kultura, šport in dejavnosti materialne infrastrukture; vodovod, pošta, ceste, kanalizacija ipd.

² Poročila o otroku iz vrta, šole ipd.

³ Nevladni del sestavljajo: predsednik RS, državni zbor, državni svet, republiška volilna komisija, varuh človekovih pravic, Ustavno sodišče, Računsko sodišče, Agencija za revidiranje postopkov lastninskega preoblikovanja, Državna revizijska komisija, Slovenska akademija znanosti in umetnosti.

⁴ Vladni del sestavljajo: vladne službe, ministrstva in organi v sestavi upravne enote.

sodijo osebe javnega prava, torej javni sektor,⁶ med tem pa v javno upravo ne sodi neposredni uporabnik proračuna – pravosodje (Bohinc 2005, 31–32).

Javna uprava je prepoznavna po sledečih elementih, da (Šmidovnik v Haček in Bačlija 2007, 25):

- država deluje prek svoje javne uprave;
- organizacijsko sestavljajo javno upravo državne in paradržavne organizacije;
- je funkcionalno opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb;
- je bistveni element odgovornost vlade in resornih ministrstev;
- je financiranje proračunsko ali iz drugih javnih virov, kot so skladi;
- normativno velja za javno upravo upravno, deloma civilno pravo in uslužbenki sistem.

Pri vsem tem pa velja za javno upravo dejstvo, da nima konkurence v storitvah oziroma proizvodih. Odsotnost konkurence lahko pripomore k izrabi položaja, ki ga zaseda javna uprava in sproža polemike o optimalni izrabi proračunskih virov.

Splošna opredelitev uprave je, »da je uprava nekaj, kar se opravlja v pisarnah; nekaj, kar je v sorodu s pojmom administracija pa tudi s pojmom birokracija« (Šmidovnik 1985, 26).

Pri opredeljevanju je potrebna previdnost, saj je ljudsko pojmovanje neprimerno, zato je veliko primernejša opredelitev, da javno upravo sestavljajo ljudje, ki imajo določene naloge in skupen cilj. V samem bistvu gre za hierarhično izvrševanje nalog, temelj katerega je uresničitev ciljev organizacije (Šmidovnik 1985, 27–54).

Organi in organizacije, ki sodijo v javno upravo, so:

- **organi, ki odločajo o družbenih zadevah**, zlasti predstavniški organi, ki pa lahko svoja pooblastila prenašajo na druge organe, najpogosteje na izvršilne. Sem sodijo organi pravosodja in posamezniki iz strokovno-tehnične uprave, ki so pooblaščen, da v predstavniških organih izdajajo odločbe v upravnem postopku;
- **organizacije ali organi, ki opravljajo javno službo**, ti organi lahko prepustijo izvajanje družbenih koristi posebej ustanovljeni organizaciji, kadar je potrebno stalno strokovno

⁵ Sem sodijo uprave občin, krajevne skupnosti in drugi ožji deli občin.

⁶ Sem sodijo javni zavodi in izvajalci javnih služb, javne agencije, skladi socialnega zavarovanja, javni skladi, javna podjetja, zbornice, ki se financirajo iz proračuna in samoupravne narodne skupnosti. Vsi so posredni uporabniki proračuna.

delovanje na določenem področju. Takšne organizacije ustanovijo javni organ in sodijo v javno upravo, saj morajo izvajati odločitve pod pogoji, kot jih določi javno-upravni organ;

- **strokovno-tehnična uprava** posreduje organom odločanja vse potrebne informacije, pomaga s strokovnimi nasveti. Medtem je ustanovitev in obseg strokovno-tehnične uprave odvisna od presoje organa (Bučar v Haček in Bačlija 2007, 26–27).

Družbeni interes, ki ni zajet v tržnem mehanizmu, postane dolžnost države. Država je torej tista, ki mora poskrbeti, da se zagotovijo dobrine, ki jih trg ne uspe reproducirati, zagotavlja jih preko javne uprave.

Takšne dobrine so dobrine, ki (Bučar 1969, 45–46):

- a) morajo biti na razpolago vsem,⁷
- b) jih je treba ljudem vsiliti zaradi javne koristi,⁸
- c) se jih ne da individualizirati,⁹
- d) nastajajo pri proizvajalcih, ki imajo monopol.¹⁰

Sestavni del javne uprave je državna uprava, ki je le eno področje javne uprave. Njeni začetki segajo v postfevdalni čas, ko se v Evropi začno pojavljati absolutistične monarhije. Državna oblast je temeljila na državnem upravnem aparatu, ki je zasedal glavno mesto pri izvrševanju oblasti (Pusić v Haček in Bačlija 2007, 31). Podrobnejši opis državne uprave sledi v naslednjem poglavju.

3.2 Državna uprava

Državna uprava ima pomembno vlogo, ne le zaradi svoje številčnosti, ampak predvsem zaradi dejavnosti, ki jo izvaja, je namreč izvrševalec politike in v določenem segmentu tudi usmerjevalec celotnega družbenega razvoja (Dekleva Marguč, 1996).

»Državna uprava je v tem pogledu ožji pojem glede na javno upravo, ki je splošnejši in zajema tudi državno upravo« (Rakočević 1994, 155).

Državna uprava je prevzemala vedno večje in nove naloge. »Nekatere je neposredno vključila v svoj aparat in so jih opravljali neposredno državni organi, predvsem seveda državni upravni

⁷ Osnovna izobrazba, zdravstvo, osebna in premoženjska varnost.

⁸ Komunala, obvezno zdravljenje, veterinarska služba.

⁹ Kolektivne komunalne storitve.

¹⁰ Energetika.

organi oziroma posebne organizacije – upravne organizacije, ki so postale sestavni del državne uprave« (Rakočevič 1994, 157).

S tem državna uprava še ni pokrila vseh dejavnosti, zato je morala ustanoviti še druge organizacije, da je zadovoljila družben interes.

»Za druge naloge je država ustanavljala posebne organizacije – bodisi v obliki javnih služb ali javnih podjetij, ki so bile bolj ali manj tesno povezane z državnim aparatom – vsekakor pa od njega na različne načine (bodisi prek financiranja, nadzora, upravljanja ipd.), v zelo veliki meri odvisne« (ibidem).

S tega vidika ostaja ZRSS v finančni odvisnosti od MIZŠ, hkrati pa tudi drži, da ga je Vlada RS v imenu Republike Slovenije (v nadaljevanju RS) z namenom, da pokrije druge, specifične naloge, tudi ustanovila. ZRSS opravlja strokovno-tehnične naloge, in sicer v skladu z zakoni in aktom o ustanovitvi. Natančnejše določbe oziroma naloge in dolžnosti ZRSS so zapisane v Pogodbi o sofinanciranju dejavnosti ZRSS, ki jo skleneta med seboj MIZŠ in ZRSS na podlagi predloženega Letnega delovnega načrta in finančnega poročila ZRSS (v nadaljevanju LDFN ZRSS).

Poleg tega državna uprava opravlja tudi strokovno-tehnične naloge, kamor sodi zbiranje informacij ter oblikovanje alternativ na podlagi informativnega spremljanja celotnega stanja na posameznem področju ter predlaganje zakonov in ukrepov. Organ, ki upravlja oblastne zadeve, je upravni organ, organ, ki upravlja strokovno-tehnične naloge, je upravna organizacija, kamor sodijo posebne službe v okviru vlade in ministrstev (Bohinc 2005, 34–35).

Funkcija državne uprave je *upravljanje, operativno odločanje in upravno izvrševanje materialnih predpisov* (Trpin v Haček in Bačlija 2007, 32).

Dejanska vloga državne uprave danes je v izvrševanju odločitev, ki jih predlaga in kreira sama, kar pomeni, da jo je treba ves čas kontrolirati, da ne postane preveč vpliven center moči. Za delovanje državne uprave je temeljno načelo načelo zakonitosti, kar pomeni delovanje v skladu z zakoni in ustavo, a zakonodaja pogosto ne sledi interesom družbe dovolj hitro, tako je še vedno rešitev v primerni ureditvi državne uprave, kar pomeni tudi delovanje njenih podaljškov, torej tudi javnih zavodov (Rakočevič 1994, 171–173).

3.2.1 Zakon o državni upravi (ZDU)

Zakon o državni upravi (v nadaljevanju ZDU) v 1. in 2. členu določa, da državna uprava kot del izvršilne oblasti izvršuje upravne naloge, samostojno v okviru ustave, zakonov in drugih predpisov. ZDU državni upravi nalaga, da izvršuje upravne naloge, kot so:

- izvršilne naloge (9. člen),
- sodelovanje pri oblikovanju politik (8. člen),
- inšpekcijski nadzor (10. člen),
- spremljanje stanja (11. člen),
- zagotavljanje javnih služb (13. člen),¹¹
- razvojne naloge (12. člen).

Po zakonu državna uprava zagotavlja opravljanje javnih služb, ki se opravljajo v javnih zavodih in gospodarskih družbah ter v drugih organizacijskih oblikah (Ur. l. RS 52/2002).

Za opravljanje upravnih nalog so zadolžena *ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote*. Za ministrstva velja, da se ustanovijo za opravljanje upravnih nalog na enem ali več področjih. Po potrebi se ustanovi organ v sestavi ministrstva, ki opravlja specializirane, strokovne, izvršilne naloge, naloge javne službe in naloge v okviru inšpekcijskega nadzora. Javne službe delujejo zunaj uprave,¹² lahko tudi neposredno v upravnih organih (Bohinc 2005, 34–35).

ZDU v 16. členu določa tudi, da minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, izdaja predpise in druge akte v skladu z zakonom in sprejema odločitve iz svojega področja. Minister poroča o svojem delu vladi RS, prav tako o izvrševanju zakonov in predpisov, ukrepih, ki jih je sprejel, njihovih učinkih in stanju na njegovem upravnem področju. Poleg tega ministrstvo vladi daje predloge, pobude in od vlade zahteva, da zavzame stališče ali nakaže usmeritve za reševanje vprašanj z njegovega področja. Poleg tega ministrstva opravljajo tudi nadzorstveno funkcijo nad zakonitostjo in strokovnostjo dela lokalnih skupnosti (ibidem).

¹¹ 13. člen ZDU določa, da uprava zagotavlja v skladu z zakonom o opravljanje javnih služb, ki se izvršuje v javnih zavodih, lahko tudi v upravnih organih in gospodarskih družbah ter drugih organizacijskih oblikah, lahko tudi v upravnih organih.

¹² V javnih zavodih in drugih oblikah.

3.3 Javne službe

Da bi država lahko zadovoljila potrebe, so se začele pojavljati tudi druge oblike, ki ne sodijo zgolj v državno upravo, temveč širše – v javno upravo. S tem se je utrjevala samostojnost teh novih oblik institucij in tako se je pojavil pojem javnih služb – »service public« (Rakočević 1994, 127).

Pomembno je poudariti, da javna služba ni organizacija, temveč dejavnost, katere namen je služiti v javno dobro. Javne službe sodijo med sam vrh nalog javne uprave in predstavljajo storitve in proizvode, ki jih opravljajo v okviru javne uprave (Šmidovnik 1985, 136).

»V okvir javnih služb lahko štejemo tako imenovane družbene dejavnosti, dejavnosti s področja tako imenovane materialne infrastrukture in nekatere strokovne dejavnosti operativne narave v državni upravi« (ibidem).

Družbene dejavnosti obsegajo področja:

- a) vzgoje in izobraževanja,
- b) prosvete in kulture,
- c) zdravstva,
- d) veterinarstva,
- e) socialnega varstva.

Področje materialne infrastrukture obsega:

- a) komunalne dejavnosti,
- b) cestno gospodarstvo,
- c) pošto, telefon in promet,
- d) železniško gospodarstvo,
- e) vodno gospodarstvo,
- f) energetska gospodarstvo.

Strokovne dejavnosti obsegajo:

- a) geodetsko službo,
- b) hidrometeorološko službo,
- c) seizmološko službo,
- d) določene strokovne operativne službe v zvezi z notranjimi zadevami¹³

(ibidem).

¹³ Kriminalistična služba, služba prometne varnosti.

Léon Duguit, francoski pravnik, je javne službe opisal kot del državne uprave, ki ponuja možnost ljudem, da se oddaljijo od državne uprave. To je interpretiral kot osvobajanje človeka od državne oblasti. V zgodovini je imela država velik vpliv na javne službe in tudi danes ni dosti drugače, kar je posledično omogočalo tudi izrabljanja. V vsakem primeru je bila storjena velika sprememba in napredek na področju strokovnega in tehničnega napredka ter znanja z uveljavitvijo javnih služb (Pusić 1985, 376).

Zagotavljanje strokovnega znanja na področju vzgoje in izobraževanja je še danes poglavitni razlog za obstoj javnega zavoda ZRSS.

Javne službe so nastale kot posledica delitve dela, katerih obseg je zelo različen in odvisen od političnega pogleda vlade in z njo družbe. Na voljo sta dva skrajna pristopa, prvi je čisti **liberalizem**¹⁴ in na drugi strani čisti **kolektivizem**.¹⁵ V tako skrajnih oblikah se potrebe v družbi ne zagotavljajo, zato je treba zagotoviti enake pogoje dostopa javne službe, ki jih omogočajo naslednja načela:

1. enakopravnost dostopa do javnih služb;
2. stalnost javne službe, le-te morajo biti stalno na razpolago, ne glede na stroške ali izgubo;
3. adaptibilnost, ki zajema prilagajanje javnih služb razvoju in v primeru, da ni več potrebe za njen obstoj, tudi preneha.

Zakonodaja določi obseg javne službe, država pa je tista, ki jih organizirano upravlja (Bohinc 2005, 36–38).

Za urejeno, strokovno, profesionalno, a hkrati brezosebno delovanje je najbolj ustrezen način povezati državni aparat po vertikalni liniji, da bi zagotovili vsestransko strokovno funkcioniranje javnih služb. Ti ukrepi ne pomenijo oživljanja starega sistema, temveč bi takšni ukrepi zagotovili neogibno in nujno potrebno sodelovanje med različnimi organi pri nadzorstvu in strokovnem izpopolnjevanju javnih služb (Kardelj 1956, 13).

¹⁴ Javni interes, v okvirih katerega ustavna javna služba ne obstaja.

¹⁵ Kjer vsaka potreba predstavlja skupni interes, zadovoljiti jih morajo javne službe.

3.3.1 Finančno razmerje med državno upravo (izvršilna veja oblasti) in javno službo (izvajalci)

»Družbeni značaj proizvodnje sili družbo, da organizira vedno več javnih služb in da posega s svojimi predpisi tudi v podjetniško dejavnost« (Bučar 1963, 20).

Posebnosti, ki lahko bistveno vplivajo in spremenijo značaj menjave, so naslednje:

- javne službe imajo *monopolni položaj*, torej navadno enega ponudnika, ki onemogoča oblikovanje povprečne količine potrebnega dela za proizvod. Tako na primer ne bomo imeli v istem kraju dveh ZRSŠ, če je potreben le eden, samo zato, da bi bila med njima konkurenca;
- storitve javnih služb ali zavodov morajo biti vedno na razpolago vsakomur, ne glede na količino povpraševanja;
- če predpostavimo, da imajo javne službe na svojem teritorialnem področju monopol, potem se je treba zavedati, da ni svobodnega, tržnega oblikovanja cen in ni svobodnega ustanavljanja organov ali zavodov, saj je za ustanovitev pooblaščen družbeni organ (Bučar 1963, 30–31).

Delovanje javne službe mora biti zastavljeno racionalno, kar je možno doseči na način, da:

- pristojni državni organ pregleda in določi kalkulacijo cene za storitev, ki jo opravlja javna služba. Merila si pri tem določi sam, tako da primerja podobne dejavnosti v gospodarstvu ali druge javne zavode v drugih predelih. Iz tako nastalih normativov lahko presoja ustreznost porabljene količine dela in stroškov;
- nadzorni organ zavodu – izvajalcu javne službe potrdi stroške in oblikuje standarde ter ceno za njegovo storitev. Cena je oblikovana in postavljena tako, da zavod krije stroške reprodukcije in ne ustvarja dobička (Bučar 1963, 32–33).

Plačilo pobere neposredno izvajalec javne službe od uporabnika storitev, ki jih izvaja javna služba. Pri tem videz vara, v bistvu gre za menjavo med družbenim organom in uporabnikom storitve ali proizvodov javne službe. Družbeni organ v državni upravi je plačilo prepustil javni službi, kar služi zgolj kot predplačilo za obveznosti, ki jih mora pokriti za delovanje javne službe. Družba ima napačno predstavo, kot bi imela javna služba svoje lastne dohodke za storitve, državni organ pa ji pokriva primanjkljaj iz proračuna, a ni tako. Javna služba za svoje delo pričakuje plačilo s strani družbenega organa, ki ji je po zakonodaji dolžan v celoti pokriti stroške delovanja. Dobiček pri javni službi ne sme obstajati, saj javna služba ni ustanovljena

za pridobivanje dobička, njeni morebitni dohodki so dohodki družbenega organa, morebitna nenačrtovana izguba pa delež, ki ga mora pokriti družbeni organ (Bučar 1963, 33–39).

Za družbeni organ dobiček, ki ga morebiti doseže javna služba, ne predstavlja merila uspešnosti poslovanja, cilj organa je izvajanje nalog in pri tem dobro gospodarjenje s čim manj stroški.

Zavodi se ustanovijo zlasti za družbene dejavnosti. Rakočević (1994, 152) meni, da je v Zakonu o zavodih še veliko elementov nedorečenih, zlasti da je premalo poudarka na javnem interesu, saj je v ozadju kljub vsemu pridobivanje dobička, a je pomembno kam in kako ga usmerijo.

»Zaradi tega je gotovo nekonsistentno in celo nerazumljivo popolnoma ali vsaj izrecno že v zakonu izključevati sploh možnost pridobivanja dobička« (Rakočević 1994, 153).

Pridobivanje dobička se z javnimi zavodi, katere zagotavlja republika ali občina, ne spodobijo, saj je primarni cilj opravljanje dejavnosti v javnem interesu, a Rakočević ne vidi ničesar spornega, če bi pridobivanje dobička umestili v dejavnost zavodov. Različni zavodi so postali že nuja pri opravljanju strokovnih nalog upravnih organov, brez njih bi delovanje upravnih nalog zastalo.

3.4 Javni zavod

Zavodi so organizacije, ustanovljene za opravljanje dejavnosti na področju vzgoje in izobraževanja, znanosti, športa, kulture, zdravstva, socialnega varstva, otroškega in invalidskega varstva, socialnega varovanja in drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička (Zakon o zavodih, Ur. l. RS 12/1991, 8/96).

So osebe javnega prava, urejeni z Zakonom o zavodih (v nadaljevanju ZZ) in s področnimi zakoni.

»Javne zavode ustanovijo republika, občina ali mesto in druge javnopravne osebe na podlagi zakonskega pooblastila z namenom, da zadovoljujejo javne interese na posameznih področjih negospodarskih dejavnosti« (Korpič Horvat 2004, 46).

V skladu z 48. členom ZZ zavod pridobiva sredstva za svojo dejavnost:

- od ustanovitelja,
- s plačili za storitve,
- s prodajo blaga in storitev na trgu,
- iz drugih virov v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi.¹⁶

Sredstva ustanovitelja, ki jih pridobi javni zavod iz državnega ali občinskih proračunov, so določena in sklenjena s pogodbo, na podlagi katere jim pristojni neposredni proračunski uporabnik (v mojem primeru MIZŠ) nakazuje sredstva za izvajanje javne službe. ZRSS prejema sredstva, ki so namenjena za plače in stroške delovanja, prispevke delodajalca, stroške materiala in storitev, vse to je določeno in zapisano v pogodbi o sofinanciranju dejavnosti ZRSS, ki jo letno skleneta MIZŠ in ZRSS (Korpič Horvat 2004, 47–48).

Poslovanje javnih zavodov je opredeljeno v 9. členu Zakona o računovodstvu¹⁷ (v nadaljevanju ZR). Zlasti je več napak pri prikazu poslovanja, kjer zakon zahteva ločeno spremljanje poslovanja in prikaz izida poslovanja.

Javni zavodi so dolžni ločeno izkazovati:

1. sredstva, pridobljena iz javnih financ;
2. sredstva, pridobljena s plačili za storitve;
3. sredstva, pridobljena s prodajo blaga in storitev na trgu.

Ločeno izkazovanje sredstev zagotavlja zlasti ustrezno preglednost virov financiranja in tudi namensko porabo sredstev. »Z ločenim izkazovanjem sredstev se zagotovi, da se sredstva, ki so namenjena za financiranje javne službe (programov), ne porabljajo za druge namene, za izvajanje tržne dejavnosti« (Korpič Horvat 2004, 49).

Tudi ZRSS ima svojo zgodovino poslovanja, saj že več kot 50 let deluje na področju vzgoje in izobraževanja, proučuje šolstvo, vsebine, organizacijo ter razvija novitete. ZRSS je torej posredni proračunski uporabnik, katerega delovanje je urejeno z Zakonom o zavodih in Zakonom o gospodarskih javnih službah. V 3. členu Zakona o gospodarskih javnih službah je zapisano, da se obvezne gospodarske javne službe določijo z zakonom. Tehnične, oskrbovalne, stroškovne in organizacijske standarde za opravljanje gospodarskih javnih služb se urejajo s predpisi pristojnih ministrstev.

¹⁶ Višina sredstev je odvisna od dejavnosti javnega zavoda.

¹⁷ Zakon o računovodstvu, ZR, Ur. l. RS 23/99.

»Pomanjkljiva ureditev statusa, financiranja in drugih segmentov poslovanja vpliva na pravilnost in smotrnost poslovanja javnih zavodov«, ki jih je ugotovilo računsko sodišče v svojih revizijskih poročilih in opozorilo na neurejen status in poslovanje javnih zavodov (Korpič Horvat 2004, 45).

3.4.1 Ustvarjanje presežka javnega zavoda

V drugem odstavku 48. člena ZZ je določeno, da »javni zavod lahko pri poslovanju ustvari presežek prihodkov nad odhodki, a ga ne sme razporejati po svoji presoji, ampak ga lahko uporabi le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi določeno drugače« (Korpič Horvat 2004, 50).

S pridobljenim presežkom javni zavod ne odloča po svoji presoji, temveč je razporeditev omejena z ZR, ki v 19. členu določa, da javni zavod presežek lahko razporedi, vendar v skladu z omenjenim zakonom in odločitvijo ustanovitelja.

»Presežki bi se morali porabljeni za razvoj negospodarskih dejavnosti, razširitev negospodarskih dejavnosti, izboljšanje kakovosti storitev ali pa bi se morala zmanjšati poraba javnih sredstev« (ibidem).

Pri ustvarjanju in porabi presežka javnega zavoda se porajajo vprašanja o pravilni porabi presežka in v nedorečeni zakonodaji na tem področju. Javni zavodi so nemalokrat sredstva razporejali prosto in jih uporabili tudi za plače zaposlenim, a pri tem niso upoštevali zakonodaje ter so izvajali investicije, čeprav niso bile povezane z opravljanjem javnih služb, niti niso pridobili soglasja ustanovitelja niti ga obvestili o nameri porabe presežka (Korpič Horvat 2004, 51).

Korpič Horvat meni, da je opravljanje in razvoj dejavnosti vezano na celotno poslovanje javnega zavoda, kamor sodijo tudi stroški dela, kar pomeni, da se presežek lahko uporabi za izplačila plač zaposlenim. Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih (ZRPJZ) je omogočal zakonsko 3 odstotke sredstev za plače za plačilo delovne uspešnosti. Vlada je omogočila resornim ministrstvom s pooblastilom, da lahko izdajo soglasje za plačilo povečane delovne uspešnosti do 10 odstotkov sredstev, v primeru večjega odstotka mora vlada izdati soglasje. Novi zakon, sprejet 1. julija 2004, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS) v 21. členu dovoljuje za plačilo delovne uspešnosti največ 5 odstotkov.

»Javni zavodi so posredni proračunski uporabniki javnih sredstev, »zato računsko sodišče v celoti preverja poslovanje javnih zavodov in s tem porabo sredstev, ki jih javni zavodi pridobivajo ne glede na vir« (Korpič Horvat 2004, 54).

Računsko sodišče je pristojno za ugotavljanje nepravilnosti pri poslovanju javnih zavodov. Pri pregledu poslovanja je računsko sodišče ugotovilo, da javni zavodi podajajo resnično sliko sredstev in obveznosti do virov sredstev (bilanco stanja) ter prihodkov in odhodkov v skladu z veljavnimi predpisi in slovenskimi računovodskimi standardi.

Ugotovljene so bile nekatere napake v izkazovanju in nepravilnosti pri poslovanju:

- zaradi upoštevanja napačne stopnje rasti cen življenjskih potrebščin je bila vrednost sredstev previsoko izkazana;
- pri izkazanih zneskih obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje, je bila previsoko izkazana obveznost;
- pri previsoko izkazani amortizaciji računalniške opreme;
- pri vpisih v poslovne knjige, ki niso bili časovno zaporedni, popolni in ažurni;
- v osnovnih šolah, ki niso ločeno spremljale poslovanja in so prikazovale izid poslovanja s sredstvi javnih financ in drugih sredstev za opravljanje javne službe in ne kot to določa 9. člen ZR;
- računsko sodišče je v zvezi s sklepanjem pogodb s prejemniki tekočih transferov (javni zavodi s področja šolstva, športa, socialnega dela, kulture ...) odločilo, da se mora za vsako proračunsko leto skleniti pogodba o financiranju (Korpič Horvat 2004, 55–56).

»Poleg pravilnosti poslovanja računsko sodišče preverja tudi, ali javni zavodi ravnavo s sredstvi varčno, učinkovito in uspešno« (Korpič Horvat 2004, 58).

Zavod je pravna oseba s pravicami, odgovornostmi in obveznostmi, ki jih določata zakon in akt o ustanovitvi, opravlja lahko eno ali več dejavnosti. Razširitev dejavnosti je mogoča le s soglasjem ustanovitelja. Dejavnost zavoda je omejena na sklepanje pogodb in opravljanje pravnih poslov le v okviru dejavnosti, ki je vpisana v sodni register. Za direktorja zavoda je lahko imenovan vsak, ki izpolnjuje pogoje, določene z zakonom in aktom o ustanovitvi oziroma s statutom zavoda. Direktor se imenuje na podlagi javnega razpisa, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi drugače določeno. Nadzor nad delom zavoda opravljajo pristojni državni organi. Nadzor nad finančnim poslovanjem zavoda opravljajo pristojni državni organi oziroma pooblaščenice organizacije.

Pri tem je zanimivo, da so zavodi v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS) urejeni s splošnimi statusnimi zakoni, medtem ko v državah članicah EU tega ni, niti ni zakonskih opredelitev ali statusne opredelitve zavodov. V EU se zavodi zakonsko urejajo s posebnimi zakoni o njihovi ustanovitvi. V RS je poleg ZZ urejen status zavodov še s področnimi nepreglednimi zakoni, kar predstavlja pomanjkljivost sistema. Zanimivo je, da Pogodba o Evropski skupnosti ne opisuje nikakršne določbe, ki se nanašajo na javne službe. Iz tega je moč razbrati, da javne službe niso predmet urejanja evropskega prava. Nekako je to samo po sebi razumljivo, da v zdravstvo in izobraževanje ni mogoče vnašati pravil o prosti konkurenci, saj se te dejavnosti v vseh članicah financirajo neposredno iz proračuna (Trpin v Bohinc 2005, 278–279).

3.4.2 Dejavnost javnega zavoda

Pri javnih zavodih se dejavnost loči na *temeljno* in *dopolnilno*. Temeljna dejavnost temelji na netržnem zagotavljanju dobrin in storitev, medtem ko dopolnilna dejavnost obsega dobrine in storitve, ki se oblikujejo tudi izven javne službe, po tržnih cenah (Bohinc 2005, 304).

»Zavod se torej ne more ustanoviti za opravljanje pridobitnih dejavnosti. Zavod je izključno nepridobitna pravnoorganizacijska oblika. Nepridobitnost se veže na namen, zaradi katerega se zavod ustanavlja, in ne na vire financiranja« (ibidem).

Po ZZ zavod lahko opravlja tudi gospodarsko dejavnost, a zgolj pod pogojem, da je dejavnost v okviru javne službe, za katero je zavod bil ustanovljen. Razširitev dejavnosti zavodu omogoča zgolj soglasje ustanovitelja.

Zaposleni v javnem zavodu so javni uslužbenci, kar določa in ureja Zakon o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU). ZJU določa, da je javni uslužbenec posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju, torej posameznik, ki se zaposli v državni upravi, državnih organih, lokalni skupnosti ter javnih zavodih, javnih skladih in javnih agencijah. Javni uslužbenci v javnih zavodih so specifični, saj niso državni uradniki, ker ne izvajajo državnih nalog. Dejavnost javnih zavodov ne sloni neposredno na državno-oblastnih nalogah, temveč na uresničevanju javnega interesa. Za dejavnost javnega zavoda zaposleni delujejo v smeri, da bi uresničili javni interes, pri tem pa za svoje delo uporabljajo javna sredstva.

Uslužbenska razmerja so določena z ZJU,¹⁸ medtem ko plače uslužbencev v javnih zavodih ureja Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS). Dejavnost javnih zavodov ni ogrožena s privatizacijo in z zmanjševanjem javne službe, ogroža jo neustrezna organizacija, upravljanje in zlasti pomanjkljiva zakonodaja na tem področju (Bohinc 2012, 94–132).

Javni zavodi zajemajo velik segment zaposlenih v Sloveniji, in sicer okoli 15 odstotkov. Ureditev področja bi morala biti celovita in transparentna, saj spremljanje odhodkov in stroškov po računovodskih kontih še vedno ni urejeno. Ta problem postavi pod vprašaj tudi izkazani poslovni izid javnih zavodov, zlasti ko se ugotavlja ločeno za javno službo in tržno dejavnost.

Na eni strani naj bi namreč javni zavodi kot neprofitne organizacije v delu, ko gre za dejavnost javne službe, poslovali s pozitivno ničlo, na drugi strani pa jim je dovoljeno, kar je sicer v protislovju z neprofitnim značajem javnega zavoda, pri tržni dejavnosti ustvarjati čim večji dobiček (presežek prihodkov nad odhodki). Sedanja pravna ureditev omogoča, da v javnih zavodih del stroškov, ki nastanejo pri tržni dejavnosti, prikažejo kot stroške javne službe (Bohinc 2005, 286–287).

Ekonomska, politična in družbena klima dopušča sicer nove možnosti in vstop modernejših pristopov in načel, ki še bolj poudarjajo pomen izobraževanja za stabilno družbo. Pri tem so nujne spremembe tudi glede infrastrukture, ki bi omogočila hitrejši in kakovostnejši razvoj izobraževanja in omogočila intenzivnejše raziskovalno delo.

Potrebna je uveljavitev medinstitucionalnega sodelovanja in naravnost odprtemu ter stalnemu komuniciranju s svetom, da bi se približali razviti Evropi. Spremembe so lahko pozitivne le, če temeljijo na strokovnem nivoju tako na teoretičnih kot empiričnih raziskavah. Vsemu temu se posveča ZRSS, ki s proučevanjem in oblikovanjem strokovnih skupin, ki poskrbijo za pripravo strokovne dokumentacije, vse z namenom ponuditi utemeljene rešitve (Rečnik 1991, 81–89).

¹⁸ ZJU velja za javne zavode do 21. člena, medtem ko posebnosti ZJU v drugem delu uporabljajo zgolj za uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

3.4.3 Zakon o zavodih (ZZ), Zakon o organizaciji financiranja vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) in Zakon o uravnoveženju javnih financ (ZUJF)

V 2. členu Zakona o zavodih (v nadaljevanju ZZ) je zapisano, da zavode lahko ustanovijo domače in tuje fizične ter pravne osebe. Omenjeno velja, če ni za določene dejavnosti ali za posamezne zavode določeno z zakonom drugače.

Javne zavode lahko ustanovi *republika, občina, mesto in druge z zakonom pooblašene javne pravne osebe*. ZRSS je ustanovila Vlada Republike Slovenije v imenu Republike Slovenije.

V ZZ je določeno, da se zavod sme ustanoviti, če so pripravljena sredstva za ustanovitev in dejavnost zavoda in ko so izpolnjeni drugi pogoji, ki jih določa zakon. Sredstva za delovanje ZRSS se odredijo s pogodbo o sofinanciranju dejavnosti ZRSS na podlagi letnega delovnega in finančnega poročila MIZŠ.

Akt o ustanovitvi zavoda mora vsebovati vse statusne sestavine in značilnosti zavoda kot pravne osebe, te so:

- ime in sedež ustanovitelja,
- sedež ter dejavnost,
- določbe o organih zavoda,
- sredstva, ki so zagotovljena zavodu,
- način in pogoje pridobivanja sredstev,
- način razpolaganja s presežkom,
- način kritja primanjkljaja.

Ustanovitveni akt določa tudi še obveznosti zavoda v pravnem prometu, odločbo o odgovornosti ustanovitelja do zavoda in medsebojne pravice in obveznosti ustanovitelja in zavoda (Bohinc 2005, 295).

ZZ v 13. členu določa *ime in sedež zavoda*, ki *navaja dejavnost*, ter sedež poslovanja. Zavod lahko vsebuje ime ustanovitelja, torej republike, občine ali mesta. Sestavni del imena je lahko tudi znak, grafična oblika imena, zavod ima lahko tudi skrajšano ime.

Po 55. členu ZZ zavod lahko preneha na podlagi stečaja, če ustanovitelj po zakonu ali aktu o ustanovitvi ni odgovoren za obveznosti zavoda. Nad javnim zavodom, ki je pravna oseba, se lahko uvede stečajni postopek, če ustanovitelj ne prevzame obveznosti tega zavoda pred uvedbo stečajnega postopka (Bohinc 2005, 300).

Javni zavod ima delovanje omejeno s pravnimi predpisi in ustanovitvenim aktom. Zahteve, določene s strani ustanovitelja, so usmerjene zagotavljanju in uresničevanju javnega interesa.¹⁹ Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov točno določa uporabnike in ZRSS je posredni uporabnik proračuna (Ur. l. RS 46/2003).

Za upravljanje zavoda je zadolžen *svet* ali *drug kolegijski organ upravljanja*.

Svet zavoda sprejema statut v soglasju z ustanoviteljem, pravila in druge splošne akte zavoda. Določa finančni načrt, sprejema zaključni račun, predlaga ustanovitelju spremembe, daje predloge, mnenja, ima predstavnisko, nadzorstveno in poslovodno pristojnost in je nekakšen vrhovni organ zavoda.²⁰

Sestavljajo ga predstavniki ustanovitelja, predstavniki uporabnikov, predstavniki delavcev in javnost, ki je zainteresirana (ZZ 30. čl.; Bohinc 2005, 309). Svet zavoda si pristojnosti deli s poslovodnim organom. Pri zavodih predstavlja poslovodni organ *direktor*, na ZRSS je to gospod Gregor Mohorčič. Njegove dolžnosti so, da vodi, organizira poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa zavod in je odgovoren za zakonitost in strokovnost dela zavoda. Z zakonom ali aktom o ustanovitvi je glede na obseg dela določeno, da sta poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela zavoda ločeni. Direktorja imenuje in tudi razrešuje ustanovitelj, lahko pa je s področnim zakonom ali aktom o ustanovitvi za imenovanja in razrešitev pooblaščen svet zavoda, ki velja šele s soglasjem ustanovitelja.

ZZ ne ureja odškodninske odgovornosti niti ne posebej odgovornosti za gospodarno ravnanje s sredstvi, kar bi bilo morda v razmislek in primerno za spremembe.

Direktorju traja mandat štiri leta, če ni z aktom o ustanovitvi ali zakonom določeno drugače. Po preteku mandatne dobe je ista oseba lahko znova imenovana za direktorja, tako je gospod Gregor Mohorčič že od leta 2006 direktor ZRSS. Direktor zavoda se imenuje na podlagi javnega razpisa, ki ga ureja ZZ.

Pri tem je ostalo kar nekaj prostora, prostega za različne ureditve upravljanja zavodov, kar privede do nesoglasij o upravljanju javnega zavoda, do neuskkljenosti med organi in odgovornostjo članov v posameznih organih javnega zavoda (Korpič Horvat 2004, 46).

Javni zavodi se lahko financirajo tako iz javnih kot iz zasebnih sredstev.²¹

¹⁹ Točne in korektne opredelitve javnega interesa v zakonu ni in to odpira poti pridobivanju dodatnih nezaželenih prihodkov s strani zakonodaje.

²⁰ Lahko se imenuje tudi drugače, na primer upravni odbor.

²¹ Kaj so javna in kaj zasebna sredstva ne določa niti Zakon o javnih financah niti drugi predpisi. Vsekakor lahko štejemmo za javna sredstva proračunska sredstva in prispevke, ki se zbirajo na prisilen način (z zakonom).

V 41. členu ZZ je opredeljeno strokovno delo zavoda. Opravlja ga *strokovni vodja*, imenuje in razrešuje ga svet zavoda po predhodnem mnenju strokovnega sveta, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi določeno drugače (ZZ, 41. člen).

Nejasna določba ZZ omogoča različno porazdelitev pristojnosti med direktorja in strokovnega vodjo in s tem neusklajeno prakso.

V zavodu deluje še *strokovni svet*. Njegove naloge zajemajo vprašanja s področja strokovnega dela, odloča o strokovnih vprašanjih, določa strokovne argumente za programe in razvoj javnega zavoda. Poleg teba svetu, direktorju in strokovnemu vodji podaja mnenja, predloge glede organizacije dela ter opravlja še druge naloge v okviru zakona ali akta o ustanovitvi (Bohinc 2005, 312–311).

»Direktor je osrednji vezni člen med državo in javnim zavodom. Prek njega bi država lahko uveljavila svojo politiko na ustreznem področju po hierarhiji, ki bi bila vzpostavljena, če bi direktorja imenoval minister« (Šmidovnik v Bohinc 2005, 312).

Minister ima zgolj pravico do soglasja k imenovanju direktorja, vendar takšna ureditev omogoča javnemu zavodu, da izrazi in uveljavi svojo voljo, ter nasprotuje volji, ki jo zastopata in izražata pristojno ministrstvo in država.

»To pa pomeni, da je mehanizem javne uprave na takem področju lahko kadarkoli blokiran oziroma da ob taki sistemski ureditvi ni zagotovila za njegovo brežhibno delovanje« (ibidem).

Teorija navaja še več vprašanj, ki jih ZZ ne zajema, niti jih ne opredeljuje področna zakonodaja. »Ugotavlja se namreč, da država oziroma njeni organi ne obvladujejo dovolj zanesljivo dogajanja v javnih zavodih. Ne obvladujejo na primer dovolj zanesljivo zaposlovanja in nagrajevanja v teh zavodih, ker nimajo dovolj vpliva niti na notranjo organizacijo in sistemizacijo in seveda tudi ne na konkretne namestitve osebja v zavodih« (Šmidovnik v Bohinc 2005, 312).

Opisana ureditev, kjer direktorja ne imenuje in določi ustanovitelj, temveč ga imenuje svet (v primeru ZRSŠ da pristojen minister k njegovi izvolitvi zgolj samo soglasje), omogoča avtonomnost oziroma politično samostojnost zavoda. V tem smislu strokovne in politične neodvisnosti, ustvarjalne svobode, a hkrati tudi odgovornosti, ki se prelaga na člane sveta, za zavod predstavlja pozitivno samostojno delovanje v okviru zakonov in predpisov (Bohinc 2005, 313).

Na drugi strani ima javni zavod status pravne osebe brez premoženja. Ministrstvo, ki je državni organ, politično voden, kljub temu ni pravna oseba. Pri tem dr. Rado Bohinc predstavlja izravnavo statusa z odvzemom statusa pravne osebe zavodom, kar pomeni, da pridejo nazaj pod okrilje države, kar se je v zgodovini že zgodilo (Bohinc 2005, 293–295).

V pripravi je bil že nov predlog zakona o javnih zavodih (v nadaljevanju pZZ04), ki naj bi nadomestil zastarel ZZ (Ur. l. RS 12/91), vendar do sprejema ni prišlo. Nov zakon bi bil zelo dobrodošel ali vsaka sprememba k obstoječemu ZZ. Največji kamen spotike ostaja področje premoženja javnih zavodov, zato bi bilo smiselno na novo urediti status javnih zavodov. ZRSŠ je javni zavod, saj ga je ustanovila Vlada RS v imenu Republike Slovenije in ga, kot je dejal moj sogovornik gospod Mohorčič, umestila pod domeno MIZŠ.

Po 28. členu ZOFVI razvojno in svetovalno delo v vzgoji in izobraževanju opravljajo (Ur. l. RS 12/1996):

- za področje predšolske vzgoje, osnovnošolskega izobraževanja, gimnazijskega izobraževanja, vzgoje in izobraževanja v domovih za učence in v dijaških domovih ter vzgoje in izobraževanja za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami, za splošno izobraževalne predmete pa tudi v poklicnem in strokovnem izobraževanju ZRSŠ;
- za področje poklicnega in strokovnega izobraževanja Center RS za poklicno izobraževanje;
- za področje izobraževanja odraslih Andragoški center RS.

Naloge na področju zunanjega preverjanja znanja učencev, dijakov, vajencev in odraslih, opravlja Državni izpitni center. Naloge s področja šolske in obšolske dejavnosti za učence, vajence in dijake opravlja Center šolskih in obšolskih dejavnosti skupaj z vrtci in šolami, lahko pa tudi drugi zavodi (Bohinc 2005, 344).

Člen 29 ZOFVI določa pristojnosti zavodov s teh področij oziroma dejavnosti, in sicer tako da ZRSŠ, Center RS za poklicno izobraževanje in Andragoški center RS opravljajo naslednje naloge: pripravo strokovnih podlag za odločanje o zadevah, ki so v pristojnosti strokovnih svetov, svetovalno delo za vrtce, šole in organizacije za izobraževanje odraslih, ki izvajajo javno veljavne programe, in za delodajalce v poklicnem izobraževanju, organiziranje stalnega strokovnega izobraževanja in usposabljanja strokovnih delavcev in ravnateljev, pripravo metodologije za pripravo učbenikov, druge naloge, določene z zakonom in drugimi predpisi ter aktom o ustanovitvi (Bohinc 2005, 345).

3.4.4 Načrt Vlade Republike Slovenije za ureditev statusa javnih zavodov

Vlada RS si že vrsto let prizadeva za nov zakon na področju zavodov, tako je na 84. redni seji 22. julija 2004 pripravila besedilo predloga zakona o zavodih (v nadaljevanju ZZ04). Zakon bi prinesel vrsto sprememb, zlasti na področju formalne, pravne ureditve zavodov.

»Predlog ZZ04 ureja javni zavod kot statusno obliko osebe javnega prava in zasebni zavod kot statusno obliko zasebnega prava, ki se ustanovi z dovoljenjem pristojnega ministrstva« (Bohinc 2005, 281).

Do sprejetja predloga ZZ04 ni prišlo, a s tem še ni bilo konec prizadevanj Vlade RS za pravno ureditev zavodov. ZZ je bil zamišljen zgolj kot prehodni zakon, dokler področni zakoni za posamezne dejavnosti ne bi uredili odprtih vprašanj ali dokler ne bi bil sprejet nov zakon o javnih zavodih. ZZ je danes sistemski zakon, katerih določbe so področni zakoni zgolj prevzeli. Uporaba izrazov javna služba, javni zavod so z vidika upravljanja neprimerni, saj gre bolj za državne službe in državne zavode. ZZ je dopuščal izvajanje javne službe tudi v zasebni obliki, a zgolj s pridobitvijo dovoljenja – koncesije. Zavod s pravico javnosti je bil v uporabi, če so ustanoviteljice druge pravne osebe,²² za ureditev pa so bili potrebni še področni zakoni. Drugih statusnih oblik ZZ ni poznal (Ministrstvo za javno upravo 2013).

Večkrat je bilo že govora o novem zakonu o zavodih, ki naj bi prinesel določene spremembe, a do sedaj ni bilo vidnejšega uspeha pri sprejemanju. S predlaganim novim zakonom o zavodih je Irma Pavlinič Krebs želela »modernizirati« javni sektor, a očitki o privatizaciji in komercializaciji javnih zavodov, ki bi po mnenju nasprotnikov zakona prinesli zgolj podražitev, ni dobil zelene luči (Zupanič 2011a). Civilna družba je bila neomajna, sodelovala je na razpravi o privatizaciji zavodov v državnem zboru in bila ostro proti komercializaciji javnih storitev, po vzoru podjetij. Tako še vedno ostaja krovni zakon ZZ iz leta 1991. Poslanci so zato novemu zakonu, ki naj bi dobil tudi novo ime, in sicer Zakon o dejavnosti splošnega pomena, morali prižgali rdečo luč (Zupanič 2011b).

V nadaljevanju je Vlada RS vendarle sprejela ukrepe za izboljšanje zakonske ureditve javnih zavodov. Državni zbor RS je na seji 11. maja 2012 sprejel Zakon o uravnoteženju javnih financ (v nadaljevanju ZUJF), s katerim je na novo opredelil naloge javnih zavodov, seveda tudi ZRSŠ, a niti sprejeti zakon ni prinesel v izvajanju dejavnosti ZRSŠ sprememb. ZUJF je

²² Kot so zbornice, združenja in univerze.

29. člen ZOFVI, ki je določal pristojnosti javnih zavodov, izbrisal, 28. člen pa spremenil tako, da so zapisane naloge v zakonu sledeče (53. člen ZUJF):

- a) priprava strokovnih podlag za odločanje o zadevah iz pristojnosti strokovnih svetov in ministra,
- b) razvoj, spremljanje in evalvacija kurikula,
- c) razvojno in raziskovalno delo na področju vzgoje in izobraževanja,
- d) razvoj kakovosti v izobraževanju,
- e) spremljava in evalvacija vzgojno-izobraževalnega dela in vodenje vzgojno-izobraževalnih zavodov,
- f) svetovalno delo,
- g) usposabljanja strokovnih delavcev in ravnateljev,
- h) izvajanje postopkov usmerjanja otrok s posebnimi potrebami,
- i) pomoč pri pripravi mednarodnih projektov,
- j) izvajanje zunanjih preverjanj znanj,
- k) skrb za šolske in obšolske dejavnosti,
- l) pomoč pri mobilnosti zaposlenih in mladih,
- m) organiziranje šolskih tekmovanj,
- n) skrb za muzejsko dejavnost na področju vzgoje in izobraževanja,
- o) druge naloge.

Z omenjenim zakonom ureditev zavodov še ni zaključena, saj ni bil izpeljan korak naprej, ko naj bi Vlada RS do 1. januarja 2013 sprejela *akte o ustanovitvi javnih zavodov* iz drugega odstavka 28. člena ZOFVI, pri tem pa je v 215. členu ZUJF določeno, da do uveljavitve aktov o ustanovitvi javni zavodi opravljajo naloge, ki so določene v 28. členu ZOFVI, kar odraža tudi trenutno stanje, kot mi je potrdil direktor ZRSS gospod Mohorčič in vodja Sektorja za osnovno šolstvo na MIZŠ gospod Zupančič. Akte o ustanovitvi javnih zavodov za izvajanje nalog iz prejšnjega odstavka sprejme Vlada Republike Slovenije (Zakon o uravnoteženju javnih financ, Ur. l. RS 40/2012).

4 Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport v povezavi z Zavodom Republike Slovenije za šolstvo

Področja, ki jih obsega delo MIZŠ, so urejena s sistemskimi zakoni in podzakonskimi predpisi. Cilji MIZŠ so zapisani in opredeljeni v zakonih in vzgojno-izobraževalnih programih.

Od leta 1990 dalje je ministrstvo za šolstvo vodilo osem ministrov – kot deveti minister ga sedaj vodi dr. Jernej Pikalo, in sicer od 20. marca 2013 dalje. V diplomskem delu sem se pri opredeljevanju MIZŠ osredotočila predvsem na programe in projekte, ki ne vključujejo znanosti in športa, temveč le na področje izobraževanja, ki predstavlja odnos med MIZŠ in ZRSŠ.

Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev v 14. členu podrobneje in na široko določa, da ministrstvo na področju izobraževanja, znanosti in športa opravlja zadeve, ki se nanašajo na vzgojo in izobraževanje.

V sklopu vzgoje in izobraževanja se nanašajo na položaj in družbeno zaščito otrok, mladostnikov in odraslih v vrtcih, osnovnih šolah, glasbenih šolah, srednjih šolah, zavodih oziroma enotah za izobraževanje in usposabljanje otrok z motnjami v razvoju, dijaških domovih in enotah za izobraževanje odraslih; na področje visokega šolstva; na dijaške in študentske domove; na izobraževanje pripadnikov italijanske in madžarske narodnostne skupnosti ter Romov; na izobraževanje pripadnikov slovenske manjšine;²³ na dopolnilni pouk slovenskega jezika in kulture za Slovence po svetu; na športno vzgojo in rekreacijo; na selektivni in vrhunski šport; na pripravo sistemskih in drugih rešitev; na pripravo nacionalnega programa in programa javne službe; na pripravo meril za financiranje javne službe; na vzpostavitev bilance nepremičnin in pripravo programa investicij in investicijskega vzdrževanja; na oblikovanje informacijskega sistema za področje šolstva in športa; na vzpostavitev kadrovske evidence in izobraževanje pedagoških, andragoških in drugih strokovnih delavcev ter na napredovanje v nazive (Ur. l. RS 71/1994).

²³ V Italiji, Avstriji in na Madžarskem.

4.1 Naloge in organizacija Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

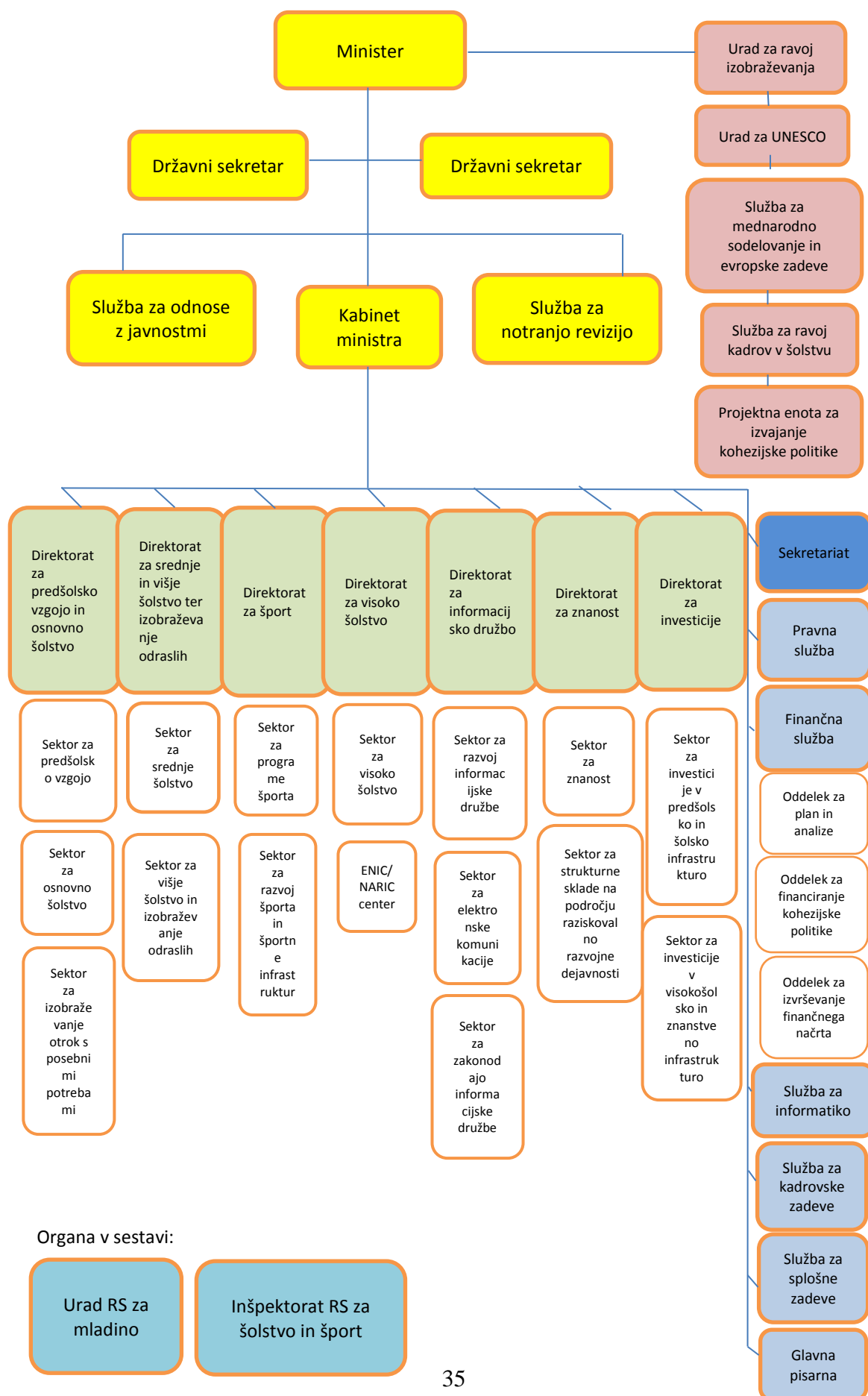
V okrnjeni definiciji MIZŠ opravlja strokovne in upravne naloge na področju predšolske vzgoje, osnovnošolskega izobraževanja, nižjega in srednjega poklicnega izobraževanja, višjega strokovnega izobraževanja, glasbenega izobraževanja, izobraževanja otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, izobraževanja odraslih, visokošolskega izobraževanja, znanosti in športa. Naloge vedno opravlja v skladu z ustavo, zakonodajo in drugimi predpisi ter v smislu trenutne politične oblasti (Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport 2013a). Ministrstva vodijo ministri. Minister, ki je imenovan v vlado, je tako kot drugi ministri odgovoren za sprejeta stališča, sprejete odločitve vlade in za pravilno izvajanje sprejetih odločitev. Minister mora opravljati dolžnosti, voditi ministrstvo v skladu s sprejeto politiko in predstavljati ministrstvo. Odgovoren je za njegovo vodenje, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delovanje, izdaja predpise, poskrbi za izdajo drugih aktov, ki so v pristojnosti ministrstva in organov v sestavi in izvršuje naloge, ki jih določa zakon ali kak drug predpis.

Ministrstva imajo lahko največ dva državna sekretarja (glej sliko 4.1). Državni sekretar je zadolžen, da pomaga ministru pri opravljanju njegove funkcije v okviru pooblastil, ki mu jih da minister in ga nadomešča v času njegove odsotnosti. Minister ne more in ne sme pooblastiti državnega sekretarja, da izdaja predpise in glasuje na seji vlade namesto njega. Funkcija državnega sekretarja preneha z odstopom, z razrešitvijo in avtomatično s prenehanjem funkcije tistega, ki ga je predlagal v imenovanje.

Upravno in strokovno delo znotraj ministrstva opravljajo in vodijo na svojih področjih generalni direktorji. Imenuje jih vlada na predlog pristojnega ministra po vnaprej opravljenem natečajnem postopku, ki ga določa zakon o javnih uslužbencih. Generalni direktor skrbi za ustrezno vodenje direktorata in za svoje delo odgovarja ministru. Delovno področje MIZŠ obsega celoten sistem šolanja. Gre za razvit sistem vzgoje in izobraževanja, na vrhu katerega so univerze z doktorskim študijem, spodnje mesto pa pripada predšolski vzgoji v javnih ali zasebnih vrtcih. Poleg tega skrbi za razvoj znanosti in za napredovanja na športnem področju, ki ga ne bom še bolj opredeljevala, saj nima teže pri diplomskem delu.

Delovna področja MIZŠ so prikazana v organigramu, razvrščena na direktorate, znotraj katerih delujejo različni sektorji (glej sliko 4.1).

Slika 4.1: Organizacijska shema Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport



Organa v sestavi MIZŠ sta Inšpektorat RS za šolstvo in šport in Urad RS za mladino.

MIZŠ za strokovno uresničevanje ciljev sodeluje z ZRSS z namenom, da nudi in skrbi za razvoj in svetovanje na področju izobraževanja. MIZŠ je pristojen za področje vzgoje in izobraževanja ter za postavitve in oblikovanje veljavnih programov.

Delovanje je opredeljeno z zakoni in z vzgojnimi in izobraževalnimi programi, ki jih omogoča MIZŠ. Potrjene programe iz MIZŠ lahko izvajajo javne in zasebne šole, ki morajo zagotoviti predpisane pogoje, tako kadrovske kot materialne. Zasebne šole lahko poslujejo in delujejo s svojim izobraževalnim programom, če ga sprejme strokovni svet na podlagi ugotovitve, da je primerljiv s programi MIZŠ. Programe sprejema minister.

Programe in kriterije učiteljev in sodelavcev, ki jih uporabljajo univerze in samostojni visokošolski zavodi, sprejemajo univerze in zavodi sami v skladu z zakonom in tako se ohranja avtonomnost. Zaradi ohranjanja kvalitete šol in medsebojne primerljivosti je v izobraževalni sistem vgrajeno načelo eksternega preverjanja izobraževanja. Najbolj poznan način zunanjega preverjanja je matura v gimnazijah in poklicna matura na strokovnih srednjih šolah.

Pomembno področje dela na MIZŠ je vzgoja in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami. Področje je urejeno tako, da omogoča izobraževanje za primere, ko je otrok zmožen slediti programu šolanja s prilagojenim izvajanjem in dodatno strokovno pomočjo. V vrtcih in šolah se programi na podlagi zakonskega pooblastila prilagajajo otrokom, ki potrebujejo drugačno obravnavo, a ne v škodo že predpisanih izobraževalnih standardov. Za slepe in slabovidne, gluhe in naglušne in gibalno ovirane otroke so prilagojeni programi, medtem ko je za otroke, ki tega ne zmorejo, sprejet prilagojen program in posebni programi vzgoje in izobraževanja, ki ne zagotavljajo pridobitve enakovrednega izobrazbenega standarda. V teh programih so zaposleni strokovno usposobljeni delavci in programi so izvajani lahko zgolj po javno veljavnih in sprejetih programih.

MIZŠ določa tudi, da je vključevanje v osnovno šolo običajno s šestim letom starosti. Odrasli se lahko izobražujejo v ljudskih univerzah, javnih šolah in zasebnih izobraževalnih institucijah. Splošno in klasično srednješolsko izobrazbo izvajajo splošne gimnazije, strokovno izobraževanje vodijo strokovne gimnazije. Nadaljevanje šolanja je lahko na visokih šolah, kot je visokošolski študij, na univerzah univerzitetni študij, sledijo magistrski in doktorski študiji (Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport 2013b).

MIZŠ podaja ZRSŠ tudi mnenja. Za lažji oris bom predstavila kratek primer procedure iz leta 2012, ki kaže na formalen potek komunikacije; več o odnosu med ZRSŠ in MIZŠ pa v naslednjih poglavjih. Takšen primer je mnenje k predlogu načrta za uvedbo poskusa »Hkratno opismenjevanje v slovenščini in madžarščini v dvojezični osnovni šoli«, ki ga je MIZŠ prejelo 30. januarja 2012 s strani ZRSŠ. MIZŠ je 26. marca 2012 zavodu posredovalo pozitivno mnenje k predlogu poskusa in predlagatelja pozvalo, da poleg predloga načrta za uvedbo poskusa pripravi tudi predlog spremenjenega prilagojenega predmetnika za dvojezično osnovno šolo na narodno mešanem območju Prekmurja za čas poskusa. MIZŠ je iz predloga, ki ga je posredoval ZRSŠ, to predlagalo na podlagi spremembe števila ur prvega in drugega jezika glede na obstoječi predmetnik, kar pa zahteva dodatna usklajevanja in spremembe (Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport 2012). Iz sledečega je razvidno, da je širši pogled na umeščanje sprememb potreben temeljitega razmisleka, odgovornosti in priprave o poteku izvajanja.

4.2 Finančni odnos med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport in Zavodom Republike Slovenije za šolstvo

Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov v prvem delu 2. člena določa, da so posredni uporabniki državnega oziroma občinskega proračuna pravne osebe:

- a) ki so organizirane v pravno-organizacijski obliki javni zavod, javna agencija ali javni sklad;
- b) katerih ustanovitelj in lastnik je država oziroma občine;
- c) ki izvajajo javno službo, dejavnost v javnem interesu ali druge naloge, s katerimi se izvajajo javne funkcije;
- d) ki sredstva za financiranje pridobivajo iz državnega ali občinskih proračunov, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije ali Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in drugih virov (Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov 2013).

ZRSŠ je torej posredni uporabnik državnega proračuna, medtem ko MIZŠ pridobiva svoja finančna sredstva tako kot ostala ministrstva iz proračuna in je neposredni vladni proračunski uporabnik.

Vsi zavodi, ki so ustanovljeni na področju izobraževanja, imajo skupno težavo, ki se nahaja v nedorečeni zakonodaji. Avtonomija in možnost odločanja glede cen za storitve in določanje letnih programov je pod vplivom financiranja. ZRSŠ ima največ možnosti vplivanja preko strokovnih svetov in le na normative, ki jih sprejema minister, pristojen za izobraževanje. Parlament je tisti, ki odloči o proračunskih postavkah. ZRSŠ je namenjena ena sama postavka, v takšnih primerih parlament neposredno odloča o višini finančnih proračunskih sredstev konkretnega zavoda. Zavodi so v dilemi, saj do sprejema državnega proračuna ne vedo, kolikšen je okvir njihovega delovanja in na račun tega je težko sprejeti pravočasno letni delovni in finančni načrt. Za financiranje investicij so sredstva zagotovljena ločeno od sredstev, ki jih potrebuje zavod za delovanje. Takšen primer je tudi ZRSŠ, saj za financiranje od ministrstva prejme sredstva ločeno (glej tabelo 4.1).

Parlament ne določa konkretnih sredstev, to je naloga ministrstva. Odnos med MIZŠ in ZRSŠ je urejen s pogodbo, in sicer s pogodbo o sofinanciranju dejavnosti ZRSŠ. ZRSŠ pri tem nima nobenega vpliva na vrednost pogodbe, saj o normativih in standardih odloča ministrstvo (Kamnar 1999, 101–127).

ZRSŠ je za leto 2013 načrtoval za 12,16 milijonov evrov prihodkov in v takšnem znesku tudi odhodkov. Lansko leto je ZRSŠ prejel 14,9 milijonov evrov, od tega je MIZŠ prispeval 13,7 milijonov. Letos bo zaradi manj prejetih sredstev ZRSŠ porazdelil tudi manj sredstev za plače, materialne stroške ter sredstva, namenjena za posebne potrebe. ZRSŠ pri tem opozarja, da zaradi znižanja namenjenih sredstev morda ne bo uspelo realizirati vseh obveznosti, ki so jim bila dana s pooblastili.

Do sedaj delo poteka nemoteno, nekaj težav se je pokazalo pri projektih, ki jih financira MIZŠ. MIZŠ omogoča ZRSŠ operativno delovanje in izpolnjevanje nalog ZRSŠ. Sem sodijo, kot že rečeno, zlasti svetovalne, razvojno-proučevalne in strokovne naloge v povezavi z izobraževanjem. V letu 2013 si je ZRSŠ dodelil prednostne naloge, zlasti v povezavi z implementacijo učnih načrtov za osnovne in srednje šole in svetovanje učiteljev in ravnateljev na področju učnih načrtov in drugih novosti, posodabljanje programov srednjega izobraževanja in posvečanje bralni pismenosti (Mohorčič 2013).

Pri načrtovanju investicij ZRSŠ pridobiva sredstva iz proračunskih postavk MIZŠ, kar je razvidno iz naslednje tabele.

Tabela 4.1: Načrt investicij Zavoda Republike Slovenije za olstvo Ljubljana za obdobje 2012–2015

		Ocenjena vrednost v EUR			
		Leto			
Zap. št.	Vrsta opreme	2012	2013	2014	2015
1	Računalniška oprema:	39.258,10	44.258,00	95.000,00	95.000,00
	računalniki	35.800,10	35.800,00	80.000,00	80.000,00
	druga oprema	3.458,00	8.458,00	15.000,00	15.000,00
2	Druga oprema (pohištvo ipd.):	10.000,00	10.000,00	72.000,00	72.000,00
	pisarniški stoli	5.000,00		72.000,00	72.000,00
	pisarniško pohištvo	5.000,00	10.000,00		
3	Drugo:	30.000,00	25.000,00	25.000,00	0
	avtomobili	10.000,00	25.000,00	25.000,00	
	klime	20.000,00			
	SKUPAJ	79.258,10	79.258,00	192.000,00	167.000,00

Vir: Letni delovni in finančni načrt ZRSS (2013).

Pogodbeni stranki v 9. členu ugotavljata, da bo MIZŠ Zavodu RS za šolstvo v okviru LDFN navedenih aktivnosti v prilogi iz sredstev investicijskih transferov za nadomestitev opreme v letu 2012 nakazalo sredstva v višini 79.258,10 evrov. Začetek financiranja je s 1. 1. 2012 in se konča z 31. 12. 2016. Gre za vzdrževanja in nabave osnovnih sredstev na ZRSS v planu po letih 2012, 2013, 2014 in 2015 (Zavod Republike Slovenija za šolstvo 2013a).

Za usklajeno in formalno podprto financiranje ZRSS mora LDFN ZRSS sprejeti in potrditi Vlada RS. Proces sprejemanja poteka tako, da se zadeva oziroma gradivo iz MIZŠ pošlje generalnemu sekretarju vlade RS v soglasje, na podlagi katerega se oblikuje sklep. V dokumentu je zapisano, da gradivo v skladu s Pravilnikom vlade RS dokončno obravnava Odbor za državno ureditev in javne zadeve na seji, kjer je potrebno na podlagi LDFN ZRSS skleniti pogodbo o financiranju dejavnosti za tekoče leto.

ZRSS za uresničevanje temeljnih usmeritev in ciljev strokovno sodeluje z MIZŠ, zanj opravlja strokovne podlage za direktorate, pri tem je večji del usmerjen v razvojni in raziskovalni del na področju izobraževanja. Svet zavoda ZRSS je Finančni načrt (z

vsebinskim načrtom) sprejel na seji in potrdil, da je pripravljen v skladu z veljavno zakonodajo za posredne uporabnike proračuna. Na podlagi sklepa vlade RS nato MIZŠ sklene letno pogodbo o financiranju dejavnosti, ki zavodu omogoča operativno delovanje, izpolnjevanje osnovnih nalog v skladu ustanovitvenega sklepa zavoda, ki določa način opravljanja javne službe na področju vzgoje in izobraževanja.

Tabela 4.2: Prihodki Zavoda Republike Slovenije za šolstvo, predvideni za leto 2010

Prihodki, predvideni za leto 2010	Zneski v evrih
proračunska sredstva	12.900.000,00
sredstva za izvajanje javne službe	7.800.000,00
sredstva evropskih skladov	1.700.000,00
sredstva za projekte, ki niso tržna dejavnost	3.400.000,00
nepračunski prihodki	600.000,00
SKUPAJ	13.500.000,00

Vir: Ministrstvo za izobraževanja, znanost in šport (2010).

ZRSŠ je za leto 2010 predvidel okoli 13.500.000 evrov prihodkov in ravno toliko tudi odhodkov (glej tabelo 4.2 in tabelo 4.3). Medtem ko je za leto 2013 ZRSŠ načrtoval dobrih 12.000.000,00 evrov prihodkov in ravno toliko tudi odhodkov.

Tabela 4.3: Odhodki Zavoda Republike Slovenije za šolstvo, predvideni za leto 2010

Odhodki, predvideni za leto 2010	Zneski v evrih
sredstva za plače s prispevki	6.700.000,00
ostala sredstva	600.000,00
izdatki za blago in storitve	2.200.000,00
drugi operativni odhodki	3.900.000,00
drugi investicijski odhodki	100.000,00
SKUPAJ	13.500.000,00

Vir: Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (2010).

Iz obeh tabel je lahko zaslediti, da ZRSŠ ne načrtuje primanjkljaja (Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, 2010).

Za pregled in trend padanja finančnih sredstev, ki jih beleži ZRSŠ, sem primerjala finančne zneske iz leta 2010 s pogodbo o sofinanciranju dejavnosti ZRSŠ za leto 2012; prikazani bodo v naslednjem poglavju.

4.3 Vsebinska opredelitev Pogodbe o sofinanciranju dejavnosti Zavoda Republike Slovenije za šolstvo za leto 2012

Za sklenitev pogodbe o sofinanciranju dejavnosti ZRSS mora Vlada RS odobriti LDFN ZRSS s sklepom (Pogodba o sofinanciranju dejavnosti ZRSS za leto 2012). K LDFN ZRSS mora svoje soglasje podati predhodno še Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, kateremu je bilo s strani MIZŠ posredovano 29. 6. 2012 in vrnjeno brez pripomb 10. 7. 2012. Ministrstvo za finance je 10. 7. 2012 sporočilo, da na podlagi dodatnih utemeljitev in pojasnil na omenjeno gradivo nimajo več pripomb. Na podlagi soglasij je Vlada RS 21. avgusta 2012 posredovala sklep, ki ga je sprejela na podlagi 21. člena Zakona o vladi RS (Ur. l. RS 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN in 8/12) ter 6. in 11. člena Sklepa Vlade RS o ustanovitvi javnega zavoda ZRSS, 6. julija 1995.

Vlada RS je 21. avgusta 2012 sprejela sklep in dala soglasje k Letnemu delovnemu in Finančnemu načrtu Zavoda RS za šolstvo za leto 2012 z obrazložitvami, ki ga je svet zavoda sprejel na 12. seji, dne 28. februarja 2012, ter rebalans LDFN ZRSS za leto 2012 na konstitutivni oziroma 1. seji sveta zavoda, dne 5. julija 2012. Podpisal ga je generalni sekretar, v letu 2012 je bil to dr. Božo Predalič. Sklep prejmejo še: ZRSS, MIZŠ, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Služba vlade RS za zakonodajo in Urad vlade RS za komuniciranje. Po opravljeni proceduri in dobljenem soglasju sledi sklenitev Pogodbe o sofinanciranju dejavnosti ZRSS za tekoče leto (Pogodba o sofinanciranju dejavnosti ZRSS 2012).

Pogodba o sofinanciranju dejavnosti ZRSS za leto 2012, ki sem jo dobila na MIZŠ na vpogled, so zneski na prošnjo pristojnih skrbnikov za pogodbo zaokroženi na celoto.

V Pogodbi o sofinanciranju dejavnosti ZRSS v letu 2012, z dne 21. 8. 2012, 1. člen določa, da MIZŠ sofinancira kot svojo zakonsko obveznost dejavnost ZRSS v letu 2012 v skladu z:

- 28. in 81. členom Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Ur. l. RS 16/07-UPB5, 101/07 – odl. US, 36/08, 22/09 – odl. US, 55/09 – skl. US, 58/09, (64/09-popr., 65/09-popr.), 16/2010 – odl. US, 47/2010 – odl. US, 20/11 – odl. US in 34/11 – odl. US, 40/12-ZUJF, 57/12-ZPCP-2D);
- Zakonom o javnih financah (Ur. l. RS 11/11 – UPB4 in 110/11-ZDIU12);
- Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 (Ur. l. 96/10, 4/11, 45/11-odl. US, 22/12-ZUKN-C in 37/12);
- Proračunom Republike Slovenije za leto 2012 (Ur. l. RS 96/10 in 37/2012);

- Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Ur. l. RS 50/07, 61/08 in 99/09-ZIPRS1011);
- Zakonom za uravnoteženje javnih financ (Ur. l. RS 40/12).

V drugi točki 2. člena pogodbe so zapisane osnovne naloge, ki jih mora ZRSS opravljati in so opredeljene v 28. in 29. členu ZOFVI in v ustanovitvenem aktu zavoda ter predstavljajo osnovni namen javne službe, ki jo opravlja ZRSS. Pogodba v tretji točki 2. člena določa aktivnosti ZRSS, ki so opredeljene v LDFN ZRSS za leto 2012 z obrazložitvami, ki so bile sprejete na 12. redni seji sveta zavoda, dne 28. februarja 2012, ter Rebalansu Letnega delovnega in Finančnega načrta zavoda za leto 2012, ki je bil sprejet na 1. seji sveta zavoda, dne 5. julija 2012, in je sestavni del pogodbe.

Predmet medsebojne pogodbe poleg osnovnih nalog javne službe je, da bo ZRSS opravljal tudi posebne dejavnosti, projekte in programe, ki so v Pogodbi posebej opredeljeni, tako kot tudi njihov način financiranja.

Osnovne naloge ZRSS, zapisane v pogodbi, so:

- spremljanje in strokovna podpora pri izvajanju vzgojno-izobraževalnega dela v vrtcih, osnovnih šolah in gimnazijah;
- svetovalno delo vrtcem in šolam;
- dokončna prenova programov v šolstvu otrok s posebnimi potrebami;
- razvojno delo na podlagi ugotovitev spremljave;
- izobraževanje in usposabljanje strokovnih delavcev

(Pogodba o sofinanciranju dejavnosti ZRSS 2012).

Tabela 4.4: Financiranje osnovne dejavnosti Zavoda Republike Slovenije za šolstvo 2012

Namen sredstev	v evrih
za izplačilo regresa upravičencem	40.000,00
za najemnine poslovnih prostorov	67.000,00
za druge izdatke zaposlenim	77.000,00
za povračila in nadomestila zaposlenim	350.000,00
za prispevke delodajalca	800.000,00
za izplačilo bruto plač (kar vsebuje vse dodatke)	5.000.000,00
za kritje izdatkov za blago in storitve	730.000,00
za kritje kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja	80.000,00
SKUPAJ	7.144.000,00

Vir: Pogodba o sofinanciranju dejavnosti ZRSS (2012).

Skupni znesek za financiranje osnovnih nalog znaša okoli 7.144.000,00 evrov.

V pogodbi je v 7. členu določeno, da se na podlagi Sklepa o spremembah in dopolnitvah Sklepa o ustanovitvi ZRSS z dne 30. januar 2003 postopki o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami vodijo v okviru območnih enot ZRSS.

Pogodbeni stranki na podlagi Sklepa o spremembi Sklepa o ustanovitvi Zavoda RS za šolstvo z dne 23. januarja 2007 v okviru ZRSS organizirata delo, imenujeta in določata sestavo komisij za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami (v nadaljevanju KUOPP) prve stopnje za izdelavo strokovnih mnenj. Znesek za financiranje postopkov usmerjanja otrok s posebnimi potrebami in komisij prve stopnje v letu 2012 znaša 940.000,00 evrov.²⁴ Skupni znesek pogodbe je v letu 2012 znašal 10.000.000,00 evrov. ZRSS pri tem ni upravičen do dodatnih izplačil zaradi stroškov, ki bi jih imel z izpolnitvijo te pogodbe.

Prav tako je prepovedano financiranje za iste aktivnosti iz drugih virov, v primeru le-tega MIZŠ pogodbo lahko enostransko razdre. ZRSS je MIZŠ dolžen posredovati v septembru poročilo o izvedbi vseh dejavnosti in projektov za financirano obdobje, vključno s finančnim poročilom. ZRSS je dolžan do konca meseca februarja 2013 posredovati letno poročilo za preteklo leto.

Poročilo mora vsebovati:

- poročilo o izvedbi posamezne naloge iz LDN (predvsem z vidika doseganja ciljev);
- finančne, fizične ali opisne kazalce doseženih ciljev;
- poročilo o porabljenih sredstvih za posamezno obdobje po vrstah stroškov.

V 15. členu skupne pogodbe je določen nadzor. MIZŠ je dolžen kot neposredni uporabnik proračunskih sredstev kontrolirati porabo sredstev, ki jih je namenil za financiranje, od izvajalca lahko kadarkoli zahteva vpogled v poslovanje in dokumentacijo v zvezi z izpolnjevanjem pogodbe, ZRSS pa je tej zahtevi dolžan ugoditi.

Za obrazložitve oziroma tolmačenje pogodbe glede pravilne porabe proračunskih sredstev je pristojno MIZŠ. ZRSS se zaveže, da bo sredstva porabil v namene, opredeljene v pogodbi, racionalno in kot dober gospodar. V primeru kršitve s strani ZRSS je MIZŠ upravičen do povrnitve neupravičeno porabljenih sredstev z zakonitimi obrestmi, ZRSS pa odgovarja za nastalo materialno in moralno škodo. Izpolnitev pogodbe je vezana na proračunske zmogljivosti MIZŠ v tekočem letu, v primeru sprememb v proračunu ali programu dela MIZŠ je v pogodbi zapisano, da se ustrezno spremenijo določila te pogodbe, z aneksom (ibidem).

²⁴ V znesku so všteta sredstva za plače, prispevki delodajalca, osebni prejemki, kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje.

5 Zavod Republike Slovenije za šolstvo

Zavod kot ustanova je obstajal že leta 1956 pod imenom Zavod za preučevanje šolstva. Preimenovan je bil leta 1959, in sicer v Zavod za napredek šolstva. Leta 1969 so se zavodi za prosvetno-pedagoško službo preoblikovali v devet organizacijskih enot, ki jih danes poznamo pod imenom Območne enote ZRSŠ (glej sliko 5.1). Od leta 1991 dalje je Zavod RS za šolstvo in šport deloval pod okriljem Ministrstva za šolstvo in šport. ZRSŠ je bil s sklepom Vlade Republike Slovenije št. 021-04/95-6/1-8 z dne 6. julija 1995 ustanovljen kot javni zavod, na podlagi Zakona o zavodih (UR. l. RS 12/91) in Zakona o vladi Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 4/93). ZRSŠ je ustanovljen v imenu Republike Slovenije, ustanovitelj je Vlada Republike Slovenije (Zavod Republike Slovenije za šolstvo 2013b).

Slika 5.1: Območne enote Zavoda Republike Slovenije za šolstvo



Vir: Zavod Republike Slovenije za šolstvo (2013).

OE ZRSŠ omogočajo razpršeno delovanje in zagotavljanje strokovnosti uporabnikom, kot tudi drugim institucijam, ki potrebujejo njihove strokovne usluge.

ZRSS opravlja svojo osnovno dejavnost na podlagi akta o ustanovitvi. S pravnega vidika delujejo zavodi na treh ravneh. Najbolj osnovna izhaja iz ustave in zakona o zavodih. Druga je sestavljena s področne zakonodaje in drugih zakonov in pravil, ki urejajo dejavnost, opravljanje javne službe, področje plače in financiranje. Tretjo raven tvorijo ustanovitveni akti in statuti. »Enotnih pravil glede urejanja posameznih vprašanj na posamezni ravni ni, zato so istovrstna vprašanja v nekaterih primerih urejena s področno zakonodajo, drugič z ustanovitvenim aktom, statutom ali s podzakonskimi akti« (Kamnar 1999, 59).

Statusne značilnosti javnih zavodov so naslednje:

- so pravne osebe, če tudi nimajo v lasti premoženja, le-ta je v rokah ustanovitelja;
- imajo svoje pravice, obveznosti in odgovornosti, ki jih določa in omejuje ZZ in akt o ustanovitvi;
- država financira dejavnost javnega zavoda, nima pa pravice usmerjati uprave zavoda;
- lastnost pravne osebe jim v odnosu do državnih organov omogoča močnejši položaj, kot ga imajo organi sami;
- javni zavod odgovarja za obveznosti z razpoložljivimi sredstvi, pri tem odgovornost nosi tudi ustanovitelj, če ustanovitveni akt ne pravi drugače (Bohinc 2005, 293).

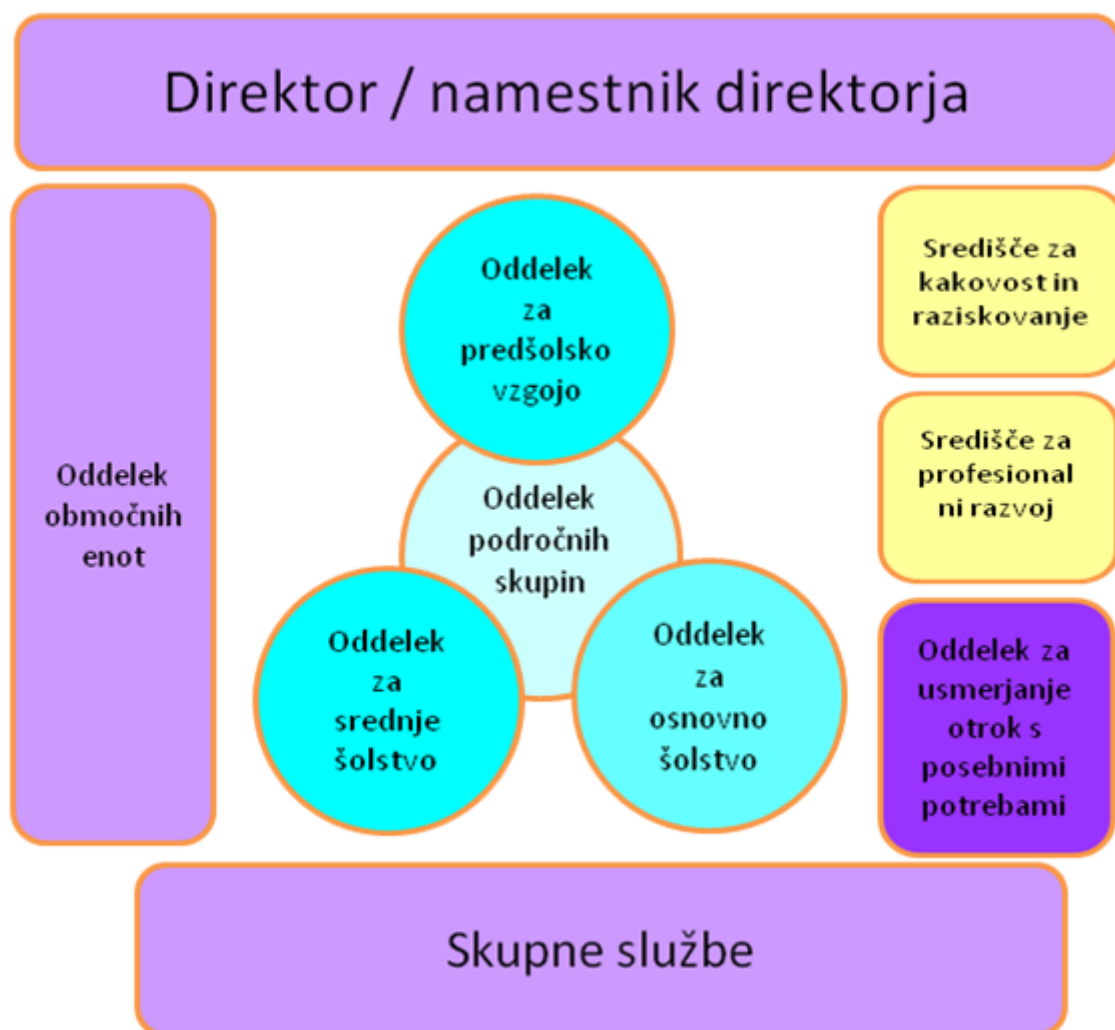
Za spremembo učnih načrtov in spremembe predmetnika je pristojen ZRSS. ZRSS pripravi ustreznou ureditev in obseg ur oziroma predlaga spremembo predmetnika. Ko je pripravljen, ga posreduje strokovnemu svetu RS za splošno izobraževanje, da ga preuči na svojih sejah. ZRSS omogoča in skrbi tudi za pretok informacij in spoznanj »top-down« in »bottom-up«. V ta namen se oblikujejo razne skupine strokovnjakov, ki sami ali v sodelovanju z učenci in starši razmišljajo in predlagajo novosti in spremembe za izboljšanje obstoječe prakse. Pedagoški svetovalci imajo s tega stališča pomembno in odgovorno vlogo, saj predstavljajo stalni stik in odnos tako med teoretiki, praktiki in nazadnje tudi med zakonodajalci. Na takšen način ZRSS želi omogočiti kakovostno in s prakso združljivo posodabljanje vzgoje in izobraževanja.

ZRSS želi s svetovanjem pomagati, spreminjati duh klasične šole in trend šolanja usmeriti v:

- a) nove paradigme učenja in poučevanja, omogočati razvoj znanja in nadgradnjo znanja;
- b) prenovljene strategije razmišljanja;
- c) dialoške oblike komuniciranja za predstavljanje naučenega.

S svojim delovanjem sledi in teži k posodabljanju pedagoške prakse, teorije ter zakonodaje. V vzgoji in izobraževanju gre za širok sistem, kjer sprememb ni mogoče doseči čez noč, prav tako tudi rezultati niso vidni takoj. V praksi se pedagoški kader ne uspe prilagajati dovolj hitro in podedovani, naučeni vzorci se menjajo prepočasi. ZRSS upošteva smernice, ki so naravnane tako, da upoštevajo stopnje šolanja, ki si morajo smiselno slediti in nadgrajevati, izogniti se je potrebno razmejevanju, ločevanju in težiti k zagotavljanju izobraževanja s trdno podlago za nadaljevanje šolanja. V sliki 5.2 je predstavljena zgradba ZRSS.

Slika 5.2: Organizacijska shema Zavoda Republike Slovenije za šolstvo



Vir: Zavod Republike Slovenije za šolstvo (2013).

Vodstvo organa sestavljata direktor in namestnik direktorja. Notranje organizacijske enote sestavljajo oddelki območnih enot, oddelki za predšolsko, osnovnošolsko in srednješolsko izobraževanje, oddelek področnih/predmetnih skupin, oddelek za usmerjanje otrok s

posebnimi potrebami, središče za kakovost in raziskovanje, središče za profesionalni razvoj in skupne službe (glej sliko 5.2).

Na posvetu, ki je potekal v Postojni (januar 2007), so prisotni udeleženci, strokovnjaki in svetovalci prišli do skupne točke, da spremembe in smernice potrebuje tudi slovenski kurikulum. V ta namen se večkrat oblikujejo področne skupine na ZRSŠ, da bi preizkusili model učenja, pri katerem ne gre zgolj za klasičen način golega memoriziranja, temveč se znanje nadgrajuje in povezuje, razlaga pojme in zopet povezuje z drugimi predmeti z namenom in ciljem razumevanja snovi in prenosa v praktično zaznavanje in učenje (Žakelj 2007, 91–95).

Na posameznih OE ZRSŠ delujejo strokovnjaki iz različnih predmetov, ti oblikujejo po potrebi skupine, ki skrbijo za napredek in izboljšave na področju izobraževanja. Za lažjo predstavo o številu zaposlenih strokovnjakov na ZRSŠ in po njegovih OE sem opredelila tudi zaposlene po posameznih OE ZRSŠ (glej tabelo 5.1).

Tabela 5.1: Kadrovska struktura po območnih enotah Zavoda Republike Slovenije za šolstvo 2013

Število zaposlenih na posameznih OE ZRSŠ	Naziv zavoda										
	Sedež ZRSŠ LJ	Ljubljana lokacija Privoz	OE Celje	OE Koper	OE Kranj	OE Ljubljana	OE Maribor	OE Murska Sobota	OE Nova Gorica	OE Novo mesto	OE Slovenj Gradec
	89	12	10	12	11	31	26	11	7	11	6
Skupaj vsi zaposleni na ZRSŠ	226										

Vir: Zavod Republike Slovenije za šolstvo (2013).

ZRSŠ se tudi zaradi gospodarsko-finančnih razmer spopada s pomanjkanjem ustreznega strokovnega delovnega kadra in se poslužuje strokovnjakov tudi izven ZRSŠ (Mohorčič 2013).

5.1 Naloge in organizacija Zavoda Republike Slovenije za šolstvo

ZRSŠ je javni zavod, ustanovljen za opravljanje razvojno-proučevalnih, svetovalnih in drugih strokovnih nalog na področju izobraževanja. V svojem delovanju strmi k razvoju šolstva, z namenom posodabljanja kurikuluma in sledenju ciljem lizbonske strategije.²⁵ Opravlja raziskave, izdeluje priporočila, opravlja razvojno-raziskovalno delo, spremlja in posodablja

²⁵ Lizbonska strategija temelji na konkurenčnosti, dinamičnosti in na družbi znanja.

pedagoško svetovanje in kurikul, skrbi za inovacije, izraža podporo ali z izražanjem kritike skrbi za spremembe in omogoča kakovosten vzgojno-izobraževalni proces (Zavod Republike Slovenije za šolstvo 2013c).

ZRSŠ je po 29. členu ZOFVI dolžan opravljati naslednje naloge:

- pripravo strokovnih podlag za odločanje o zadevah iz pristojnosti strokovnih svetov;
- spremljanje poskusov;
- svetovalno delo za vrtce, šole in organizacije za izobraževanje odraslih, ki izvajajo javno veljavne programe, in za delodajalce v poklicnem izobraževanju;
- organiziranje stalnega strokovnega izobraževanja in usposabljanja strokovnih delavcev in ravnateljev;
- pripravo metodologije za pripravo učbenikov;
- druge naloge, določene z zakonom in drugimi predpisi ter aktom o ustanovitvi.

ZRSŠ ves čas spremlja, razvija, dopolnjuje in izpopolnjuje kurikul na vseh ravneh, vse do univerzitetnega izobraževanja.

S tem namenom je bila spomladi leta 2006 na MIZŠ imenovana državna komisija za področje splošnega izobraževanja, za posodobitev učnih načrtov. Predmetne skupine so se oblikovale po soglasju MIZŠ junija 2006, sestavljali so jih svetovalci ZRSŠ, poleg njih še osnovnošolski učitelji, gimnazijski in tudi univerzitetni profesorji. Na posvetu v Postojni v letu 2007 je bilo prikazano delo predmetnih skupin z okoli 40 referatov, ki so jih pripravili strokovnjaki iz Slovenije. Skupaj je v predmetnih skupinah sodelovalo več kot 170 članov. Namen srečanja je bil izmenjava pogledov, mnenj, osredotočenih na osnovnošolski in gimnazijski ravni izobraževanja. Skupine so pripravile strokovno podlago, namenjeno pripravi zakonskim spremembam učnih gradiv in strategij, kar bi se uporabilo pri oblikovanju novega kurikula ali pri začetovanju novih smernic (Žakelj 2007, 91–98).

V nadaljevanju bom opisala še en primer delovanja ZRSŠ in s tem predstavila njegovo delovanje v družbi. Primer inovacijskega projekta, ki je bil postavljen za izboljšanje prakse in ga je iz ZRSŠ vodila Marija Kramer, je pokazal sledeče rezultate. V opisu projekta je navedeno, da je na šolah veliko dejavnosti, v katerih sodelujejo učenci, ki nemalokrat s svojo radovednostjo priganjajo učitelje. Učitelji, ki vodijo dejavnosti na organiziranih delovnih srečanjih, odkrito povedo, da jim ni lahko in včasih težko prenašajo vpetost v vedno nove in nove projekte, predvsem si želijo razbremenitve. V tem projektu je gospa Kramer uporabila

sistemski pristop, ki izhaja iz teorije kompleksnih sistemov.²⁶ Sistemski pristop predstavlja samostojnost in avtonomnost, zato jih je nemogoče definirati in spraviti v enoten kalup. V projektu avtorica podaja rešitev, ki temelji na sprejemanju. Učitelji in ostali podajalci znanja morajo sprejeti, da kljub načrtovanju pouka, prenos znanja ne bo potekal vedno enako, učenci reagirajo včasih pozitivno, drugič negativno. Nekateri razredi bodo vedno bolj poslušni, drugi manj, a sprejemanje dejstva, da prenos ne bo potekal vedno po ustaljenih tirih, prinaša razbremenitev pedagoških delavcev. Konstruktivna komunikacija je najučinkovitejša rešitev, gre za nenapisano pravilo, ko je treba zagotoviti, da učenci dobijo občutek, da so sprejeti takšni, kot so.

»Šola predstavlja prostor socializacije, kjer pa učitelji, kot povedo, svojega poslanstva ne dojemajo kot samozavest pri poklicu, ki ga opravljajo, temveč se počutijo tarče in krivci v javnih polemikah« (Kramer v Komljac in drugi 2006, 17–20).

Takšne projekte s poudarkom na akcijsko-raziskovalnih skupinah ZRSS pripravljajo in organizirajo večkrat. Med svetovalci iz ZRSS in izvajalci učnih načrtov je treba obdržati odprto komunikacijo, hkrati pa graditi na skupnih vrednotah za izboljšanje stanja. S priznanjem težav prihajajo novi izzivi, nove perspektive in nov postavljen socialni krog, ki sloni na zaupanju in je usmerjen k izboljšanju težavnega stanja. Poslanstvo oziroma strategija ZRSS (glej sliko 5.3) je usmerjena in usklajena z aktom o ustanovitvi in z 28. členom ZOFVI.²⁷

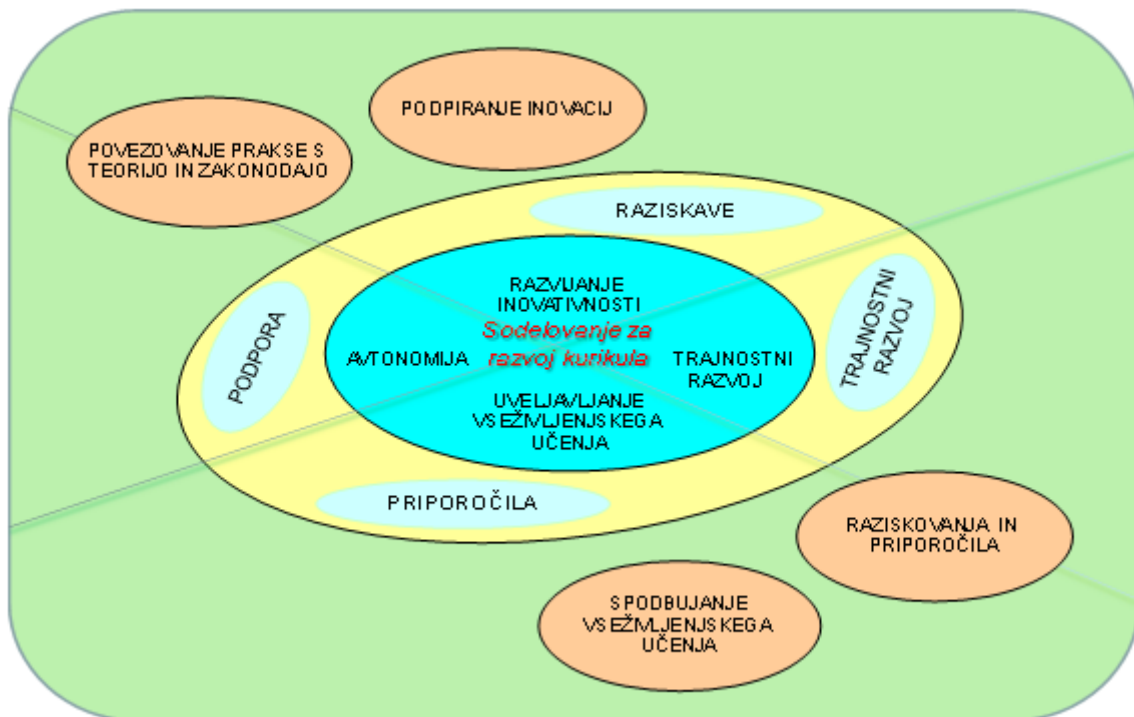
Delo ZRSS obsega:

- svetovalno in razvojno delo za področja predšolske vzgoje, osnovnošolskega in gimnazijskega izobraževanja, izobraževanja v dijaških domovih, izobraževanja za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami in tudi v poklicnem in strokovnem izobraževanju;
- strokovne podlage za odločanje o zadevah iz pristojnosti strokovnih svetov;
- spremljanje in uvajanje novih programov;
- svetovalno delo za vrtce, šole, organizacije, ki izobražujejo odrasle in tiste, ki izvajajo javno veljavne programe, in za delodajalce v poklicnem izobraževanju;
- strokovno izobraževanje in usposabljanje strokovnih delavcev in ravnateljev.

²⁶ Takšen sistem predstavljajo učenci, človek, šola, razred itn.

²⁷ Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Ur. l. RS 12/1996, 23/1996 popr.).

Slika 5.3: Poslanstvo Zavoda Republike Slovenije za šolstvo



Vir: Zavod Republike Slovenije za šolstvo (2013c).

ZRSS za večjo strokovnost pri izvrševanju nalog deluje s strokovnimi delavci v OE ZRSS in strokovnjaki v drugih institucijah doma in v tujini. Zaradi težav s kadrom se povezujejo tudi s strokovnjaki, ki delujejo izven ZRSS. Na oblikovanje organizacijske strukture zavoda vplivajo zastavljeni cilji in dejavnost, ki jo zavod opravlja. Tako so za doseg vidnejšega uspeha naloge razvrščene po takšni organizacijski zgradbi, da bi kar najhitreje in najceneje približale in dosegle zastavljene cilje. Dobro zastavljeni cilji so pogoj za postavljanje organizacijske zgradbe.

»Organizacijsko strukturo moramo prilagajati stalnim spremembam ciljev zavoda in drugim vplivnim dejavnikom organizacije. Cilji zavoda in drugi dejavniki se spreminjajo v prostoru in času, zato moramo organizacijske strukture stalno prilagajati tem spremembam« (Lipičnik 1994, 16).

6 Odnos med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport in Zavodom Republike Slovenije za šolstvo

Na začetku bom podala kritični pogled, sledil bo raziskovalni del odnosa med MIZŠ in ZRSS, ki zajema več poglavij, razdeljenih po posameznih nalogah, kjer omenjena organa sodelujeta. Predstavila bom projekte, na katerih sodelujeta in delujeta MIZŠ in ZRSS, sledil bo opis, pregled odnosa in zaključek.

»Na področju vzgoje, izobraževanja in znanosti je dejavnost zavoda razdeljena na javno službo in drugo dejavnost, pri čemer sama javna služba ni natančneje opredeljena, ampak se navezuje na nacionalni program, pogodbo med zavodom in financerjem ali letni program dela« (Kamnar 1999, 107).

Merila, ki določajo velikost in obliko mreže dejavnosti javne službe na področju izobraževanja, določi vlada sama (ibidem).

Državna uprava pa ni vsemogoča, čeprav pogosto daje takšen vtis, njeno šibkost je moč opaziti pri pomanjkanju strokovnosti, ki jo želijo od nje organi družbenega upravljanja. Za visoko strokovnost državna uprava organizacijsko in tudi vodilno ni usposobljena. Po mnenju Kardelja je preveč administrativna in formalizirana. Državni organi se ravno zaradi premalo strokovnosti oklepajo formalnih pravic in pooblastil, nastopajo pri uporabnikih hladno in uradno, pri tem izključijo in pozabljajo človeški, osebni in družbeni vidik uprave, ki bi moral biti v ospredju. Pri tem Kardelj poudarja šibkost koordinacije in premalo vertikalne povezanosti in neusmerjenost delovanja.

»Zato se na terenu dostikrat delajo napake, ki bi se jim lahko izognili, ali pa mnogi posamezni organi vzporedno trošijo sile in sredstva, čeprav bi koordinirana akcija lahko dala hitrejše in boljše rezultate ob manjši potrošnji sredstev in sil« (Kardelj 1956, 11). Celota kaže na šibko samostojnost in odgovornost.

Organizacijska zgradba med dvema institucijama mora biti zgrajena tako, da omogoča izvajalcem fleksibilno izvajanje nalog. Pri tem sama zgradba ne sme biti preveč fleksibilna, saj bi onemogočila ustaljeno izvajanje nalog, lahko bi celo prišlo do prekinitve in nezaželenih pretrganih vezi že običajnih in ustaljenih komunikacijskih kanalov. »Organizacijska zgradba omogoča delovanje organizacije, pri tem pa sama ne deluje. Zanj velja, da je dobra, če omogoča hitro, učinkovito in stalno komuniciranje med nosilci po najkrajši poti« (Lipičnik 1994, 15).

Vse te lastnosti mora organizacijski zgradbi vgraditi njen ustanovitelj, torej Vlada RS, MIZŠ in posledično ZRSŠ. Za doseganje zastavljenih nalog in ciljev mora v prvi vrsti poskrbeti ZRSŠ sam, s tem da mora zagotoviti normativne standarde MIZŠ. Da ne bi prihajalo do odvečnega, nepotrebne dela, je potreben pregled nad nalogami.

Za izboljšanje stanja štejemo predvsem naslednje ukrepe:

- izbor strokovnjakov, svetovalcev glede na zahteve naloge,
- izobraževanje,
- usmerjanje in rotiranje zaposlenih,
- spreminjanje organizacijske strukture

(Lipičnik 1994, 73).

6.1 Projekti in programi med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport in Zavodom Republike Slovenije za šolstvo

Projekti, v katerih sodelujeta MIZŠ in ZRSŠ, so opisani v LDFN ZRSŠ za obdobje od 1. 1. 2013 in do 31. 12. 2013, ki ga je svet ZRSŠ potrdil na 3. seji 22. januarja 2013. Pod njim sta se podpisala direktor ZRSŠ, to je mag. Gregor Mohorčič in predsednik Sveta Zavoda, takrat Alen Kofol, ki je bil hkrati tudi direktor Sektorja za osnovno šolstvo, katerega zdaj vodi mag. Vlasta Poličnik v. d. generalne direktorice Direktorata za predšolsko vzgojo in osnovno šolstvo; vendar sodelovanje ni omejeno zgolj na opisane projekte (glej tabelo 6.1).

MIZŠ je tisti, ki naroča naloge ZRSŠ in zagotavlja ustrezna finančna sredstva. Formalni vir za projekte in naloge je pogodba o sofinanciranju dejavnosti ZRSŠ.

Moje raziskovalno polje temelji na pogodbi iz leta 2012, ki je osnovana na osnovi sledečih zakonov Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012, proračunom Republike Slovenije za leto 2012, Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, Zakonom za uravnoteženje javnih financ. V pogodbi o sofinanciranju dejavnosti ZRSŠ za leto 2012 je navedenih 34 nalog oziroma projektov, katerih seštevek znaša 3.197.500 evrov (glej tabelo 6.1).

Tabela 6.1: Posebni projekti in naloge Zavoda Republike Slovenije za šolstvo za leto 2012

Zap. št.	Ime projekta	Ime ukrepa	Znesek projekta v EUR
1	Komisija za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami	Izvajanje osnovnošolskih programov	2.000.000
2	Nacionalno preverjanje znanja v OŠ	Izvajanje osnovnošolskih programov	23.000
3	Videomanija	Podporne aktivnosti	4.500
4	Migranti in medkulturni dialog	Izvajanje osnovnošolskih programov	5.000
5	Oblikovanje ocene kakovosti učbenika	Podporne aktivnosti	2.500
6	Raziskovanje humanitarnega prava	Podporne aktivnosti	4.500
7	Učbeniki za prilagojen program z nižjim izobrazbenim standardom	Podporne aktivnosti	45.000
8	Slovenci po svetu – zdomci in izseljenci	Izvajanje osnovnošolskih programov	89.000
9	Šolstvo v zamejstvu: Italija, Avstrija, Madžarska, Hrvaška	Izvajanje osnovnošolskih programov	375.000
10	Študijske skupine in mentorska mreža šol in vrtcev	Podporne aktivnosti	126.000
11	Evalvacije po 17. členu ZOFVI (Ekonomska gimnazija, Willems, Waldorfska šola, Šuštar)	Podporne aktivnosti	6.500
12	Prenova glasbenega šolstva	Podporne aktivnosti	36.500
13	Raznoliki pristopi k posodabljanju naravoslovnih predmetov v izobraževanju (biologija, kemija in fizika)	Podporne aktivnosti	28.000
14	Prednostne naloge mednarodnega sodelovanja	Podporne aktivnosti	60.000
15	Informatizacija slovenskega šolstva	ROI in investicije v zavode	20.000
16	Evropska šola: Razvoj kurikula slovenščine na sekundarni stopnji izobraževanja in evropska matura	Podporne aktivnosti	10.000
17	Evropska šola: Razvoj kurikula slovenščine na primarni stopnji izobraževanja	Podporne aktivnosti	4.000
18	CIDREE	Podporne aktivnosti	4.000
19	Waldorfska pedagogika – konferenca	Podporne aktivnosti	9.000

20	Gradiva za MŠŠ	Podporne aktivnosti	54.000
21	Projekt ELGPN (European Lifelong Guidance Network)	Podporne aktivnosti	6.500
22	Izvajanje akcijskega načrta za učence z učnimi težavami pri matematiki in slovenščini	Podporne aktivnosti	12.000
23	Razpis za podporo šolam pri izvajanju mednarodnega sodelovanja	Podporne aktivnosti	30.000
24	Frankofonija	Podporne aktivnosti	12.000
25	Priprava strokovnih podlag za izvajanje akcijskega načrta kulturne vzgoje	Podporne aktivnosti	17.500
26	Promocija izbirnih predmetov	Podporne aktivnosti	4.500
27	Šolstvo narodnosti	Izvajanje osnovnošolskih programov	6.000
28	Spodbujanje šolskih povezav (ACES, CROMO, SPIN in drugo čezmejno sodelovanje)	Podporne aktivnosti	12.000
29	Razvojna pomoč	Podporne aktivnosti	24.000
30	Redakcijska ureditev in objava VIZ programov	Podporne aktivnosti	10.000
31	Izvajanje aktivnosti za uspešnejše vključevanje Romov	Podporne aktivnosti	22.500
32	Razširjene predmetne skupine	Podporne aktivnosti	85.000
33	Strategija za preprečevanje zgodnjega opuščanja šolanja	Podporne aktivnosti	4.000
34	Nizko nakladni učbeniki in učna gradiva	Podporne aktivnosti	45.000
SKUPAJ			3.197.500

Vir: Pogodba o sofinanciranju dejavnosti ZRSŠ (2012).

Kot je povedal gospod Mohorčič, so naloge lahko enoletne ali večletne, veliko je nalog, ki so namenjene podpori vzgojnega in izobraževalnega sistema, novitetam, izboljšavi učbenikov ipd. Druge so bolj usmerjene in namenjene specifičnim programom, bodisi v osnovni šoli ali delu v okviru Komisije za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami (v nadaljevanju KUOPP). S formalno določenimi nalogami so donosi med MIZŠ in ZRSŠ že jasno opredeljeni, naloge se razdelijo znotraj svetovalcev na ZRSŠ, timi sodelujejo skupaj z MIZŠ oziroma je odvisno od posamezne naloge. Za nejasnosti in dvome je na MIZŠ zadolžena oseba, ki je hkrati tudi skrbnik proračunske postavke za posebno nalogo. ZRSŠ je dolžan v okviru sredstev naloge izpeljati korektno in izpolniti zadane cilje.

6.1.1 Bela knjiga

Sodelovanje med MIZŠ in ZRSŠ je prikazano tudi v skupnem projektu, ki je vključeval še pedagoge iz različnih fakultet, in sicer pri izdelavi Bele knjige, ki je nastala na pobudo nekdanjega ministra za šolstvo dr. Igorja Lukšiča in je izšla leta 2011. V projektu je bilo vključenih več strokovnjakov v skupini, ki se je imenovala Nacionalna strokovna skupina za pripravo Bele knjige o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju NSS).

S 1. aprilom 2009 je dr. Lukšič izdal sklep o imenovanju skupine, katere naloga je bila priprava strokovne podlage za sistematično in strokovno utemeljeno preoblikovanje sistema izobraževanja. NSS je oblikovalo 21 strokovnjakov in strokovnjakinj iz različnih institucij, ki se na svojih področjih ukvarjajo s sistemskimi vprašanji vzgoje in izobraževanja. Ustanovljena skupina je imenovala dvanajst področnih strokovnih skupin iz strokovnih krogov. Skupine so se ukvarjale s sistemskimi vprašanji in ne s kurikulumom, s katerimi se ukvarjajo predmetne skupine na ZRSŠ. V celotni proces je bilo vključenih skupno 80 strokovnjakov in še skupine, ki so pripravljale dodatne analize, kar je skupno vključevalo 120 ljudi. V raziskave je bilo zajetih 20.615 oseb.²⁸ V tej skupini je iz MIZŠ sodelovala dr. Andreja Barle Lakota iz Urada za razvoj šolstva, iz ZRSŠ pa direktor mag. Gregor Mohorčič.

Slovenija je tako kot Evropska unija družba znanja, zato je treba slediti spremembam tudi na ravni tehnološke pismenosti in informacijsko-komunikacijske tehnologije. Izobraževalni sistem je doživel tehnološko evolucijo, ki omogoča hiter dostop do informacij in v Beli knjigi strokovnjaki menijo, je še veliko odprtega potenciala.

Nacionalna strokovna komisija je na javni razpravi v aprilu 2011 predstavila rešitve, ki so v veliki meri doživele ugoden odmev in pripombe strokovne javne razprave. Delo skupine je bilo zaključeno 18. maja 2011 s sprejemom dopolnitev sistemskih rešitev, ki so bile na razpravi v mesecu aprilu (Krek 2011, 5–9). Več o odnosu pri ustvarjanju Bele knjige sledi v analizi diplomskega dela.

²⁸ 6333 učiteljev in vzgojiteljev, 507 ravnateljev, 1787 dijakov, 11.788 staršev, 39 šolskih svetovalnih delavcev in 161 delodajalcev.

6.1.2 Evropski socialni sklad (ESS)

ZRSŠ izvaja projekte, ki se delijo na dve večji skupini. Prva skupina izhaja iz projektov ESS in iz redne dejavnosti zavoda, drugi projekti so podprti s strani Evropske komisije, s sredstvi za projekte in razpisov. Projekte sem razdelila glede na vire financiranja in opisala pomembnejše vsebine posameznega projekta.

Za ESS projekte, ki bodo financirani iz proračuna Evropske unije, je namenjeno 2.061.462,48 evrov. Progami in projekti ESS skušajo izboljšati učinkovitost v celotnem izobraževalnem sistemu – od vrtcev, šol, poklicnih usposabljanj, univerz, do sistemov, ki se posvečajo vseživljenjskemu učenju. Nanašajo na nove učne načrte, ki omogočajo novosti mladim in učiteljem, ki jim projekti ESS omogočajo usposabljanje za boljšo učinkovitost. Študentom, ki omogočajo poleg pridobitve splošne izobrazbe tudi spretnosti in nova znanja, da izberejo poklicno pot, ki jo želijo in je potrebna tudi industriji (Evropski socialni sklad 2013a).

Tabela 6.2: Projekti Zavoda Republike Slovenije za šolstvo za leto 2013

Vir financiranja	Projekti
ESS projekti	1. Posodobitev kurikularnega procesa na OŠ in gimnazijah (usposabljanje učiteljev za rabo prenovljenih dokumentov, priprava posvetov, svetovanje in izobraževanje učiteljev, izdelava didaktičnih gradiv, posodobitev gimnazijskih programov – višji/nišji nivo).
	2. Obogateno učenje tujih jezikov II in III (posredovanja znanja in izkušenj, prenos strategij za dvig kakovosti).
	3. Bralna pismenost (razvoj pedagoških strategij, obveščanje, strokovna srečanja, dvig kulturnega in socialnega kapitala).
	4. E-kompetentni pedagoški delavci (dvig digitalne pismenosti in spremljanje).
	5. E-kompetence učiteljev v dvojezičnih šolah (opismenjevanje v dveh jezikih, usposabljanje učiteljev za učenje madžarščine).
	6. E-učbeniki s poudarkom naravoslovnih predmetov v OŠ (nadgradnja e-gradiv v e-učbenik, izbira šol za preizkus e-učbenikov, korekcije e-učbenikov).
	7. Poskus in spremljave (zunanji vpliv na znanje madžarščine kot drugega tujega jezika v dvojezični SŠ Lendava, hkratno opismenjevanje v slovenščini in madžarščini v OŠ).

Nacionalna sredstva	8. Svetovanje ravnateljem pri spremljanju in usmerjanju pedagoškega procesa v vrtcih, šolah in domovih (spremljanje in uresničevanje vzgojnega načrta, usposabljanje ravnateljev, pregled športne infrastrukture, specifične naloge iz lokalnega okolja, implementacija vzgojnega programa dijaških domov).	
	9. Posodobitev kurikularnega procesa na OŠ in gimnazijah (prenova srednjega glasbenega šolstva, modeli povezovanja splošnega in strokovnega znanja v srednje poklicnem in strokovnem šolstvu).	
	10. Posodobitev vzgojno-izobraževalnega dela v OŠ (posodabljanje kurikularnih dokumentov).	
	11. Posodabljanje vzgojno-izobraževalnega dela v vrtcih (ustvarjanje spodbudnega okolja za razvoj, spodbujanje zgodnje pismenosti, medijske pismenosti, učenje tujega jezika v vrtcu, koncept vrtec v naravi).	
	12. Razvoj predmetnih področij (učni načrt, vsebinska zasnova vseh predmetov, razvoj pristopov učenja in poučevanja, podlaga za opisno ocenjevanje, raznoliki pristopi k naravoslovnim predmetom, uvajanje drugega tujega jezika kot neobvezni izbirni predmet ipd.).	
	13. E-kompetentni pedagoški delavci (informatizacija šolstva, koordinacija šol v mednarodnih sodelovalnih projektih ipd.).	
	14. Poskusi in spremljave (uvajanje tujega jezika, spremljanje mednarodnega programa v OŠ Danile Kumar Ljubljana, spremljanje Montessori programa, Waldorfske glasbene šole, spremljanje OŠ A. Šuštarja, uvajanje športnih oddelkov v ekonomsko gimnazijo, spremljanje govornih interakcij v vrtcu ipd.).	
	15. Profesionalni razvoj (interno izobraževanje, seminarji, študijske skupine, svetovalne storitve, tematske konference, založništvo in gradiva za MIZŠ, podpora trajnostnemu razvoju, ATEE, Programi Pestalozzi, UNESCO ipd.).	
	16. Druge redne naloge (izvajanje konceptov odkrivanja in vzgojno-izobraževalnega dela z nadarjenimi v vrtcih, OŠ in SŠ, strokovna podpora, usposabljanje učiteljev za vrednotenje NPZ, priprava Kataloga učbenikov ipd.).	
	17. Kroskurikularne naloge (implementacija Smernic za vključevanje otrok priseljencev, prenova področja izobraževanja otrok s posebnimi potrebami, spletne enciklopedije – EURYPEDIA, načrt kulturne vzgoje).	
	18. Ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti ZRSŠ.	
	Evropska komisija	19. Profesionalni razvoj (Projekt Comenius Regio partnerstva, Interreg – Evropsko teritorialno sodelovanje Slovenija – Italija 2007–2013, Multilateralni projekti – projekt EVIDENT, projekt IPA – države pristopnice, podpora pri zagotavljanju kvalitete).
	Razpis, sredstva iz prodaje znanj	20. Druge redne naloge (organizacija in izvedba tekmovanj iz znanja na državni in mednarodni ravni).

Iz dejavnosti, sredstva na projektu

21. Usmerjanje otrok s posebnimi potrebami (vodenje postopkov usmerjanja, sodelovanje z MIZŠ, spremljanje dela Komisije za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami, analiza dela posameznih komisij, priprava navodil).

Vir: Letno delovno poročilo ZRSS (2013a).

ESS nudi pomoč tudi univerzam, ustanovam poklicnega usposabljanja, omogoča raziskave in podpira inovacije. Evropski socialni sklad skrbi za financiranje različnih projektov, zlasti na področju izboljšanja možnosti zaposlitve in pridobitve delovnih mest. Možnosti za financiranje ESS pri projektih poteka preko držav članic in regij. Pri tem je treba poudariti, da projekti, ki jih financira ESS, niso financirani neposredno iz Bruslja. Za financiranje projektov s strani ESS morajo organizacije stopiti v kontakt z organom v svoji državi, pristojnim za upravljanje s projekti ESS. V Sloveniji je to direktorica Urada za kohezijsko politiko mag. Mateja Čepin in predstavnica za stike z javnostmi Nina Omerza iz Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Bistveno za mojo diplomsko delo je osredotočenost na projekte na področju izboljšanja znanj in spretnosti. Pri tem ESS omogoča organizacijo za izboljšanje razumevanja in pridobitev novega znanja, ki ga potrebujejo učitelji, vzgojitelji in tudi drugi, ki sodelujejo v izobraževalnem procesu. Vsaka država članica Evropske unije, tudi Slovenija, se v partnerstvu z Evropsko komisijo dogovori za programe financiranja ESS v sedemletnem programskem obdobju. Ti programi financirajo projekte, ki koristijo posameznikom, podjetjem in organizacijam. ESS deluje v partnerstvu med Evropsko komisijo in nacionalnimi ter regionalnimi organi.

ESS programi imajo dva cilja. *Konvergenčni cilj* skrbi za spodbujanje rasti in ustvarjanju delovnih mest v manj razvitih državah članicah (sem so uvrstili tudi Slovenijo), zaradi tega so tudi stopnje financiranja višje – 70 % vsega financiranj prihaja iz ESS.

Cilj regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja pa se nanaša na predvidevanju sprememb in odzivu nanje – stopnja financiranja je tukaj nižja (Evropski socialni sklad 2013a).

ESS deluje na štirih večjih delovnih področjih:

1. krepitev zaposlovanja in mobilnosti,
2. boljše izobraževanje,
3. zagotavljanje priložnosti za vse,
4. boljše javne službe.

Tako ZRSŠ kot MIZŠ največ črpta z delovnega področja Boljše izobraževanje, saj ESS financira pobude za izboljšanje izobraževanja in usposabljanja po vsej Evropski uniji.

Sloveniji je bilo med leti 2007 in 2013 iz ESS dodeljenih 755.699.370,00 evrov, od tega je Republika Slovenija prispevala še 133.358.718,00 evrov nacionalnih sredstev (Evropski socialni sklad 2013b).

Na področju posodobitve izobraževalnega sistema je iz ESS Slovenija prejela 104.173.896.00 evrov (Evropski socialni sklad 2013c). MIZŠ in ZRSŠ najbolj aktualno trenutno delujeta na štirih projektih ESS, ki so prikazani v naslednjih tabelah (Evropski socialni sklad 2013c).

Tabela 6.3: Projekt za posodobitev kurikularnega procesa na osnovni šoli in gimnazijah

Naziv projekta	Posodobitev kurikularnega procesa na OŠ in GIM.
Višina skupnih stroškov projekta	3.000.000,00 evrov
Višina javnih virov financiranja	85 % ESS, 15 % MIZŠ
Trajanje projekta	17.9. 2010–31. 8. 2014
Naziv upravičenca	ZRSŠ
Vodja projekta	Brane Slivar – ZRSŠ
Strokovna sodelavka	Polonca Sterle – ZRSŠ

Vir: Evropski socialni sklad (2013c).

V projektu bo na področju osnovne šole zajeto posodabljanje ciljev in vsebin glede na razvoj znanosti in glede na razvoj didaktičnih pristopov k celostnemu učenju in poučevanju, uvajanje posodobljenih učnih načrtov v prakso, izobraževanje učiteljev za izvajanje posodobljenih učnih načrtov, spremljanje uvajanja načrtov, razvijanje celostnega pristopa k učenju in poučevanju, razvijanje ustreznih didaktičnih gradiv in razvijanje standarda znanja za osnovo šolo.

Na gimnazijskem področju bodo dejavnosti obsegale izdelavo strokovnih gradiv za usposabljanje, strokovno podlaga za uvajanje kurikularnih novosti, primere dobre prakse, usposabljanje učiteljev in vodstva šole ter projektnih timov na šolah, zunanjih sodelavcev razvojnih skupin, projektne skupine zavoda za šolstvo in svetovanje šolam skozi mreže mentorskih učiteljev (ibidem).

Tabela 6.4: Projekt E-učbeniki s poudarkom naravoslovnih predmetov v osnovni šoli

Naziv projekta	E-učbeniki s poudarkom naravoslovnih predmetov v osnovni šoli
Višina skupnih stroškov projekta	2.000.000,00 evrov
Višina javnih virov financiranja	85 % ESS, 15 % MIZŠ
Trajanje projekta	1. 7. 2011–31. 8. 2014
Naziv upravičenca	ZRSŠ
Vodja projekta	Igor Pesek – ZRSŠ
Strokovna sodelavka	Kristina Kham – ZRSŠ

Vir: Evropski socialni sklad (2013c).

V preteklem obdobju je na MIZŠ nastalo več e-gradiv za različne razrede in predmete, največ za naravoslovne. V sklopu projekta bodo gradiva dobila nadgradnjo, preuredili jih bodo v e-učbenike, jih vsebinsko, tehnološko poenotili in didaktično posodobili. Gradiva za izdelavo e-učbenikov bodo temeljila na obstoječih e-gradivih, ki so nastajali na MIZŠ in pod okriljem ter sofinanciranjem ESS od leta 2006 do 2011 (ibidem).

Tabela 6.5: Projekt Opolnomočenje učencev z izboljšanjem bralne pismenosti in dostopa do znanja

Naziv projekta	Opolnomočenje učencev z izboljšanjem bralne pismenosti in dostopa do znanja
Višina skupnih stroškov projekta	1.200.000,00 evrov
Višina javnih virov financiranja	85 % ESS, 15 % MIZŠ
Trajanje projekta	1. 9. 2011–31. 8. 2013
Naziv upravičenca	ZRSŠ
Vodja projekta	dr. Fani Nolimal – ZRSŠ
Strokovna sodelavka	Mojca Kadivec – ZRSŠ

Vir: Evropski socialni sklad (2013c).

Namen projekta je predvsem izboljšanje dostopa do kakovostnega izobraževanja, zagotoviti enake izobraževalne možnosti, zagotoviti učinkovite didaktične strategije za doseganje višje ravni bralne pismenosti v formalnem izobraževanju in tako uresničiti nacionalno strategijo in s tem strategijo MIZŠ, ki izvršuje interes države, ki je usmerjena k napredovanju na področju vzgoje in izobraževanja (ibidem).

Tabela 6.6: Projekt Obogateno učenje tujih jezikov II

Naziv projekta	Obogateno učenje tujih jezikov II
Višina skupnih stroškov projekta	380.000,00 evrov
Višina javnih virov financiranja	85 % ESS, 15 % MIZŠ
Trajanje projekta	1. 8. 2012–31. 8. 2013
Naziv upravičenca	ZRSS
Vodja projekta	Katja Pavlič Škerjanc – ZRSS
Strokovna sodelavka	Martin Gvardjančič – ZRSS

Vir: Evropski socialni sklad (2013c).

Projekt je bil usmerjen na razvijanje medkulturne sporazumevalne sposobnosti na avtentičen način z vključevanjem tujih učiteljev v učni proces, vzpostavljanje timskega poučevanja, in sicer v poučevalnih parih slovenskih in tujih učiteljev.

Dva od projektov, in sicer projekt Opolnomočenje učencev z izboljšanjem bralne pismenosti in dostopa do znanja in projekt Obogateno učenje tujih jezikov II, sta v fazi zaključevanja, medtem ko druga dva projekta ostajata v delovnih nalogah ZRSS še prihodnje leto.

6.1.3 Komisija za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami

Vidna zakonska podlaga za sodelovanje med ZRSS in MIZŠ je na področju otrok s posebnimi potrebami. Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (Ur. l. RS 54/00) je sprejel državni zbor 1. junija 2000 in ureja vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami. Leta 2006 je državni zbor sprejel spremembe zakona o usmerjanju.²⁹

Zakon je s spremembami na novo uredil postopek usmerjanja otrok s posebnimi potrebami, kjer vidno vlogo odigra ZRSS. ZRSS je zadolžen za vsebinsko, organizacijsko vodenje postopkov, ki poteka na prvi stopnji in za imenovanje ter sestavo komisij na prvi stopnji. Pristojen je za pridobivanje strokovne dokumentacije, lahko pa mu jo posreduje tudi vlagatelj, ki vloži zahtevo za usmerjanje.³⁰ Pri postopku usmerjanja otrok sta dolžna sodelovati tako ZRSS kot MIZŠ. Za varstvo osebnih podatkov in za vodenje zbirk podatkov o otrocih s posebnimi potrebami je poleg ZRSS po zakonu dolžno tudi MIZŠ kot organ, ki je pooblaščen za vodenje zbirk podatkov o otrocih s posebnimi potrebami.

²⁹ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (Ur. l. RS 118/06).

³⁰ Običajno so to starši, lahko jo vloži tudi mladostnik sam, ki je že polnoleten.

ZRSS mora na željo MIZŠ za potrebe odločanja v postopkih usmerjanja otrok s posebnimi potrebami ali za opravljanje strokovnega nadzora omogočiti MIZŠ vpogled v svojo zbirko podatkov (Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport 2013č).

Na ZRSS delujejo komisije prve stopnje, sedeže imajo pri območnih enotah ZRSS, medtem ko komisija druge stopnje deluje na MIZŠ. Sodelovanje ni zgolj vsebinsko, temveč tudi prostorsko. Območne enote ZRSS omogočajo bližino storitev uporabnikom, kar je zlasti pomembno pri usmerjanju otrok s posebnimi potrebami.

Člane komisije za usmerjanje prve stopnje imenuje in razrešuje direktor ZRSS, člane komisije druge stopnje imenuje in razrešuje minister, pristojen za izobraževanje. Naloga komisije je, da oblikujejo strokovno mnenje, na podlagi katerega se usmeri otroka s posebnimi potrebami. Komisijo v osnovi sestavljajo trije člani, če je treba, se oblikuje tudi širša komisija, kar je odvisno od otrokovega primanjkljaja. O tem odloča predsednik komisije.

Običajno komisijo sestavljajo:

- defektolog,
- psiholog,
- zdravnik specialist pediater ali zdravnik specialist šolske medicine.

Ta trojček oblikuje tudi senat, ki omogoča razširitev, če je to potrebno. Odnose med prvostopenjsko in drugostopenjsko komisijo ureja 26. člen Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (v nadaljevanju ZUPP).

Komisije za usmerjanje prve stopnje delujejo pri ZRSS in imajo sedeže pri območnih enotah zavoda. Vodi jo predsednik komisije prve stopnje. Komisije delujejo v senatih, predsednik komisije določi predsednika senata in člane izmed članov prve oziroma druge stopnje komisije, glede na stopnjo primanjkljaja otroka.

Komisija za usmerjanje druge stopnje deluje pri MIZŠ. Vodi jo predsednik, ki ga s sklepom imenuje in razrešuje minister, prav tako tudi člane komisije. Deluje v senatih, podobno kot komisija prve stopnje. Delujejo v skladu s Pravilnikom o organizaciji in načinu dela komisije za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami ter o kriterijih za opredelitev vrste in stopnje primanjkljajev, ovir oziroma motenj otrok s posebnimi potrebami.

Član komisije prve stopnje ne more biti hkrati član komisije druge stopnje. Komisije prve stopnje in komisijo druge stopnje imenuje minister, pristojen za šolstvo, v soglasju z ministrom, pristojnim za socialne zadeve.

Za predsednika komisije prve stopnje je lahko imenovan defektolog, psiholog, zdravnik specialist pediater ali zdravnik specialist šolske medicine z najmanj petimi leti delovnih izkušenj. *Za predsednika komisije druge stopnje* pa poleg naštetih tudi zdravnik druge specializacije z najmanj petimi leti delovnih izkušenj.

Predsednik komisije prve stopnje ima naslednje naloge:

- vodi, organizira, usmerja in usklajuje delo senatov;
- določi predsednika in člane senata;
- določi sodelovanje vzgojitelja ali učitelja, ki izvaja vzgojno-izobraževalno delo z otrokom;
- določi sodelovanje predstavnika centra za socialno delo, kadar se usmerja otroka s čustvenimi ali vedenjskimi motnjami;
- opozori predsednika senata na nepravilnosti oziroma pomanjkljivosti v strokovnem mnenju, predlaga popravo, dopolnitev ali izdelavo novega strokovnega mnenja;
- obvesti vodjo Centra o problematiki dela komisije prve stopnje;
- skrbi za strokovno in enotno izvajanje dela komisije druge stopnje v skladu s predpisi, ki urejajo področje usmerjanja otrok s posebnimi potrebami;
- sodeluje s predstavniki drugih institucij;
- skrbi za arhiviranje dokumentacije, s katero razpolaga komisija prve stopnje;
- se udeležuje izobraževanj s področja usmerjanja otrok s posebnimi potrebami;
- potrdi pisno evidenco o opravljenem delu z dokazili in navedbo točk članov senatov, odobri predlog obračuna storitev za delo članov senatov in ga posreduje v izplačilo;
- posreduje seznam o opravljenem delu članov senata vodji Centra.

Predsednik komisije druge stopnje ima naslednje naloge:

- obvesti ministra o potrebi po novem članu komisije druge stopnje;
- obvesti ministra o problematiki dela komisije prve stopnje;
- skrbi za strokovno in enotno izvajanje dela komisije druge stopnje v skladu s predpisi, ki urejajo področje usmerjanja otrok s posebnimi potrebami, stroko s področja usmerjanja otrok s posebnimi potrebami in predpisi s področja vzgoje in izobraževanja, zdravstva in socialnega varstva;
- se udeležuje izobraževanj s področja usmerjanja otrok s posebnimi potrebami;
- potrdi pisno evidenco o opravljenem delu z dokazili in navedbo točk članov senata, odobri predlog obračuna storitev za delo članov senatov in ga posreduje v izplačilo;

- pripravi letno poročilo o plačilih članov senatov druge stopnje in ga posreduje ministru;
- druge naloge po navodilu ministra.

Po podatkih, pridobljenih pri gospe Poloni Šoln Vrbinc na MIZŠ, je 23 komisij prve stopnje za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami, ki imajo skupaj 397 članov (Šoln Vrbinc 2013). Redno zaposlenih predsednikov KUOPP v letu 2011 (glej tabelo 6.7) je devet, medtem ko je število pogodbenih sodelavcev predsednikov 15 (glej tabelo 6.8).

V letu 2011 so KOUPP prejele 6.825 zahtevkov oziroma zaprosil za izdajo strokovnega mnenja. Od tega je bilo izdanih 6.998 strokovnih mnenj, kar pomeni v povprečju 318 strokovnih mnenj na eno komisijo. Od tega je bilo 79,6 odstotkov strokovnih mnenj, izdanih na podlagi usmeritve in 20,4 odstotkov na podlagi preverjanja ustreznosti usmeritve (Šoln Vrbinc 2013).

Tabela 6.7: Število zaposlenih predsednikov komisije za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami v letu 2011

Območna enota	Število zaposlenih predsednikov KUOPP
Ljubljana	3 + 1 (vodja oddelka)
Maribor	1
Koper	1
Murska Sobota	1
Kranj	1
Slovenj Gradec	1
SKUPAJ	8 + 1

Vir: Ministrstvo za izobraževanja, znanost in šport (2013).

Tabela 6.8: Število pogodbenih sodelavcev predsednikov komisije za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami v letu 2011

Območna enota	Število pogodbenih sodelavcev predsednikov KOUPP
Ljubljana	6
Kranj	1
Novo mesto	2
Celje	1
Maribor	4
Nova Gorica	1
SKUPAJ	15

Vir: Ministrstvo za izobraževanja, znanost in šport (2013).

ZRSS vodi strokovni postopek, ki se začne po prejemu zahtevka za začetek postopka usmerjanja. Takrat svetovalec ZRSS zaprosi vrtec, šolo ali zavod, ki ga otrok obiskuje, za

potrebno dokumentacijo in komisijo za usmerjanje za strokovno mnenje. Svetovalec, ki vodi postopek usmerjanja, lahko povabi starše na uvodni razgovor in po potrebi priskrbi tolmača za znakovni jezik. Komisija pri ZRSŠ izdelava strokovno mnenje, ki služi za podlago svetovalcu na ZRSŠ za izdajo odločbe o usmeritvi. Na odločbo je možna pritožba v roku 15 dni po prejemu odločbe. Pritožbeni postopek nato vodi drugostopenjski organ – MIZŠ, ki na podlagi strokovnega mnenja drugostopenjske komisije izda odločbo. Pri tem pritožba zoper drugostopenjsko odločbo ni več mogoča, sledi lahko upravni spor z vložitvijo tožbe na Upravno sodišče Republike Slovenije.

»Število pritožb, ki jih na drugi stopnji obravnava MIZŠ, iz leta v leto narašča, saj ugotavljamo, da narašča tudi število otrok, ki so usmerjeni in potrebujejo pomoč. Po naših podatkih je v letu 2012 število otrok s primanjkljaji na posameznih področjih učenja, ki se usmerjajo v programe s prilagojenim izvajanjem in dodatno strokovno pomočjo od leta 2004, ko jih je bilo 3135, naraslo kar na 9271, kar posledično pomeni tudi večje število pritožb. V letu 2012 je ministrstvo obravnavalo in rešilo 70 pritožb, medtem ko je Zavod Republike Slovenije za šolstvo izdal 7597 pritožb« (Šoln Vrbinc 2013).

Svetovalec na ZRSŠ je zadolžen tudi za postopek preverjanja, če je ta v odločbi naveden. V kontakt mora stopiti z vrtcem, šolo ali zavodom, v katerega je otrok vključen in zaprositi za evalvacijsko poročilo. Sledi obvestilo komisiji, da izda novo strokovno mnenje. Pristojna OE ZRSŠ na podlagi strokovnega mnenja komisije ponovno izda odločbo (Zavod Republike Slovenije za šolstvo 2013č).

Gospa Šoln Vrbinc se zaveda, da povečanje pritožb in tudi otrok s posebnimi potrebami prinaša obremenitev komisij, zato na MIZŠ že iščejo rešitve za poenostavitev in skrajšanje obstoječih postopkov usmerjanja otrok s posebnimi potrebami (Šoln Vrbinc 2013).

7 Ugotovitve in analiza odnosa med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport in Zavodom Republike Slovenije za šolstvo

V nadaljevanju bom predstavila ugotovitve o odnosu med MIZŠ in ZRSSŠ, do katerih sem prišla predvsem na podlagi predelane literature, dokumentov in intervjujev z gospodom Zupančičem, gospodom Mohorčičem in gospo Šoln Vrbinc.

Za ZRSSŠ je prevladujoč in nezanemarljiv vpliv ustanovitelja, torej vlade v imenu Republike Slovenije. Nadzor kaže na njeno odgovornost za izvajanje dejavnosti javne službe ZRSSŠ. Na drugi strani moram podati kritiko, saj bi bilo sistemsko treba urediti zakonodajo na področju javnih služb. Vlada RS je sicer že večkrat želela in tudi začela urejati zakonodajo na tem področju, nekateri prvi koraki, kot je opredelitev nalog ZRSSŠ v ZUJF, so že bili izvedeni, (povzela sem jih v poglavju 3.4.4), a drugi koraki o sistemski ureditvi še čakajo na izvedbo. Temu je pritrdil tudi gospod Zupančič iz MIZŠ, ki meni, da je poleg tega treba vsebinska vprašanja reševati na nek celosten in komplementaren način. Tako se lahko teoretične postavke oblikujejo in uresničijo v praksi.

Javni zavodi kot osebe javnega prava, ki jih ureja Zakon o zavodih iz leta 1991, so urejeni statusno in le splošno določajo odnos med MIZŠ in ZRSSŠ. Omenjeni zakon je bil zamišljen kot prehodni zakon in je lastništvo premoženja zanemaril. Po mnenju gospoda Mohorčiča to sicer za delovanje ZRSSŠ ne predstavlja večje ovire, saj njegovo delovanje urejajo še drugi akti, zlasti akt o ustanovitvi. Odnos med obema institucijama je splošno formalno urejen na zakonski ravni z ZOFVI, ki v 28. členu določa naloge in v 29. členu pristojnosti zavodov.

Neposredni odnos med državnim organom in ZRSSŠ predstavlja svet zavoda, v katerega MIZŠ neposredno izvoli šest članov, praviloma je eden izmed njih tudi predsednik zavoda. MIZŠ v skladu z ZZ vodi postopek imenovanja direktorja in svet zavoda je hkrati mesto, kjer se potrjujejo aktivnosti ZRSSŠ.

Francoski pravnik in teoretik, Léon Duguit, je javne službe opisal kot osvobajanje od državne uprave. Temu je pritrdil tudi gospod Zupančič, saj meni, da ZRSSŠ združuje strokovnjake, ki so odmaknjeni od tako imenovane politične sfere. ZRSSŠ je v strokovnem smislu povsem samostojen s svojimi pogledi in usmeritvami, pri svojem delu ni vezan na politično sfero. V tem pogledu je to za avtonomnost izobraževanja zelo pomembno, medtem ko je MIZŠ vodeno po politični liniji. V intervjuju gospod Mohorčič v ospredje postavlja strokovnost, ki jo ZRSSŠ z izpopolnjevanji, izobraževanjem doma in v tujini posreduje po liniji »top-down« kot tudi

»bottom-up«. Odnos, ki ga tvorita MIZŠ in ZRSS ni odvisen samo od konkretnih nalog, k izboljšanju odnosa bi pripomogle še bolj začrtane usmeritve in konkretni ter osredotočeni projekti. Sodelovanje je po besedah sogovornikov na vseh nivojih enako. Projekti, ki so dobro začrtani, stečejo hitreje in pozitivne izkušnje se lahko uporabijo ob menjavi sistemskih zakonov. Teh projektov je veliko zlasti na področju kohezijske in socialne politike. ZRSS je v zadnjih letih veliko delal na projektih, ki jih je podprl ESS. V letu 2013 in 2014 se projekti zaključujejo in bo treba poiskati nove, sicer pa vsak projekt, vsaka sprememba in naloga potrebuje neko proceduro – pripravo materiala, nabor informacij, sprejem predloga, spremembo učnega načrta, kar za seboj prinese nekajletno delo (Mohorčič 2013).

Skozi intervjuje sem še ugotovila, da je strokovno znanje, s katerim razpolaga ZRSS bistveno za odnos med institucijama in potrdila prvo tezo. Po mnenju gospoda Zupančiča so »zaposleni praviloma zelo kvalificirani ali vrhunski strokovnjaki s posameznih področij in seveda v okviru ZRSS naj bi bila izrazito poudarjena kroskurikularna strokovnost, to se pravi, da bi se naj različne stroke tu združevale in druga drugo tudi dopolnjevale. Osnovno vodilo jim je pedagoški proces in pedagoško delovanje«. Laična javnost od ZRSS pričakuje, da bo strokovno spremljal in dajal usmeritve; po raziskavah, ki jih je opravil ZRSS v letu 2009 in 2010 z ravnateljmi in učitelji, je mnenje pozitivno. Gospod Mohorčič še dodaja, da je »druga javnost« resnično bolj nastrojena, a proti vsem javnim institucijam in javnim uslužbencem, tukaj se pojavlja negativno mnenje. Odnos med MIZŠ in ZRSS ni omejen zgolj na njuno sodelovanje, saj se povezujeta tudi z drugimi organizacijami in strokovnjaki. O tem priča Bela knjiga, ki je projekt, začel na MIZŠ, in se je razširil na Nacionalno strokovno skupino za pripravo Bele knjige. Po besedah gospoda Zupančiča je Bela knjiga »tako pomemben in temeljni družbeno strokovni akt, da je nemogoče, da bi ga sestavljal samo Zavod Republike Slovenije za šolstvo«.

S tem se strinjam, saj ZRSS predstavlja le eno izmed institucij, ki deluje na področju vzgoje in izobraževanja. Iz ZRSS je pri sestavi Bele knjige sodeloval gospod Mohorčič s sodelavko s področja tujih jezikov. Mohorčič meni, da bi ZRSS lahko več sodeloval s svojimi strokovnjaki in ne bi bilo potrebno zunanjih, a hkrati tudi ZRSS teži k temu, da se oblikuje skupina, ki jo sestavljajo praktiki, strokovnjaki, univerzitetni profesorji z namenom, da se dvigne strokovnost še na višji nivo in pogleda tudi širše, izven ZRSS.

Nekoliko manj spodbudno in strokovno je delovanje pri poslovanju ZRSS. Računsko sodišče je pri reviziji računovodskih izkazov in pravilnosti poslovanja za leto 2011 izreklo ZRSS mnenje s pridržkom. Zaradi neupoštevanja načela evidentiranja poslovnih dogodkov je ZRSS

izkazal za 1.338.356 evrov prenizke terjatve in za 95.260 evrov prenizko izkazal prihodke iz poslovanja. Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja ZRSS v letu 2011 izreklo sicer pozitivno mnenje, a zahtevalo odzivno poročilo, v katerem mora ZRSS izkazati popravke, ki so se nanašali na: sprejem Pravilnika o računovodstvu, pravilen obračun amortizacije, uskladitev stanja sredstev in obveznosti do virov sredstev z dejanskim stanjem ter odpravo nepravilnosti pri obračunavanju plač javnih uslužbencev (Računsko sodišče Republike Slovenije 2013). ZRSS ima še nekatere pomanjkljivosti, ki se jih trudi odpraviti, pri tem mu z nadzorom, ki ga je po mnenju gospoda Mohorčiča veliko, pomaga tudi Računsko sodišče, k temu pa bi pripomogla, kot že omenjeno, tudi urejena zakonodaja.

Drugo tezo lahko potrdim in utemeljim na področju ESS projektov in z vprašanjem v intervjujih. Pri projektih ESS je odnos razdeljen po finančni strani in obsežen po dokumentacijski strani. Tukaj se MIZŠ pojavlja v glavnem kot financer, ZRSS pa ne zgolj kot izvajalec, ampak tudi kot organ, ki načrtuje priprave, izpelje postopke, potrebne za izvedbo projekta, organizira in usposablja učitelje. Gospod Mohorčič meni, da je pri projektih ESS z njihove strani birokracije ogromno.

»S tega vidika večkrat duši, kot omogoča neki razvoj, potrebno je ogromno dela, papirja, dokumentacije itn., vendar se z leti priučiš oziroma kolegi se priučijo, zato se lahko temu izognemo in najdemo rešitve. Tisto, kar nas bolj moti je, da različni sektorji različno odločajo in potem nimaš enotne strategije dela za posamična področja« (Mohorčič 2013).

ZRSS je tudi predlagatelj strokovnih gradiv za strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje. Pri tem nastaja odvečna birokracija, ki pa ni vezana zgolj na ZRSS, saj dokumentacijo pripravljajo tudi na MIZŠ. Vsaka noviteta zahteva pripravo strokovnega poročila, ki ga obravnava svet in po njihovem pozitivnem mnenju se na MIZŠ še dodajo popravki; poročilo se nato znova vrne na strokovni svet, ta pa ga sprejme ali zavrne. Šele nato ga MIZŠ uvede, tako da strokovni svet predstavlja neki krovni organ ZRSS, ko gre za kvaliteto programov in načrtovanih novosti. Tudi gospa Šoln Vrbinc se zaveda preobsežne birokracije na področju postopka usmerjanja otrok s posebnimi potrebami in pravi, »glavna pomanjkljivost teh postopkov je predvsem ta, da so preveč birokratski in zato dolgotrajni«. MIZŠ zato že pripravlja spremembe na področju zakonodaje, da bi se postopke skrajšalo in otroke pravočasno usmerilo v ustrezne vzgojno-izobraževalne programe.

Slobodan Rakočević je v ospredje postavil pri javnih službah javni interes, vendar je opozoril tudi na pridobivanje dobička. ZZ kot hitro sprejeti zakon tega ni razrešil. Kapitalistični sistem

je iz samoupravljanja povečal vlogo denarja, pri tem pa pozabil na odnos z državo in družbo v širšem. Gospod Zupančič meni, da so bile vezi ob prehodu sistema iz samoupravljanja v kapitalistični sistem delovanja nedorečene, zato več kot očitno danes potrebujemo nov celovitejši pogled o delovanju zavodov. Pri tem še pravi, »res je, da naj ne bi javni zavodi ustvarjali dobička, vendar je pa tudi res, da je zelo narobe, če se bojimo tako imenovanih presežkov pri financiranju, kar je nekaj časa veljalo za izhodišče, to še posebej velja za področje vzgoje in izobraževanja; vsa dodatno ustvarjena sredstva so se morala vračati nazaj v oplemenitenje materialnih zmožnosti delovanja zavoda« (Zupančič 2013).

V nekaterih zavodih so se tega držali, druge ne, vmes je veljalo tudi, da so zavodi, ki so ustvarili več dobička, bili nagrajeni. To pomeni, da je bilo možno dobiček navidezno prikazati in ga tudi porazdeliti. V intervjuju sem povprašala direktorja ZRSS, kam in kako bi lahko usmerili ustvarjeni presežek. Pri tem je odgovoril, da so »dosedanji sklepi sveta zavoda bili za to, da se (presežek) uporabi za razvoj dejavnosti, mi ga za enkrat še nismo nikjer uporabili, ker je treba zdaj še obvestiti Ministrstvo za finance, da dajo tudi oni soglasje, da ga lahko uporabimo za te namene« (Mohorčič 2013).

Potrditev hipoteze se sklada z naslednjimi ugotovitvami, ki kažejo na strokovnost ZRSS, brez katerega niti MIZŠ ne bi uspelo strokovno izpeljati in opravljati svojih nalog.

Minister, pristojen za vzgojo in izobraževanje, ima pravico do soglasja k imenovanju in razrešitvi direktorja ZRSS in nobene besede k imenovanju le-tega. V skladu s tem ne moremo govoriti o hierarhiji, v formalnem smislu pa lahko govorimo o enakovrednem odnosu. Pri tem je minister res da zaprosen za soglasje in ima vpogled na kandidatno listo, a pri tem nima pravice imenovati direktorja zavoda, vendar to še ne pomeni, da je s tem sodelovanje onemogočeno, niti ni s tem ogrožena strokovnost institucij. Iz intervjuja z gospodom Zupančičem se je pokazalo, da drži, da minister običajno potrди predlog za direktorja in tudi s kandidatom, ki ima nasprotno poglede, so odnosi profesionalni, nemoteni in na visoki ravni. Nekatere stvari morajo biti po mnenju gospoda Mohorčiča narejene po hierarhiji, druge v partnerskem odnosu. Odnos med institucijama temelji bolj na sodelovanju na različnih področjih kot na hierarhiji, kot je sodelovanje pri pripravi pravilnikov, seznamov, zakonskih aktov ipd. Gospod Mohorčič izpostavi manjši problem, in sicer premalo komunikacije, kar bi kazalo izboljšati v prihodnje; želijo si bolj jasnih usmeritev iz MIZŠ in bolj pogosta srečanja. Predvsem si želi zopet mesečna srečanja ministra z direktorji javnih zavodov, kjer bi izmenjali pobude, probleme in želje šol, a to je zamrlo.

Pri odnosu med obema institucijama ni zaznati tekmovalnosti in težav pri komunikaciji. Tudi v primeru, če nastanejo, ne pomenijo težavnega odnosa, kot pove gospod Zupančič, »gre za profilirane institucije, vsaka s svojo nalogo in seveda znamo prestopiti tudi čez kakšne ovire, ki bi lahko skazile te odnose. Sam nimam kakšnih slabih izkušenj na tem področju, da bi tu nastopile kakšne posebne težave« (Zupančič 2013).

Odnos med MIZŠ in ZRSŠ je soodvisen in usmerjen k sodelovanju, a da bi bili obe instituciji uspešni, se tudi prilagajata. Tako MIZŠ v danih pogojih priskoči z upravno podporo in materialno na pomoč ZRSŠ in obratno, ko MIZŠ potrebuje strokovne opredelitve s strani ZRSŠ. Krizna situacija je navezanost ZRSŠ na MIZŠ še bolj povezala, zlasti se to kaže na finančnem področju. Gospod Mohorčič je v intervjuju povedal, da je posledično zaradi gospodarskih razmer ZRSŠ moral nekatere programe skrčiti ali ukiniti, saj je v letošnjem letu prejel za 3 milijone evrov manj sredstev, vendar je odnos ostal enakovredno medsebojen v iskanju skupnih rešitev. Projekte prilagajajo finančnim zmožnostim in v sklopu zmožnosti sodelujeta in se izogibata konfliktom. Manj sredstev pomeni, da je ZRSŠ primoran določiti prioritete, vendar se zmanjšanje sredstev pozna pri usposabljanju učiteljev. Kljub finančnim težavam, s katerimi se srečuje danes javni sektor in z njim državna uprava ter javni zavodi, še ne pomenijo prekinjenih odnosov (Mohorčič 2013).

Financiranje je najbolj viden segment povezovanja med MIZŠ in ZRSŠ. V 48. členu ZZ je zapisan dovoljen izvor sredstev za delovanje ZRSŠ. V intervjuju je gospod Mohorčič potrdil, da največ sredstev dobijo od MIZŠ, ki jim pokrijejo 98 odstotkov dejavnosti. Ostala 2 odstotka pa dobijo s prodajo storitev na trgu in iz drugih virov. Pri tem pa ne gre pozabiti, da ZRSŠ MIZŠ omogoča strokovnost, zato lahko govorim o soodvisnosti. ZRSŠ potrebuje za svoj obstoj MIZŠ, MIZŠ pa potrebuje ZRSŠ za strokovno in tehnično pomoč. Delovanje ZRSŠ nadzira MIZŠ, sledijo mu proračunski inšpektor, računsko sodišče, delovni inšpektor in še drugi. Za spremembo učnih načrtov in spremembe predmetnika je pristojen ZRSŠ.

Formalno nenatančno določen odnos je razlog za premalo sodelovanja med obema stranema, saj ne izkoristijo strokovnosti na ZRSŠ. Vsi trije sogovorniki menijo, da je odnos urejen. Partnerski odnos je gospod Mohorčič opisal kot urejen in določen s strani države. Za ZRSŠ predstavlja MIZŠ glavni vir sredstev in v tem segmentu je možno razumeti partnerski odnos. Pri odnosu ZRSŠ in MIZŠ je od direktorja zavoda marsikaj odvisno. Obe instituciji sodelujeta na formalni kot neformalni ravni. Po besedah gospoda Zupančiča je direktor tisti, ki je v podobni personalni zvezi kot minister in vsak predstavlja in zastopa svojo institucijo. Pri tem

še dodaja, da se večkrat srečujeta na neformalni ravni, saj je formalna raven determinirana in določena drugače. Direktor torej predstavlja osrednji vezni člen, nikakor pa po besedah Mohorčiča ne predstavlja edino in odločilno vez, saj sodelovanje poteka tudi med ostalimi strukturami in službami.

Potrditev hipoteze je vidna tudi skozi intervju z gospo Šoln Vrbinc, v katerem poda, da je za strokovnost na področju usmerjanja otrok s posebnimi potrebami »ustanovljena tudi Delovna skupina za obravnavanje problematike usmerjanja otrok s posebnimi potrebami, v katero smo vključeni tako predstavniki ministrstva, ki se ukvarjamo s problematiko otrok s posebnimi potrebami po celotni vertikali; od vrta do osnovne in srednje šole, kot tudi predstavniki Zavoda Republike Slovenije za šolstvo, ki so odgovorni za vodenje postopkov usmerjanja«.

ZRSS je v teh postopkih pristojen za sprejem pritožbe s strani stranke, ki jo mora odstopiti v reševanje MIZŠ kot drugostopnemu organu. »O pritožbi potem odloča minister, in sicer na podlagi strokovnega mnenja, ki ga pripravi Komisija za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami druge stopnje« (Šoln Vrbinc 2013).

Delovanje zavoda na področju vzgoje in izobraževanja ima pomembno vloga za strokovno delovanje MIZŠ, da povezuje neposredno prakso s teoretičnimi izkušnjami. »Tako organiziran sistem pozna večina evropskih izobraževalnih sistemov, ker je treba za dobro strokovno delovanje imeti tudi ustrezno strokovno institucijo, ki pokriva, servisira, pomaga učiteljicam in učiteljem« (Zupančič 2013).

Srečanja MIZŠ in ZRSS potekajo tudi v praksi z uporabniki njihovih projektov, torej z učitelji, vzgojitelji, ravnatelji.³¹ Takšno sodelovanje je koristno za delovanje samega sistema in tudi z moralnega vidika. Pri tem gospod Zupančič vidi še odprte poti in medsebojne izzive, trenutno je najbolj vidna potreba po sodelovanju na ravni individualnega svetovanja učiteljem, saj se skozi študijske skupine pokažejo pomanjkljivosti, kjer učitelji izpostavijo problem in želijo hitro strokovno mnenje, kar pa ZRSS, ki se tudi spopada s kadrovskimi težavami, ne more zagotoviti, zato nastanejo zadrege. Za razvoj kurikula ZRSS nima konkurence, saj predstavlja javni zavod, ustanovljen s strani države, in takšen Zavod je dolžan povabiti in sodelovati s strokovnjaki tudi na upravnem področju. Konkurence se na tem področju ZRSS ne boji, je pa ta na področju usposabljanja učiteljev že nekaj časa prisotna. A po besedah gospoda

³¹ Moška oblika velja za oba spola.

Mohorčiča ne ogroža ZRSS, saj so kar 70-odstotni ponudniki, ki jim uporabniki zaupajo in prepoznajo kvaliteto na tem področju. Predvsem bo v prihodnje treba delati na neposredni strokovni pomoči učiteljem. Sicer pa meni, da je odnos med njima dober z možnostmi izboljšanja na obeh straneh. Izboljšati bi bilo treba komunikacijo oziroma doreči časovne okvire posameznih projektov, saj en teden časa za pripombe s strokovnimi utemeljitvami niso izvedljive, želi si navezovanja stikov že v fazi priprave, da bi med obema pripravljajlnima skupinama tako na ZRSS kot MIZŠ vzpostavljena nekoliko bolj zgodaj. Pri tem pritrjuje, da strokovnost imajo, a posodobiti bi bilo treba akt in statut, a tega si verjetno nihče ne upa, saj se s tem odpirajo še širša področja, ki v bližnji prihodnosti zahtevajo večji poseg ustanovitelja (Mohorčič 2013).

V reformi javnih zavodov se bo treba opredeliti, ali javni zavodi lahko opravljajo tržne dejavnosti s pogojem, da v celoti izvajajo programe javne službe in da ustanovitelji s tem soglašajo in tako zmanjšujejo potrebe po javnem financiranju ali pa, da javne službe opravljajo zasebne pravne osebe na podlagi koncesije. Potrebno bo torej razmejiti med zasebnim in javnim, torej kaj privatizirati. Ali pri tem upoštevati pretežnost opravljanja dejavnosti javne službe ali katere druge kriterije (Korpič Horvat 2004, 53).

8 Sklep

Diplomsko delo zajema analizo odnosa med državnimi organi in javnimi zavodi. Pri tem se osredotočam na Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ) in njegov odnos z Zavodom Republike Slovenije za šolstvo (ZRSŠ). Zastavila sem si hipotezo in dve tezi. Prva teza kaže na strokovnost, na osnovi katere je zgrajen odnos med institucijama. Druga teza se nanaša na izbrane projekte in z njimi povezano dokumentacijo, ki predstavlja oviro za boljši odnos. Za določitev odnosa sem postavila glavno hipotezo. Izkazalo se je, da MIZŠ kot državni upravni organ potrebuje sodelovanje z ZRSŠ, a odnos ni enosmeren, saj tudi ZRSŠ za svoj obstoj potrebuje sodelovanje z MIZŠ, odnos je torej dvosmeren, kjer gre za medsebojno kooperativno sodelovanje.

Prva zastavljena teza je pokazala, da strokovnost ZRSŠ ni vprašljiva, na MIZŠ o tem ne dvomijo. Pri preučevanju skupnih projektov ESS pri raziskovanju dela komisije za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami (KUOPP) in tudi pri opisu sodelovanja v Beli knjigi je ZRSŠ delo opravil strokovno. Po opravljenih intervjujih poteka komunikacija korektno, profesionalno, sproščeno, a na osnovi preteklih let se formalnost srečanj spreminja, saj so srečanja manj pogosta. ZRSŠ je samostojen in s tem neodvisen od MIZŠ, razen finančno, nikakor pa ne politično, kar je posebej na področjih ustvarjalnih dejavnosti in spodbujanju novitet gotovo pozitiven proces.

Zakon o zavodih (ZZ) v 1. členu določa, da so zavodi in s tem tudi ZRSŠ ustanovljeni za opravljanje negospodarske dejavnosti, katerih cilj ne sme biti pridobivanje dobička. Pri tem sem iz teorije različnih avtorjev ugotovila, da je omenjeni zakon pomanjkljiv in problematičen zlasti na področju lastništva premoženja. Čeprav so z ZUJF na novo pravno formalno opredelili delovno področje zavodov, se to v praksi ne izvaja, saj ni bila speljana dokončna reorganizacija zavodov, kjer mora Vlada RS sprejeti akte o ustanovitvi javnih zavodov, a kot je določeno v drugem odstavku 215. člena ZUJF, do takrat javni zavodi opravljajo naloge, določene s prejšnjimi zakoni, torej ZRSŠ opravlja naloge, določene v 28. členu ZOFVI. Ustanovitelj javnih zavodov, torej vlada v imenu RS, bo morala ugrizniti v zeleno jabolko in narediti še en korak naprej pri zakonodaji in tako razbiti dvome o nepotrebnem in o neprimernem pridobivanju premoženja. S tem bo odveč tudi vprašanje o smotrnosti poslovanja javnih zavodov, saj bo brez njihove strokovne obravnave na področju izobraževanja zazijala velika luknja med kvalitetnim izobraževanjem v Sloveniji in med razvito Evropo.

9 Literatura

1. Bohinc, Rado. 2005. *Osebe javnega prava: javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi*. Ljubljana: GV založba.
2. - - - 2012. *Pravo zavodov*. Dostopno prek: <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-266-132-8.pdf> (2. avgust 2013).
3. Brezovšek, Marjan in Irena Bačlija. 2010. *Sodobna upravna misel*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Bučar, France. 1963. *Javne službe in njihov pomen v družbeni proizvodnji*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
5. Dekleva Marguč, Darinka. 1996. *Zbornik referatov/III. srečanje upravnih delavcev Slovenije, Portorož '96*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
6. Evropski socialni sklad. 2013a. *Kako deluje ESS?* Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=525&langId=sl> (28. julij 2013).
7. - - - 2013b. *Proračun ESS po državah*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=443&langId=sl> (29. julij 2013).
8. - - - 2013c. *European social fund*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/social/esf_budgets/index.cfm?PRG_ID=&Priorities= (30. julij 2013).
9. Kamnar, Helena. 1999. *Javni zavodi med državo in trgov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
10. Kardelj, Edvard. 1956. *Naša državna uprava v novih pogojih*. 17. politična knjižnica. Ljubljana: Cankarjeva založba.
11. Komljanc, Natalija in Majda Naji. 2006. *Razvoj inovativnosti in inovativnega okolja*. Postojna. Zavod RS za šolstvo.

12. Korpič Horvat, Etelka, Mira Bitenc, Petra Brus in Marija Janc. 2004. *Nova zakonska ureditev in poslovanje javnih zavodov, Lex Localis*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
13. Krek, Janez in Mira Metljak. 2011. *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji 2011*. Ljubljana. Ministrstvo za šolstvo in šport, Zavod RS za šolstvo.
14. Lipičnik, Bogdan. 1994. *Menedžment v izobraževanju. Modul: Vodenje notranje organizacije zavoda. Organizacija kot orodje pri vodenju*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo in šport.
15. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. 2010. *Gradivo generalnemu sekretarju vlade RS v soglasje za sprejem sklepa o sofinanciranju dejavnosti ZRSS za leto 2010*. Ljubljana: interno gradivo.
16. - - - 2012. *Mnenje k predlogu načrta za uvedbo poskusa Hkratno opismenjevanje v slovenščini in madžarščini v dvojezični osnovni šoli*. Ljubljana: interno gradivo.
17. - - - 2013a. *O ministrstvu*. Dostopno prek: http://www.mizs.gov.si/si/o_ministrstvu/ (7. maj 2013).
18. - - - 2013b. *Delovna področja*. Dostopno prek: http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/ (17. junij 2013).
19. - - - 2013c. *Izobraževanje otrok s posebnimi potrebami*. Dostopno prek: http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_predsolsko_vzgojo_in_osnovno_solstvo/izobrazevanje_oseb_s_osebni_potrebami/ (28. junij 2013).
20. - - - 2013č. *Pogodba o sofinanciranju dejavnosti Zavoda Republike Slovenije za šolstvo za leto 2012*. Ljubljana: interno gradivo.

21. Ministrstvo za javno upravo. 2013. *Zakon o negospodarskih javnih službah*. Dostopno prek: http://www.iusinfo.si/download/razno/Zakon_o_negosp.javnih_sluzbah_-_020810.pdf (4. september 2013).
22. Mohorčič, Grega. 2013. Intervju z avtorico. Ljubljana, 13. avgust.
23. *Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov*. Ur. l. RS 46/2003. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=43129> (2. avgust 2013).
24. Pusić, Eugen. 1985. *Upravni sistemi I: uvod, razvoj upravljanja*. Zagreb: Grafički zavod Republike Hrvatske: Pravni fakultet, Centar za stručno usavaršavanje i suradnju s udruženim radom.
25. Računsko sodišče Republike Slovenije. 2013. *Revizijsko poročilo: Računovodski izkazi in pravilnost poslovanja Zavoda Republike Slovenije za šolstvo*. Dostopno prek: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KE36967A2774E197BC125798000410D26> (15. avgust 2013).
26. Rakočević, Slobodan in Peter Bekeš. 1994. *Državna uprava vloga, položaj, organizacija, delovanje – 2. dopolnjena in spremenjena izdaja*. Ljubljana.
27. Rečnik, Ferdo. 1991. *Izobraževanje v Sloveniji za 21. stoletje. Strokovne podlage za program vzgoje in izobraževanja mladine v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo.
28. Šmidovnik, Janez. 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Višja upravna šola.
29. Šoln Vrbinc, Polona. 2013. Intervju z avtorico. Ljubljana, 12. avgust.
30. Virant, Grega. 2002. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
31. *Zakon o državni upravi (ZDU-1)*. Ur. l. RS 52/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200252&stevilka=2526> (4. april 2013).

32. *Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI)*. Ur. l. RS 12/1996. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199612&stevilka=567> (15. junij 2013).
33. *Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF)*. Ur. l. RS 40/2012. <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201240&stevilka=1700> (5. avgust 2013).
34. *Zakon o zavodih (ZZ)*. Ur. l. RS 12/1991. Dostopno prek: http://www.orm.sik.si/katalog/zakon_o_zavodih.pdf (12. marec 2013).
35. Zavod Republike Slovenije za šolstvo. 2013a. *Letni delovni in finančni načrt Zavoda Republike Slovenije za šolstvo za leto 2013*. Dostopno prek: <http://www.zrss.si/default.asp?rub=7748> (28. julij 2013).
36. - - - 2013b. *Poslovník kakovosti Zavoda Republike Slovenije za šolstvo*. Dostopno prek: <http://www.zrss.si/default.asp?rub=2073> (22. junij 2013).
37. - - - 2013c. *Vizija, strategija – Zavod Republike Slovenije za šolstvo*. Dostopno prek: <http://www.zrss.si/default.asp?rub=217> (17. april 2013).
38. - - - 2013č. *Usmerjanje otrok*. Dostopno prek: <http://www.zrss.si/?rub=127> (22. junij 2013).
39. Zgonc, Boštjan, Ferdo Rečnik, Srečko Zakrajšek in Vladimir Milekšič. 1991. *Izobraževanje v Sloveniji za 21. stoletje; Strokovne podlage za program vzgoje in izobraževanja mladine v Republiki Sloveniji*, Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo.
40. Zupančič, Boris. 2013. Intervju z avtorico. Ljubljana, 12. avgust.
41. Zupanič, Milena. 2011a. Poslanci nasprotujejo zakonu o zavodih Irme Pavlinčič Krebs. *Delo*, 10. junij. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/politika/poslanci-nasprotujejo-zakonu-o-zavodih-irme-pavlinic-krebs.html> (17. junij 2012).

42. Zupanič, Milena. 2011b. Civilna družba proti privatizaciji javnih zavodov. *Delo*, 9. september. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/slovenija/civilna-druzba-proti-privatizaciji-javnih-zavodov.htmlv> (17. junij 2012)
43. Žakelj, Amalija, Fani Nolimal in drugi. 2007. *Kurikul kot proces in razvoj : zbornik prispevkov posveta, Postojna, 17.–19. 1. 2007*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo.

Priloge

Priloga A: Intervju z gospodom Borisom Zupančičem, vodjem Sektorja za osnovno šolstvo na Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, 12. avgust 2013

1. Zakon o državni upravi nalaga ministrstvom, da izvršujejo upravne naloge. Ali ste mnenja, da je bilo za nemoteno delovanje ministrstva na področju izobraževanja potrebna ustanovitev Zavoda Republike Slovenija za šolstvo?

Nedvomno je to bilo potrebno, saj je že pred uveljavitvijo Zakona o državni upravi na področju izobraževanja, šolstva in športa deloval zavod, ki je imel naloge, da vsebinska vprašanja s tega področja razrešuje na nek komplementaren način in seveda, da povezuje neposredno prakso s teoretičnimi izkušnjami. Tako organiziran sistem pozna večina evropskih izobraževalnih sistemov, ker je treba za dobro strokovno delovanje imeti tudi ustrezno strokovno institucijo, ki pokriva, servisira, pomaga učiteljem in učiteljicam.

2. Ali menite, da je odnos med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport in Zavodom Republike Slovenije za šolstvo urejen? Kje se to vidi?

Odnos med tema dvema institucijama je urejen na zakonski ravni, in sicer najprej v okviru Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanje v 28. členu, ki opredeljuje za katere posebne naloge se ustanovijo strokovni zavodi, da bi lahko določen segment družbenega delovanja deloval normalno in v skladu z ustavnimi opredelitvami. Za področje vzgoje in izobraževanja je tako bil ustanovljen Zavod Republike Slovenija za šolstvo in z uveljavljanjem Zakona o uravnoteženju javnih financ so mu bile dane mnoge nove naloge. Predvsem se je nameravalo več zavodov s tega področja združiti v en enovit zavod, zato da bi bila povezljivost in sistematičen pristop do reševanja nalog s področja vzgoje in izobraževanja lažja in celovitejša. Do same uresničitve tega dela zakona o uresničevanju zmanjševanja javnih financ žal ni prišlo. Sedanji Zavod Republike Slovenije za šolstvo deluje po enakih usmeritvah, kot je deloval do uveljavitve Zakona o uravnoteženju javnih financ. Druga neposredna vez, ki pa ostaja med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport kot upravnim organom in Zavodom Republike Slovenije za šolstvo, je delovanje v okviru upravnega organa zavoda – to je svet zavoda, kjer ministrstvo neposredno izvoli oziroma diligira šest svojih članov in praviloma tudi eden od teh članov opravlja funkcijo predsednika. Zavod je tisti, ki skladno z Zakonom o zavodih vodi postopek imenovanja direktorja oziroma ravnateljev zavodov in seveda bdi nad finančnim in poslovnim delovanjem tega zavoda in to je tudi mesto, kjer se potrtjujejo raznorazne aktivnosti, ki naj bi jih izvajal Zavod Republike Slovenije za šolstvo na strokovni ravni v odnosu do Ministrstva za šolstvo, ki pa je upravni organ.

3. Francoski pravnik Léon Duguit je javne službe opisal kot osvobajanje človeka od državne oblasti. Se strinjate s tem, da obstoj Zavoda Republike Slovenije za šolstvo predstavlja osvoboditev oziroma odmik od državne uprave?

Odmik od državne uprave je v nekem smislu točen, torej je ta ugotovitev lahko točna, zato ker Zavod Republike Slovenije za šolstvo praviloma združuje strokovnjake, učiteljice in učitelje, praktike in teoretike, ki niso vezani na upravno delovanje zavoda in so seveda odmaknjeni tudi od t. i. politične sfere odločanje. Čeprav je »politikum« prisoten vsepovsod, je tu zgolj na t. i. individualni ravni vsakega posameznika, na poslovni ravni oziroma na ravni ustanovitve pa je zavod v strokovnem smislu povsem samostojna institucija s svojimi usmeritvami, svojimi pogledi, ki ni vezana ali zavezana na kakršno koli priklanjanje političnim ali dirigiranim usmeritvam, ampak zgolj samo stroki in strokovnim pogledom in institucijam. V tem smislu je seveda to za avtonomijo in avtonomnost šolstva zelo pomembno. Pri delovanju ministrstva je zadeva nekoliko drugačna, sicer ministrstvo prav tako sestavlja vrsta strokovnjakov tudi s področja neposredne stroke, ampak je ministrstvo kljub temu vodeno po politični liniji in ne po strokovni.

4. Ali menite, da je direktor Zavoda Republike Slovenije za šolstvo osrednji vezni člen med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport in zavodom?

To vsekakor je, saj ima tako funkcijo tudi po Zakonu o zavodih in te vezi direktor zavoda izpeljuje tako na formalni kot neformalni ravni; podobno je tudi v drugih šolskih sistemih. Direktor je tisti, ki ga personalno v osebi kot taki srečujejo v podobni personalni zvezi kot minister, torej minister in direktor zavoda predstavljata dve instituciji in se tako na neformalni kot formalni ravni pravzaprav srečujeta, večkrat na neformalni ravni kot seveda na formalni, ker formalna raven je v povezovanju drugače determinirana.

5. Ali se strinjate, da je zagotavljanje strokovnega znanja glavna prioriteta za sodelovanje med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport in Zavodom Republike Slovenije za šolstvo?

Nedvomno, ker so v Zavodu Republike Slovenije za šolstvo zaposleni ali naj bi bili zaposleni praviloma zelo kvalificirani ali vrhunski strokovnjaki s posameznih področij. Seveda naj bi bila v okviru zavoda izrazito poudarjena kroskurikularna strokovnost, to se pravi, da bi se naj različne stroke tu združevale in druga drugo tudi dopolnjevale. Osnovno vodilo jim je pedagoški proces in pedagoško delovanje. Laična javnost ima tu manj pogosto mesto, ker se od Zavoda Republike Slovenije za šolstvo pričakuje, da bo na področju strokovnega delovanja dejansko spremljal in dajal tudi usmeritve na strokovnem delu svojega poslanstva.

6. Slobodan Rakočević, avtor knjige Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje, meni, da je v Zakonu o zavodih iz leta 1991 veliko pravnih lukenj in premalo poudarka na javnem interesu, saj je v ozadju še vedno pridobivanje dobička. Kakšno je vaše mnenje o tem?

Tu se je treba spomniti, da je bil Zakon o zavodih sprejet kot neki hitri prehod iz enega družbenega stanja, to se pravi iz stanja recimo samoupravnega socializma, kot se je temu reklo, v novo družbeno stanje kapitalističnega ustroja, kjer je v ekonomskem smislu poudarjena vrednost denarja; ne v slabšalnem smislu, ampak v smislu motivacije in preudarnosti, kako tako pridobljen denar vlagati v nov razvoj in s tem tudi v razvoj celotne družbe. V tej hitri potrebi po sprejetju takega zakona še zdaleč niso bila razrešena vsa odprta

vprašanja, ampak se je dotikal enega samega, ki je sicer bistven ne pa edini za delovanje celega sistema; to je postavitve javnega vpliva v takih zavodih, torej kako naj javni zavodi funkcionirajo, kako naj bodo ti v funkciji same javnosti, družbe, države, v smislu kot nadgradnja ali pa so-gradnja te družbe in pa seveda tudi zaposlenih. Tu je treba poudariti, da so bile ob prehodu vezi vplivanja zaposlenih na delovanje zelo pomembne, torej mislim konkretno na izhodišča samoupravljanja, ki so takrat imela še dovolj močno konotacijo, istočasno se je po Evropi že začelo gibanje za t. i. soupravljanje zaposlenih. Danes imamo poseben zakon o soupravljanju zaposlenih, a velikokrat o tem delu zakona nočemo slišati, zato ker nas spominja na neke samoupravne vidike, ki pa smo jih recimo prešli. Ta Zakon o zavodih natančno določa, kako se postavljajo vodje teh zavodov. Zakon govori o direktorjih javnih zavodov oziroma tam, kjer je bolj tradicionalno ime za tako vodenje – ravnateljstvo, se govori potem o ravnateljicah in ravnateljih in o izpolnjenih pogojih, da so posamezniki lahko postavljeni na ta vodilna mesta. Nekaj malega je govora tudi o t. i. kolektivnem vodenju, čeprav je to le redko posebej izpostavljeno. Postavlja se tudi vprašanje odnosa med organi, torej med sveti in vodji, in vprašanje, kdaj je lahko direktor oziroma ravnatelj razrešen. Čas je vse te poglede močno zameglil in je danes več kot očitno, da potrebujemo na tem področju nov celovitejši pogled o delovanju zavodov. Tempo življenja, ki ga živimo, je izredno, izredno dinamičen in nekatere nerešene zadeve, o katerih verjetno govori gospod Rakočević, kažejo predvsem na to, da niso determinirane še nekatere druge relacije. Tako se velikokrat vidi, da je tu postavljeno mesto zavoda samo zato, da bi ustvarjal dobiček. Res je, da naj ne bi javni zavodi ustvarjali dobička, vendar je pa tudi res, da je zelo narobe, če se bojimo t. i. presežkov pri financiranju, kjer je nekaj časa veljalo izhodišče, to še posebej velja za področje vzgoje in izobraževanja, saj so se vsa dodatno ustvarjena sredstva morala vračati nazaj v oplemenitenje materialnih zmožnosti delovanja zavoda. Ponekod se je to upoštevalo, drugod manj, vmes pa smo imeli v nekem obdobju tudi nesrečno opredelitev, da so vodje zavodov, ki so ustvarjali več dobička, imeli pravico s tega naslova pridobiti posebna sredstva za nagrajevanje. Prišlo je celo v absurdno situacijo, da se je na vse sile pritiskalo po čim večjem ustvarjanju navideznega dobička, zato da je ostalo potem kaj denarja za delitev, kar pa je seveda pravo nasprotje z namenom delovanja takega zavoda.

7. Ali menite, da je uspešnost sodelovanja z Zavodom Republike Slovenije za šolstvo odvisno od konkretnih nalog in projektov? Ali npr. lažje sodelujete, ko gre za predšolske naloge kot za naloge na področju osnovne šole?

Sodelovanje je verjetno na obeh nivojih enako, seveda če so dobro zastavljeni projekti smiselni, takšni, ki že kažejo, da bi imeli praktično vrednost tudi v uporabi. Taki projekti hitro stečejo in se potem tudi obogatijo in ne nazadnje tisto, kar je pri izvajanju projektov najpomembnejše, da se dobre izkušnje ob menjavi sistemskih zakonov prenesejo v sistem kot neko določeno pravilo, ki nastane na osnovi dobre izkušnje. Teh projektov je v zadnjem času precej, še posebno na področju t. i. socialne in kohezijske politike.

8. Ali ima javno mnenje, čeprav večkrat negativno, ko se omenja Zavod Republike Slovenije za šolstvo, po vaši presoji kakšen vpliv na odprtost odnosa oziroma sodelovanja med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport in Zavodom Republike Slovenije za šolstvo?

Ne. Zavod, ministrstvo in javnost spremljajo delovanje institucij, seveda nam je v veliko večje veselje, če lahko ocenjujemo soseda ne pa samega sebe, ampak na relaciji med zavodom in

ministrstvom ne vidim posebne tekmovalnosti oziroma da bi neka težava nekoga drugega prinesla potem neke drugačne, težavne odnose. Gre za profilirane institucije s svojimi nalogami. Zagotovo znamo tudi prestopiti čez kakšne ovire, ki bi lahko skazile te odnose. Sam nimam slabih izkušenj na tem področju, niti ne vidim, da bi tukaj nastopile kakšne posebne težave.

9. Minister za izobraževanje, znanost in šport ima zgolj pravico soglasja k imenovanju direktorja Zavoda Republike Slovenije za šolstvo, a nima nobene besede k njegovemu imenovanju. Obstaja torej nadrejen ali enakovreden odnos?

V formalnem smislu vsekakor enakovreden odnos, res pa je, da je minister zaprosen pri postavitvi direktorja oziroma pri pregledovanju različnih kandidatov na kandidatni listi in da se skuša poiskati direktorja, s katerim bi seveda vrh ministrstva bil bolj medsebojno povezljiv. Ampak prav zadnje izkušnje kažejo, da lahko povsem nova vodstva sodelujejo drug z drugim, ne glede na njihove politične usmeritve in nekatere strokovne poglede, če so seveda ti odnosi urejeni tako, da so na visoki strokovni ravni. Tako kot je situacija videti sedaj, je temu res tako.

10. Ali ste mnenja, da je dobrine treba zagotoviti pod enakimi pogoji vsem; načela, ki to omogočajo, so: enakopravnost, stalnost in adaptibilnost? Zanima me, kako in če se Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport prilagaja Zavodu Republike Slovenije za šolstvo?

Če zavod pripravlja neke projekte, ki so strokovno utemeljeni in širšega pomena in zato potrebuje ne samo upravno podporo, ampak tudi materialno, potem se seveda temu cilju ministrstvo skuša približati v danih razmerah, a je situacija lahko tudi obrnjena. V teh t. i. časih zategovanja pasu je tudi zavodu manjkalo kar nekaj sredstev, ker jih ni bilo moč pridobiti in je zavod seveda temu primerno nekatere programske stvari skrčil ali ukinil ali pa prilagodil na dane finančne možnosti. Če je medsebojno sodelovanje dobro, potem ni nobenega problema pri prilagajanju drug drugemu in videti, kaj partnerja skupaj zmoreta. Ne načenjata s tem, kjer bi lahko zadeve pripeljale recimo v kakšne strokovne konflikte.

11. Bela knjiga je zamisel bivšega ministra za šolstvo dr. Igorja Lukšiča, ki jo je pripravila nacionalno strokovna skupina. Kako je sodelovalo pri tem Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport? Ali je bilo treba sestaviti skupino izven Zavoda Republike Slovenije za šolstvo in ali kaže to na njegovo preslabo strokovnost?

Ne. Bela knjiga je tako pomemben in temeljni družbeno strokovni akt, da je nemogoče, da bi ga sestavljala samo Zavod Republike Slovenije za šolstvo, ker zavod je samo ena izmed institucij javnega delovanja na področju šolstva. Bela knjiga zahteva širok konsenz in sodelovanje vseh vpletenih pri nastajanju tako pomembnega dokumenta in seveda tu ni bilo nobenega izhodišča, da je nekdo slab in zato ni sodeloval v tej aktivnosti. Ministrstvo je ves čas bilo v kontaktu z avtorji Bele knjige, tudi skušalo pridobiti določena gradiva in materiale ter vse udeležence spodbujalo, kakor se je k temu dalo, da bi se čim uspešneje odzivali na različna strokovna vprašanja avtorjev Bele knjige in raziskovalcev o Beli knjigi, čeprav so seveda zaključne presoje in vmesne presoje bile izključno na nivoju strokovnjakov. Tu

ministrstvo ni imelo kaj iskati in tudi nihče ni sodeloval s kakršnimi koli sugestijami, kaj naj bo v Beli knjigi zapisano.

12. Ali se vam zdi, da državna uprava, v mojem primeru Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, obvladuje dogajanja v javnih zavodih, kot je Zavod Republike Slovenije za šolstvo, npr. glede zaposlovanja, nagrajevanja, saj nimajo vpliva na notranje dogajanje? Kdo vrši nadzor?

Nadzor vrši javnost kot najvišji sicer neformalni razsodnik, ampak sodelovanje pri postavljanju tovrstnih razmerij pa temelji na sprejetih predpisih in zakonih. Zavod je podvržen vsakoletnemu nadzoru računskega sodišča, podvržen je nadzoru posebne finančne inšpekcije, ki deluje v okviru Ministrstva za finance in podvržen je nadzoru vseh drugih inšpekcijskih služb, to so tiste, ki delujejo na področju kadrovskega in na področju tržne dejavnosti, saj zavod del sredstev pridobi tudi s tržno dejavnostjo in podvržene so še nadzoru nad davčnim poslovanjem. Tu so relacije povsem razčiščene in jasne, zato mislim, da v tem smislu tudi ustrezno vodene.

13. Kje menite, so še odprte poti za širše sodelovanje z Zavodom Republike Slovenije za šolstvo in kje vidite možnosti za izboljšanje odnosa?

Sam lahko rečem, da je odnos dober, verjetno bi bilo možno še kakšno stvar izboljšati na eni in drugi strani. Pri tem lahko rečem, da se predstavniki ministrstva in zavoda srečamo pred publiko tretjih kar nekajkrat, torej pred učiteljicami, učitelji, vzgojiteljicami, vzgojitelji, ravnateljicami in ravnatelji in takrat pravzaprav tvorimo sodelujemo. Sodelovanje je zelo koristno tudi za delovanje samega sistema, kar se je že pokazalo v preteklih letih, ne samo na konkretni način, ampak tudi na moralnem nivoju in uporabniki naših skupnih aktivnosti lahko vidijo to poenoteno delovanje. Poti so še odprte na raznoraznih strokovnih področjih, veliko je še medsebojnih izzivov, kjer bi lahko in bi morali kakšne stvari še skupaj izpeljevati. Ta trenutek se kot najbolj pereče izpostavlja vprašanje še večje svetovalne individualne vloge svetovalcev, kar učitelji vse bolj in bolj potrebujejo, saj svetovalcev ni dovolj. Velikokrat te oblike potekajo na t. i. kolektivnih srečanjih v okviru študijskih skupin, kar za posamezne strokovne delavce ni dovolj. Velikokrat potrebujemo kakšna eksaktna strokovna mnenja, ki jih zavod ne more takoj nuditi, ker ima težave s pridobivanjem strokovnjakov oziroma je ravno tako zavezan k nekaterim kadrovske omejitvam kot druge javne službe in iz tega naslova nastajajo kakšne zadrege in težave. Predvsem pa si učitelji, učiteljice, ravnateljice, ravnatelji želijo pri sprotnih strokovnih problemih imeti neposredno strokovno pomoč, ki pa, kot sem že rekel, jo je včasih zelo težko zagotoviti takoj.

Priloga B: Intervju z direktorjem Zavoda Republike Slovenije za šolstvo (ZRSS) mag. Gregorjem Mohorčičem, 13. avgust 2013

1. Javni zavodi so osebe javnega prava, ki so urejeni z Zakonom o zavodih iz leta 1991. Ali menite, da je omenjeni zakon še primeren za današnje delovanje javnih zavodov? Zakon namreč ureja statusno opredelitev javnih zavodov, pomanjkljiv pa je pri lastništvu premoženja, ali se strinjate? Ali to predstavlja oviro tudi za Zavod Republike Slovenije za šolstvo?

Javni zavodi, kot je Zavod za šolstvo, ne delujejo samo po Zakonu o javnih zavodih, imajo še druge akte. Ta Zakon o zavodih je z mojega vidika dokaj splošno zapisan in omogoča vse delovanje javnega zavoda, je pa res, da tam, kjer je tako splošen, se fokusira sam zakon na akt ali pa statut. Akt in status sta zapisana v sodelovanju z ministrstvom in tam so tiste glavne stvari, ki lahko omejujejo ali pa ne omejujejo delovanje zavoda. Če konkretiziram lastništvo premoženja, tukaj nimamo težav, en del prostorov imamo v lastništvu oziroma je v lasti ministrstva, ki je dano v upravljanje zavoda, kar je potem čisto korektno urejeno.

2. Na vaši spletni strani sem pod rubriko partnerji našla zapisano Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. Kako opisujete partnerski odnos z ministrstvom?

Partnerski odnos – država nas je ustanovila za specifične potrebe, nas dala pod domeno Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport in je tudi glavni plačnik. V tem segmentu je partnerstvo treba tudi razumeti. Nekatere stvari so in morajo biti narejene po hierarhiji, nekatere pa so v partnerskem odnosu. V ospredju je vedno delo in prioritete, ki si jih skupaj zastavimo in včasih je tukaj premalo komunikacije. S te strani bi se dalo izboljšati, da bi vedeli, katere so prioritete ministrstva in hkrati katere so potrebe šol, da bi skupno lahko boljše usmerjali vsaj ta splošni del šolstva, za katerega smo odgovorni.

3. Ali se strinjate, da je zagotavljanje strokovnega znanja glavna prioriteta za sodelovanje med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport in Zavodom Republike Slovenije za šolstvo? Ali je direktor Zavoda Republike Slovenije za šolstvo pri tem osrednji vezni člen med zavodom in ministrstvom?

Strokovno znanje je nuja, pogoj za vsako delo, zato se moji kolegi izpolnjujejo tako doma kot v tujini in ta prenos znanja poteka tako navzdol do šol, hkrati tudi navzgor. Vemo, da na ministrstvu niso vsi podkovani z najnovejšimi stvarmi, tako kot tudi ne mi in v sodelovanju z raznimi delovnimi telesi želim narediti prenos znanja na sistemskem nivoju. Seveda nam včasih to uspe, včasih ne, marsikaj je odvisno od direktorja, ni pa to ključno, odvisno je tudi od ostalih struktur in ostalih služb. Vsi skupaj, vsi oddelki, tako pri nas v »hiši« kot na ministrstvu, so nujno potrebni za sodelovanje, je pa res, da je direktor tisti prvi člen, ki omogoča sodelovanje.

4. Ali menite, da je uspešnost sodelovanja z Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport odvisno od konkretnih nalog in projektov? Sodelujete na primer lažje, ko gre za predšolske naloge kot za naloge na področju osnovne šole?

Težko bi rekel, da je to odvisno od konkretnih nalog in projektov, je pa res, da je bistveno lažje, če vemo, kam želi šolska politika naprej, če neke projekte želi konkretizirati, je potem sodelovanje bistveno lažje, ker vemo, kaj si želijo, kako si želijo, kakšen naj bi bil učinek in kaj si želijo preveriti na samih šolah. V zadnjem času je več nalog vezanih na evropske strukturne sklade (ESS), prej so bile naloge drugačne, drugačnega tipa, bilo je več sodelovanja na šolah, svetovanja šolam, kar je tudi sedaj. V letu 2013/2014 se zaključujejo projekti ESS in bo treba zopet najti mehanizem, kako to sodelovanje spodbuditi na ravni šol in na ravni ministrstva. Kar se tiče nalog, ni samo predšolsko obdobje in osnovna šola, pač pa pokrivamo še srednjo šolo, posebne potrebe itd. Mislim, da je predšolska zgodba malo bolj dorečena, saj ima postavljen kurikulum in se stvari tam manj spremenijo kot v osnovni šoli in je tudi možnosti za spremembe manj, ker je kurikulum za predšolsko vzgojo bistveno bolj široko zastavljen in je po individualnem pristopu drugačen. Medtem ko ima osnovna šola zadaj predmetnik in bolj natančno definiran kurikulum, saj vsaka sprememba na ravni šole potrebuje proceduro, da se pripravi material, da se sprocesira v procesu in potem sprejme in da predlog za uvajanje v šolski sistem. To pomeni, da sprememba učnega načrta potegne za seboj nekaj letno delo, tako da je bistvena, bistvena razlika.

5. Bela knjiga je zamisel bivšega ministra za šolstvo dr. Igorja Lukšiča, ki jo je pripravila nacionalna strokovno skupina. Kako je sodeloval pri tem Zavod Republike Slovenije za šolstvo? Ali je bilo po vaši presoji treba sestaviti skupino izven zavoda?

Zavod je sodeloval oziroma deloval preko mene v nacionalni komisiji, kolegica je sodelovala samo na področju za tuje jezike, v ostalih skupinah pa nismo sodelovali. Gradivo se je pripravljalo in šele na tisto, kar je prišlo do nacionalne komisije, smo lahko vplivali. Kar se tiče sodelovanja, so se ministri v zgodovini različno odločali, ali bi bilo dovolj izven ali ne. Naše stališče je, da ne bi bilo treba delati skupine izven zavoda, je pa tudi res, da zavod teži k povezovanju vseh strokovnih institucij, tudi mi imamo znotraj zavoda predmetne razvojne skupine, kjer je zahteva po sodelovanju tako z učitelji, praktiki, našimi strokovnjaki, kolegi in univerzitetnimi profesorji, tako da, če tvorimo take skupine, bi to lahko naredile. Je pa res, da nacionalna skupina ima neki širši pogled, saj se moraš malo dvigniti nad predmetom in se nato lotiti takšnih stvari. V takem segmentu seveda zopet potrebuješ drugačne strokovnjake.

6. V projektih Evropskega socialnega sklada in programih sodelujete skupaj z Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport. Kakšno vlogo, naloge ima pri tem zavod? Ali se pojavi zgolj kot izvajalec projekta in ministrstvo kot financer?

Zavod ima različno število vlog, odvisno od skrbnikov. Take projekte, kjer imamo vsebinsko kaj za delat, želimo in jih dobivamo. Na šolah ne bi bili radi samo prenašalci denarja naprej ali česar koli, se pravi tisti projekti, ki se vsebinsko vklapljujejo v naše delo. V enem segmentu se ministrstvo res pojavlja kot financer, mi pa ne zgolj samo kot izvajalec projekta, ampak tudi kot organ, ki pripravlja, razvojno načrtuje priprave in potem res izvede in usposablja učitelje. Imamo kar nekaj takih projektov, ki so bili zagnani s strani ministrstva kot neki problem; recimo bralna pismenost je bil problem in zato smo pripravili instrumentarij. Zdaj lahko rečemo, da ga izvajamo, vendar gre tudi za sodelovanje naših kolegov, zunanjih kolegov, tudi s fakultet – pedagoškega inštituta, ki potem pomaga pri razvojnem projektu. Na koncu se mora tudi implementirati in izvajati.

7. Obstaja med Zavodom Republike Slovenije za šolstvo in Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport bolj hierarhičen odnos? Če da, zakaj da in če ne, zakaj ne? Kdo poleg proračunskega inšpektorja še izvaja nadzor nad delovanjem Zavoda Republike Slovenije za šolstvo?

Kar se tiče odnosa, je odvisen od nalog in zadev. Če je neka naloga odvisna od tega, da smo mi res dolžni to narediti, potem je dovolj preprost dopis, ki se naredi do takrat in takrat, ni pa vedno tako. Tisto, kar v zadnjem času opažam, je vse prevečkrat prelaganje nekaterih zadev na zavod, ki so v domeni ministrstva, češ da bo to opravil, popravil in to ne bo opravil zavod itn. Drugič je sodelovanje z nami, ali pri pripravi pravilnikov ali pri pripravi dokumentov. Ministrstvo da povabilo k sodelovanju, da pripravimo seznam imen za sestavo strokovne skupine, za pripravo drugih pravilnikov in zakonskih aktov itn. Znova je vse odvisno od nalog in zadolžitev, ampak bolj se mi zdi, da hierarhičnega odnosa ni, da gre bolj za neko sodelovanje na različnih področjih. Kar se pa tiče nadzora, je v prvi vrsti tukaj ustanovitelj, torej ministrstvo je tisto, ki nas nadzira vsako leto skozi vsebinski del letnega in finančnega poročila. Potem je pa tukaj še veliko drugih, proračunski inšpektor, računsko sodišče, delovni inšpektor, tako da nas vsi ti lahko nadzirajo in tudi nas.

8. V 48. členu Zakona o zavodih je zabeleženo, da zavodi pridobivajo finančna sredstva za svoje delo od ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo storitev na trgu in iz drugih virov. Razdelite po vrsti, od kod Zavod Republike Slovenije za šolstvo prejema največ sredstev (od največjega do najmanjšega).

Največ dobimo od ustanovitelja in nam pokriva 98 odstotkov dejavnosti. Ostala dva odstotka pa dobimo s prodajo storitev na trgu in iz drugih virov.

9. V letu 2013 je Zavod Republike Slovenije za šolstvo načrtoval za 12,16 milijonov evrov prihodkov in v takšnem znesku tudi odhodkov, to je za 3 milijone manj sredstev kot leto poprej. Ali je s tem ogroženo in okrnjeno delovanje zavoda? Na katerih področjih se bo to najbolj poznalo?

Proračun zavoda je sestavljen iz več elementov, en element so direktna sredstva od ustanovitelja za plače in materialne stroške, drugi vir so posebni projekti, ki jih iz proračuna financira ministrstvo, zadnji del, ki je na neki način variabilen, torej tisti trije milijoni manj, so projekti ESS. Od teh projektov je odvisna tudi usmeritev naše dejavnosti. Tako da, če je sredstev manj, želimo z manj sredstvi ohranjati vsebine, za katere mislimo, da so za nas pomembne. Je pa res, da so ti projekti samo vir za usposabljanje učiteljev v šolah oziroma pomoč učiteljem, najemov predavateljev, strokovnjakov za plačilo v teh projektih in to je obdobje v letu 2012, ko je bila intenziteta projektov velika, v letu 2013 je manjša, če gledamo za leto 2014, bo še manjša, saj se glavnina projektov zaključuje, vsaj pri nas se septembra zaključuje en velik sklop projektov ESS. V 2014 pa še zadnji, ki ga trenutno izvajamo. Se pa ta del primanjkljaja pozna pri usposabljanju učiteljev, saj drugih prihodkov oziroma virov ni, niti na računu predvidenih oziroma manj predvidenih, kar se bo najbolj poznalo z leti.

10. Javni zavod lahko pri poslovanju ustvari presežek prihodkov nad odhodki, a ga lahko uporabi le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi

določeno drugače. Kje oziroma kako Zavod Republike Slovenije za šolstvo uporabi ustvarjeni presežek?

Dosedanji sklepi sveta zavoda so bili, da se to uporabi za razvoj dejavnosti. Mi ga za enkrat še nismo nikjer uporabili, ker je treba o tem obvestiti ministrstvo za finance, da dajo tudi oni soglasje, da lahko sredstva uporabimo za te namene. Trenutno še ostajajo nerazporejena.

11. Javna služba in naloge, ki jih opravlja Zavod Republike Slovenije za šolstvo v skladu z 28. in 29. členom Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI), si prizadeva, da deluje po gospodarskih načelih. Pomeni, da stroške poslovanja čim bolj zniža, a ne v škodo postavljene naloge. Ali se vam zdi, da zavod dobi dovolj finančne spodbude za opravljeno strokovno delo?

Najprej moram vprašanje popraviti, ker 28. in 29. člen ne obstajata več, saj ju je zadnji ZUJF povozil v enotni zakon oziroma enoten člen, kjer je naloge posplošil, da je v zadnjem odstavku napisal, da se lahko ustanovi javni zavod, ki bo imel vse tiste naloge, kot jih je imel prej posebej vsak javni zavod. Tako da je sedaj nekoliko drugače, je pa res, da se je potem to naredilo takrat, ko se je želelo javne zavode združevati, a potem ta korak ni bil speljan do konca, tako da še vedno ostajamo s takimi nalogami, kot so, čeprav je v ZUJF napisano drugače. Kar se tiče pa finančne spodbude, je za usposabljanje za strokovno delo dobimo tukaj bistveno premalo, za razvoj sicer dobivamo sredstva, a vsako leto manj in za delo s šolami dobimo premalo sredstev. Če konkretiziram leto 2006, ko sem prišel na to mesto, smo imeli na postavki študijske skupine 210.000 evrov, sedaj jih imamo samo še 70.000, približno za en sklic za vse učitelje, se pravi za predšolsko, osnovnošolsko in srednjo šolo po vseh predmetih. Ker je predmetov ogromno in ker ogromno učiteljev zavrtimo v enem sklicu, porabimo 70.000 evrov. Prvotno so bili na leto trije sklici, sedaj je eden sam. Iz teh segmentov je gotovo premalo sredstev, to ne pomeni premalo sredstev za nas, ampak posledično preko nas za šole, saj iz njih plačamo strokovnjake, predavatelje.

12. Komisija za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami (KUOPP) deluje na območnih zavodih. Kako bi ocenili njihovo strokovno delo?

To so območne enote Zavoda za šolstvo. Še vedno je zavod nosilec pooblastila, s tem da na podlagi pooblastila izvajajo to res območne enote. Mislim, da je strokovno delo zelo kvalitetno opravljeno, a smo nedohranjeni tako v kadrovskega smislu, kot zadnje čase tudi v finančnem smislu. Pogoj pri tem, da smo v kadrovskega smislu nedohranjeni, je, da sodelujemo z okoli 500 zunanjimi strokovnjaki, ki jih je treba plačati in teh 500 strokovnjakov je včasih zelo težko koordinirati. Uporabnik zahteva, da ko odda vlogo, želi odgovor praktično že naslednji dan ali v enem tednu. Ob tem pogosto pozabimo, da je zadaj neka procedura, skupina strokovnjakov, ki so plačani po pogodbi ali honorarno in niso pri nas zaposleni, zato jih je treba poklicati, povabiti in dobiti določen termin itn. Sicer pa menim, da so naši kolegi zelo strokovni.

13. Ali ima javno mnenje, čeprav večkrat tudi negativno, ko se omenja Zavod Republike Slovenije za šolstvo, po vaši presoji kakšen vpliv na odprtost oziroma na sodelovanje med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport in zavodom?

Ne vem, kje ste dobili negativno mnenje, ker po naših raziskavah, ki smo jih naredili leta 2009 ali 2010, in sicer eno leto z ravnatelji in eno leto z učitelji, je mnenje pozitivno, kar se tega tiče. Je pa res, da če gledamo drugo javnost, ki je trenutno bolj nastrojena proti vsem javnim institucijam in javnim uslužbencem, če tako rečem, potem je mnenje res bolj negativno, vendar tisti del strokovne javnosti, s katerim mi sodelujemo, ima pozitivno mnenje. Odnos je pa odvisen od tega, kako to razumemo. Na svetu zavoda vedno obrazložimo raziskave in skupaj potem načrtujemo, kaj bi se dalo izboljšati in na katerih področjih. Če je mnenje pozitivno, preverimo, kje so še manki, kje bi se še dalo karkoli izboljšati in v kaj vložiti določeno energijo. Načeloma je podobno, kot če bi mi opazovali ministrstvo in jih po javnem mnenju ocenjevali. Treba je vedno slišati in pogledati obe plati in ne samo eno javno mnenje kot tako.

14. Poslanstvo Zavoda Republike Slovenije za šolstvo je opredeljeno z razvijanjem kurikula – povezovanjem teorije s prakso, razvijanjem inovacij, trajnostnim razvojem, priporočili, skrbjo za vseživljenjsko učenje. Ali menite, da je pri tem zavod uspešen in ali bi lahko bil še bolj? Ali bi k temu pripomogla konkurenca?

Z novim kurikulumom je uspešnost težko merljiva, vsaj z mojega vidika. Če država spremeni kurikulum, se rezultati ne vidijo takoj v enem letu, ampak na daljši rok. Problem nas vseh je, da želimo rešitve čez noč. Danes na jutri rešitve niso mogoče, prav tako ne spremembe v šolstvu, saj te stvari ne gredo tako. Če konkretiziram, so z nekaterimi projekti, ki se sedaj zaključujejo, začeli leta 2004/2005, takrat ko mene še ni bilo tukaj, in se recimo uspeh kaže šele leta 2010. Neki premiki po šolah so vidni, sprva so doživeli odpor, povezan s konkretizacijo, z učnimi načrti, s takimi dokumenti, ki so »top-down«. V spremembe smo vpletli šole, da so začutile neki potencial, ampak to je stvar uspeha na dolgi rok. Želimo si biti uspešni, je pa težko merljivo, nemogoče iz danes na jutri, na koncu bomo pa videli, kako in kaj. Ključno je, da poslušamo šole, saj so one tiste, ki program dejansko izvajajo. Pomembno je, šole to skupaj z nami pravilno zastavijo in uspeh bo zagotovljen. Kar se konkurence tiče, je na področju samih seminarjev, izobraževanja učiteljev kar nekaj konkurentov, vendar po vseh analizah, ki jih že nekaj let spremljamo, smo praktično 70-odstotni ponudnik vsega usposabljanja, kar na dolgi rok predstavlja kvaliteto institucije kot take. To pomeni, da s konkurenco, ki že je, ni pričakovati nekega izboljšanja. Kar se pa tiče kurikula, je tako, da države, s katerimi sodelujemo, imajo navadno eno institucijo za razvoj kurikula in ne več. Vsak se bori za svoj finančni vir in če država ustanovi en nacionalni inštitut, ki se ukvarja s kurikulumom, potem je ta nacionalni inštitut dolžan povabiti strokovnjake s čim širšim spektrom znanja, zato da ta kurikulum potem tudi nastane.

15. Ali se mora Zavod Republike Slovenije za šolstvo obračati na Strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje in kdaj? S kakšnim namenom oziroma kolikšna je torej avtonomnost zavoda?

Zavod je skoraj da edini glavni predlagatelj strokovnih gradiv za Strokovni svet RS za splošno izobraževanje. Eno je področje učbenikov, ki gre prek komisije, kjer mi damo mnenje, komisija pa se potem odloči skozi strokovni svet. Drugo področje so gradiva; vsak poseg v šolski prostor, vsaka sprememba novitet zahteva od zavoda pripravo strokovnega instrumentarija, ki mora najprej na svet, za evalvacijo, če dobi pozitivno mnenje, gre potem na ministrstvo in potem dobi mnenje pristojnega direktorata in gre to na strokovni svet, ki ga sprejme, zavrne, da mnenja k popravkom itn. Ko je mnenje pozitivno, potem ga ministrstvo

šele uvede. Brez strokovnega sveta pri teh ključnih zadevah ne gre. Strokovni svet za izobraževanje je na neki način naš krovni organ, ki preverja kvaliteto programov, novosti, ki jih pripravljamo, in nam daje mnenja oziroma jih odobri ali zavrne.

16. Kdaj je bilo sodelovanje z Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport na najnižjem nivoju; ali se vam zdi, da je pri tem morda ovira birokracija?

Težko je povedati, kaj je to najnižji nivo. Birokracija da, odvisno od prioritet ministrstva oziroma od zahtev. Včasih je bilo več sodelovanja, najnižji nivo bi težko ocenil, kdaj je to, ker se mi zdi, da se vedno vzpostavi tak stik, da ali mi želimo sodelovanje ali pa oni želijo vedeti za določene stvari. Tako, da lahko pride do najnižjega ali nizkega nivoja, a v mojem času, odkar vodim zavod, tega še ni bilo. Kar se tiče birokracije, je pri projektih ESS z moje strani birokracije ogromno, s tega vidika večkrat duši kot omogoča razvoj, saj potrebno ogromno dela, papirja, dokumentacije itn. Vendar se z leti priučiš oziroma kolegi se priučijo, zato se lahko temu izognemo in najdemo rešitve. Tisto, kar nas bolj moti, je, da različni sektorji različno odločajo in potem nimaš enotne strategije dela za posamična področja. Zgodi se, da isto zadevo eni odobrijo, drugi zavrnejo in potem ne veš, kje si. Medtem ko sodelovanje z ministrstvom ocenjujem kot zgledno.

17. Kje menite, da so še odprte poti za širše sodelovanje z Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport in kje vidite možnosti za izboljšanje odnosa? Ali bi k temu pripomogel tudi nov Zakon o zavodih?

Širših možnosti za sodelovanje je ogromno in že prva stvar je pri pripravi neke vizije na področju šolstva. Tukaj lahko marsikaj ponudimo skupaj z ostalimi zavodi. Pred leti so imeli mesečna srečanja predvsem ministri z direktorji javnih zavodov in se jih je lahko usmerilo v šolsko politiko; to je sedaj zamrlo, kar bi zagotovo podprl, saj bi tako slišali, kakšne so strategije na ministrstvu in hkrati bi oni od nas slišali, kakšne so pobude ali želje šol oziroma v kateri smeri to peljati. En nivo je najvišji, ne političen oziroma tak, ki bi usmeril politiko šolstva, drug je pa nivo nižje strokovne komisije, in sicer na recimo predšolski vzgoji, v osnovni šoli, srednji šoli, kjer so tudi formirane razne komisije za izvedbo posameznih zadolžitev in nalog. Lahko bi delovali bolj tesno in ne zadnji trenutek; npr. Zakon o osnovni šoli dobimo zadnji trenutek in nato imamo le en teden časa za pripombe, veliko boljše bi bilo dobiti gradivo že prej, v fazi priprave, se povezati s strokovnjaki, vzpostaviti vez med ministrstvom in zavodom; mislim med skupinama. Prej bi lahko poklicali in razložili, da imamo to, zahteva je taka in taka, želja šol taka, kaj bi se dalo, kaj se pa konkretno ne da. Nov Zakon o zavodih se mi zdi trenutno dovolj fleksibilno zapisan. Nekaj bi bilo treba posodobiti pri aktu in statutu, ampak si tega nihče ne upa, ker se s tem, ko odpiraš akt in statut, odpirajo širša področja.

Priloga C: Intervju z gospo Polono Šoln Vrbinc z Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ), pristojno za posebne potrebe na Direktoratu za predšolsko in osnovnošolsko vzgojo, 13. avgust 2013

1. Ali ste zadovoljni z odzivom in delom Zavoda Republike Slovenije za šolstvo, ko ge za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami?

Z Zavodom Republike Slovenije za šolstvo kot organom, ki na prvi stopnji vodi postopek usmerjanja, sodelujemo na več ravneh. Prva raven je sodelovanje v smislu razreševanja aktualnih problemov s področja usmerjanja otrok s posebnimi potrebami. V ta namen je ustanovljena tudi Delovna skupina za obravnavanje problematike usmerjanja otrok s posebnimi potrebami, v katero smo vključeni tako predstavniki ministrstva, ki se ukvarjamo s problematiko otrok s posebnimi potrebami po celotni vertikali; od vrtca do osnovne in srednje šole kot tudi predstavniki Zavoda Republike Slovenije za šolstvo, ki so odgovorni za vodenje postopkov usmerjanja. Druga raven je sodelovanje v pritožbenem postopku, saj je ZRSS pristojen za sprejem pritožbe, ki jo stranke lahko vložijo zoper izdano odločbo o usmeritvi otroka. ZRSS mora tako pritožbo skupaj s spisom takoj odstopiti ministrstvu kot drugostopnemu organu. O pritožbi potem odloča minister, in sicer na podlagi strokovnega mnenja, ki ga pripravi Komisija za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami druge stopnje.

2. Kako ocenjujete delo komisij za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami prve in druge stopnje?

Delo Komisije prve in druge stopnje ocenjujemo kot dobro, vendar pa so se tekom let pojavile nekatere pomanjkljivosti postopka usmerjanja na prvi stopnji. Glavna pomanjkljivost teh postopkov je predvsem ta, da so preveč birokratski in zato dolgotrajni. Na ministrstvu pripravljamo spremembe zakonodaje v duhu skrajšanja postopkov in posledično tudi zagotavljanja otrokom pravočasno usmeritev v ustrezen vzgojno-izobraževalni program ter potrebno pomoč.

3. So pritožbe na odločbo o usmeritvi, ki jo izda Zavod Republike Slovenije za šolstvo na podlagi strokovnega mnenja prvostopenjske komisije pogoste?

Število pritožb, ki jih na drugi stopnji obravnava ministrstvo, iz leta v leto narašča, saj ugotavljamo, da narašča tudi število otrok, ki so usmerjeni in potrebujejo pomoč. Po naših podatkih je v letu 2012 število otrok s primanjkljaji na posameznih področjih učenja, ki se usmerjajo v programe s prilagojenim izvajanjem in dodatno strokovno pomočjo od leta 2004, ko jih je bilo 3135, naraslo kar na 9271, kar posledično pomeni tudi večje število pritožb. V letu 2012 je ministrstvo obravnavalo in rešilo 70 pritožb, medtem ko je Zavod Republike Slovenije za šolstvo izdal 7597 pritožb.

4. Kako Ministrstvo za izobraževanja, znanost in šport sodeluje s komisijo druge stopnje?

Člane Komisije druge stopnje imenuje in razrešuje minister, pristojen za šolstvo. Mandat članov komisije traja 4 leta, lahko pa so tudi ponovno imenovani. Postopek na drugi stopnji –

pritožbeni postopek vodi uradna oseba, pooblaščenca za vodenje in odločanje v upravnih postopkih na drugi stopnji. Komisija deluje kot izvedenški organ, ki v skladu z Zakonom o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami pripravi strokovno mnenje, ki je podlaga za izdajo drugostopenjske odločbe.