

## **АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА О ОБРАЗОВАЊУ ОДРАСЛИХ**

### **УСТАВНИ ОСНОВ**

Уставни основ за доношење Закона о образовању одраслих садржан је у члану 97. тачка 10. Устава Републике Србије, према коме Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, систем у области образовања.

### **РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА И ПРОБЛЕМИ КОЈЕ БИ ЗАКОН РЕШИО**

Одредбом члана 2. став 2. Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 52/11 – у даљем тексту: Закон) прописано је да се специфичности обављања делатности образовања одраслих у систему образовања и васпитања уређују посебним законом. Формално образовање одраслих у одређеној мери је уређено Законом о основама система образовања ("Сл. гласник РС" бр. 72/09 и 52/11, даље: Закон) и делимично посебним законима.

У циљу да се уреде специфичности обављања делатности образовања одраслих у систему образовања, да се искористе постојеће институције, да се дефинише и формално и неформално образовање одраслих, да се искористе средства која су претходних година уложена у образовни систем, превасходно у кадрове и опрему, да се повеже свет образовања и свет рада, приступило се уређивању образовања одраслих законом са циљем да се системских приступи проблему смањивања размера неписмености и професионалне неспособљености становништва.

### **НА КОГА ЋЕ УТИЦАТИ РЕШЕЊА У ЗАКОНУ И ДА ЛИ СЕ ЗАКОНОМ ПОДРЖАВА СТВАРАЊЕ НОВИХ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА И ТРЖИШНА КОНКУРЕНЦИЈА**

Доношењем закона о образовању одраслих први пут се на системски начин уређује ова област. Представља битан корак ка ојачавању система образовања одраслих и пружању бољих могућности људима који желе да се додатно образују или сертификају своје знање. Нацртом закона о образовању одраслих ствара се правни оквир за побољшање образовне и квалификационе структуре становништва па самим тим и повећање запошљивости становништва, као и повећање професионалне покретљивости радно активног становништва.

Образовна структура становништва Србије је неповољна. Према подацима Пописа из 2002. године 5,7%, тј. преко 357 хиљада становника старости 15 година и више нема завршен ниједан разред основне школе, 2% популације има од једног до три разреда основне школе, 14,2% завршених између четири и седам разреда основне школе, а 23,9% становника има завршену основну школу. Ово значи да чак 45,7% становника Републике Србије, тј. око 2,9 милиона лица има само стечено основно образовање или

мање. Сечено средње образовање има око 2,6 милиона лица тј. 41,1% становника. Збирно посматрано укупан број лица са квалификацијама од један до пет, које су предмет регулисања овог Закона, 2002. године износило је скоро 5,5 милиона тј, 86,8% становника Републике Србије старијих од 15 година. Збирно посматрано, према подацима из 2002. године, ова лица би могла да оствари користи од овог Закона.

Нацртом закона уређује се како формално, тако и неформално образовање. Неформално образовање у Србији усаглашава се са правним тековинама ЕУ, Националним програмом интеграције Републике Србије у Европску унију, као и са битним препорукама развојних стратегија које је донела Влада (Стратегијом за смањење сиромаштва (2003), Стратегијом развоја образовања одраслих и Акционим планом (2006.и 2009.), Стратегијом развоја стручног образовања и Акциони план (2006. и 2009) итд). Област неформалног образовања одраслих до сада није била уређена посебним законом. Обучавање, као вид неформалног образовања, лица која траже запослење делимично је уређено законом који уређује запошљавање и као и законом који уређује рехабилитацију инвалидних лица. Као последица, неформално стицање образовања до сада је карактерисало одсуство јасно дефинисаних стандарда. Одређене компетенције и квалификације одрасли могу стећи кроз мноштво различитих активности, курсева и програма без адекватног начина вредновања и сертификације стеченог знања. У том смислу доношење Закона о образовању одраслих представља неопходан правни основ за уређење ове области. На овај начин ће се садржај програма и услови пружања обуке јасно дефинисати и стандардизовати, што ће у великој мери олакшати препознавање овако стечених квалификација на тржишту рада. Нацртом закона је, такође, предвиђено и признавање претходног учења које ће додатно допринети ефикаснијој процени компетенција, према процени – упућивању одговарајућим извођачима обука ради оспособљавања и самим тим бржем запошљавању појединаца.

Нацртом закона уређује се и формално образовање и успоставља се веза како са системским законом, тако и са другим посебним законима у области образовања (Законом о основном и Законом о средњем образовању и васпитању).

Нацрт закона користи постојеће институције: Национални просветни савет, Савет за стручно образовање и образовање одраслих, Завод за унапређивање образовања и васпитања и Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања које у својим надлежностима имају и област образовања одраслих у циљу обезбеђивања, праћења и унапређивања квалитета образовања одраслих. Међутим, уведе се и секторска већа у оквиру Савета за стручно образовање и образовање, јер до сада у Републици Србији није постојало надлежно тело или институција за одређивање потребних квалификација за тржиште рада, а по нивоима. Улога секторских већа је у повезивању потреба уочених на тржишту рада са образовним сектором. Секторска већа: анализирају постојеће и одређују потребне квалификације у сектору, идентификују квалификације које треба осавременити и које више не одговарају потребама сектора, утврђују предлог стандарда квалификација у оквиру сектора, дају мишљења о очекиваним исходима знања и вештина унутар сектора, промовишу дијалог и непосредну сарадњу између света рада и образовања, промовишу могућности за образовање, обуку и запошљавање унутар сектора, идентификују могућности за обучавање одраслих унутар

сектора и разматрају импликације националног оквира квалификација на квалификације унутар сектора.

Рад модел центра сматра се друштвено корисним радом. Постојање модел центар дефинише системски закон, а разрађују сви посебни закони. За евентуалне активности које буду захтева финансијску подршку, средства ће бити обезбеђена из ванбуџетских извора.

Овим решењима се успоставља тржишна конкуренција која би свакако требала да доведе до већег ниво квалитета када је у питању образовна понуда. Осим тога, повећање нивоа образовне структуре становништва имаће директан утицај на повећање зарада и на смањене сиромаштва становништва.

### **ТРОШКОВИ ПРИМЕНЕ ЗАКОНА ДА ЛИ СУ ПОЗИТИВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ ДОНОШЕЊА ЗАКОНА ТАКВЕ ДА ОПРАВДАВАЈУ ТРОШКОВЕ КОЈЕ ЋЕ СТВОРИТИ**

Нацрт закона у себи садржи и концепт флексибилности и прилагођавања образовног система потребама привреде и тржишта рада.

Примена закона захтева додатна средства из буџета Републике Србије за финансирање програма основног образовања и првог занимања.

За финансирање првог занимања, процењено је да ће у оквиру првог занимања бити укључено:

- у 2012. години 1400 полазника;
- у 2013. години 2100 полазника и
- у 2014. години 2800 полазника.

Како се у 2012. и 2014. години очекује да око 6000 ученика основног образовања неће уписати средњу школу, за ове године нису потребна додатна средства за рад наставника. У 2013. години, је потребно обезбедити додатна средства из буџета у износу од 192.000.000 динара за зараде 200 новозапослених наставника.

За материјале који ће ученици користити у стручном образовању и обучавању, потребно је обезбедити додатна средства у следећим износима по годинама:

- у 2012. години ..... 11.200.000 динара
- у 2013. години .....16.800.000 динара
- у 2014. години .....22.400.000 динара

Бесплатно средње образовање и васпитање уведено је Уставом Републике Србије, а ближе уређено Законом о основама система образовања и васпитања. Чланом 91. наведеног закона прописано је да у установи чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе обезбеђује се бесплатно основно образовање и васпитање ученика и одраслих, у складу са овим законом. Како се истовремено са доношењем овог закона, донис и закон који уређује средње образовање и васпитање, то може доћи до преплитања ефеката оба ова закона.

До данас развијени и покренути пројекти у области додатног образовања и обуке одраслих у великој мери су допринели јачању овог система образовања одраслих. Кроз различите пројекте и предприступне фондове ЕУ у

успостављање система образовања и обучавања одраслих, а у циљу подршке развоју људских ресурса уложено је око 10 мил. Еура

Пилот пројекат „CARDS – Програм реформе средњег стручног образовања“, који је био усмерен на повезивање формалног и неформалног система образовања кроз развој специфичних програма обука и у циљу подршке запошљавању, довео је до успостављања пет регионалних центара и довешће до формирања још три регионална центра, као и до развоја око 50 различитих програма обуке. Програм ДРУГА ШАНСА – Развој система функционалног образовања одраслих би требало да на интегралан начин повеже основно и средње-стручно образовање и повећа заинтересованост необразованих лица за партиципацију. Овај ИПА програм би требало да омогући похађање 4.000 лица и побољша услове рада у 80 основних и 75 средњих стручних школа које обухвата. Пројекат Функционалног основног образовања одраслих Рома, такође је допринео развоју система основног образовања. Пројектом су по први пут у Србији донети програми функционалног основног образовања за једну мањинску групу, који су уврштени у формалан систем образовања. Одрживост оваквих програма, пре свега, осликава се у изградњи људских капацитета и искустава, као и олакшаној могућности отварања, већој доступности и флексибилности формалног система према лицима која до сада нису користила у потпуности могућности које пружа. Развоју система допринеће и изградња Националног оквира квалификација (НОК) којим би се досадашњи застарео систем класификација у Србији модернизовао и учинио упоредивим са новим Европским оквиром квалификација.

Нацртом закона успоставља се рад Секторских већа у оквиру Савета за стручно образовање и образовање, јер до сада у Републици Србији. Чланови секторских већа су представници репрезентативних, односно успешних привредних друштава, удружења послодаваца, репрезентативног гранског синдиката, високообразовних институција, министарства надлежног за послове запошљавања, Националне службе за запошљавање, ресорног министарства надлежног за послове сектора, заједнице школа, Министарства, Завода за унапређивање образовања и васпитања и Привредне коморе Србије, односно социјалних партнера.

Како је рад секторских већа засновано на принципима социјалног партнерства, за рад по 10 чланова из области образовања, за надокнаду у висини просечне зараде на нивоу Републике по последњем објављеном податку, који ће радити у 16 секторских већа по подручјима образовања, потребно је обезбедити додатна средства по годинама у следећим износима:

- у 2013. години за 100 чланова ..... 7.072.000 динара
- у 2014. години за 160 чланова ..... 11.315.200 динара

Прецизнији подаци биће дефинисани Годишњим планом образовања одраслих.

Повећање нивоа квалификованости становништва који је циљ овог Закона, имаће вишеструке позитивне ефекте како по појединца (омогућавајући му лакше долажење до посла, већу стабилност и квалитет радног места, више зараде), као и по друштво (већа продуктивност, виши животни стандард становништва, већа куповна моћ, бржи привредни раст).

Нацртом закона о образовању одраслих стварају се претпоставке за побољшање образовне и квалификационе структуре и запошљивост становништва; повећање вредности људског капитала и стварање базичне подршке за одрживи друштвено-економски развој на локалном, регионалном и

националном нивоу; повећање професионалне мобилности и флексибилности радно активног становништва; смањење сиромаштва, остваривање једнакости, социјалне укључености и међугенерациске солидарности; унапређивање квалитета живота – личног, породичног, природног и социјалног окружења; развој демократије, интеркултуралности и толеранције и интеграција у европски друштвени и економски простор уважавањем европских оквира образовања.

### **УЧЕШЋЕ ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ СТРАНА У ПРИПРЕМИ НАЦРТА ЗАКОНА И ИЗЈАШЊАВАЊУ О ЊЕМУ**

Одбор за јавне службе Владе Републике Србије, на основу члана 41. став 1. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08,88/09, 33/10, 69/10 и 20/11) на седници одржаној 19.04.2011. године, одредио је на предлог Министарства просвете и науке Програм јавне расправе о Нацрту закона о образовању одраслих.

С обзиром да се Нацртом закона о образовању одраслих битно уређују питања која посебно занимају јавност, било је неопходно спровести свеобухватну и потпуну јавну расправу.

Јавна расправа спроведена је у периоду од 21. априла до 10. маја 2011. године.

Текст Нацрта објављен је на сајту Министарства просвете и науке (у даљем тексту: Министарство), а позив за јавну расправу упућен је свим заинтересованим групама и појединцима. Примедбе и предлози достављани су на посебну е-mail адресу Министарства, као и редовном поштом.

Пре почетка формалне јавне расправе, као и у току њеног трајања, обављен је низ активности у Министарству, ради изналажења што бољих законских решења у овој области.

У оквиру јавне расправе Комисија за израду Нацрта закона одржала је округле столове у Нишу (21.04.2011.), Крагујевцу (04.05.2011.), Новом Саду (05.05.2011.) и Београду (09.05.2011.) са представницима: радничких и народних универзитета, основних школа за образовање одраслих, основних и средњих школа, високошколских установа, Друштва андрагога Србије, Друштва за образовање одраслих, привредне коморе, предузетника и занатлија, Националне службе за запошљавање, министарстава и владиног сектора, покрајинског секретаријата за послове образовања, локалне самоуправе, Завода за унапређивање образовања и васпитања и Завода за вредновање квалитета образовања и васпитања, Педагошког завода Војводине, репрезентативних синдиката, невладиног сектора и других заинтересованих учесника.

У току јавне расправе стигао је велики број предлога и примедба, а дошло је и до измене Закона о основама система образовања и васпитања који је прописао да се специфичности обављања делатности образовања одраслих у систему образовања и васпитања уређују спосебним законом. На Нацрту закона настављено је и после формалне јавне расправе, кроз сарадњу са Националним просветним саветом, Саветом за стручно образовање и образовање одраслих, оба завода, представницима привредне коморе, министарстава, те је сачињен нов Нацрт закона о образовању одраслих.

Министарство је размотрило све начелне и појединачне примедбе и предлоге изнете у јавној расправи. У Нацрт закона унети су одређени предлози којима су унапређена законска решења. Дефинисано је и формално и неформално образовање, с тим да се формално образовање уређује и посебним

законима (о основном и средњем образовању). Прихваћено је да се искористе постојеће институције и средства која су претходних година уложена у образовни систем, превасходно у кадрове и опрему. Уређена су секторска већа у складу са системским законом – Законом о основама система образовања и васпитања. Нацртом закона прецизније дефинише ко може да остварује активности у образовању одраслих и кроз које се све облике остварује образовање одраслих. Извршено је и усклађивање са Законом о заштити података о личности, те је остварена сарадња са стручном службом Повереника.

Прихваћене су и појединачне примедбе које се, између осталог, односе на предлоге да се у тексту Нацрта закона користи термин „друштвено”, уместо термина „социјално”; да се термин „доживотност” замени термином „целоживотност”; да се термин „саветовање и вођење” замени термином „каријерно вођење и саветовање”; да се као социјални партнери препознају и привредне коморе, научно-истраживачке организације, удружења грађана и друге организације цивилног друштва; да је „одрасли” лице које је обухваћено активностима образовања одраслих; да су предавач, тренер и инструктор, као и стручни сарадник, дужни да се стално усавшавају ради успешнијег остваривања и унапређивања образовања одраслих и стицања потребних компетенција за рад на образовању одраслих и друго. Министарство није прихватило начелне примедбе да је реч „одрасли” замени речима „одрасла особа”; да уместо једног просветног инспектора, да поступак одобравања спроводи комисија од три члана; да се не врши инспекцијски надзор и друго.

### **МЕРЕ КОЈЕ ЋЕ СЕ ТОКОМ ПРИМЕНЕ ЗАКОНА ПРЕДУЗЕТИ И СПИСАК ПОДЗАКОНСКИХ АКТА КОЈИМА ЋЕ СЕ ЗАКОН ИЗВРШАВАТИ**

Нацртом закона је прописано да надзор над применом овог закона врши Министарство. Инспекцијски и стручно-педагошки надзор над радом јавно признатих организатора активности образовања одраслих у примени овог закона врши Министарство, у складу са Законом. Спољашње вредновање квалитета рада образовно-васпитних установа које реализују програме образовања одраслих врше Министарство и Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања.

Инспекцијски надзор спроводи просветни инспектор. Инспекцијским надзором испитује се спровођење закона и прописа донетих на основу њих, непосредним увидом у рад установе и зависно од резултата надзора, изричу мере и контролише њихово извршење.

Стручно-педагошки надзор врше просветни саветник. Спољашње вредновање рада установе обавља се стручно-педагошким надзором Министарства и од стране Завода за вредновање квалитета образовања и васпитања. Спољашњим вредновањем квалитета рада установе оцењује се квалитет рада школе.

Подзаконска акта за извршавање закона јесу:

**1) Правилник о ближим условима и стандардима које мора да да испуњава јавно признати организатор активности**

**Надлежност:** министар просвете и науке

**Рок:** осамнаест месеци од дана ступања на снагу закона – члан 61. Нацрта закона.

**Правни основ:** члан 14. Нацрта Закона.

**2) Правилник о ближим условима о формирању комисија, начину рада и спровођењу поступка за признавање претходног учења.**

**Надлежност:** министар просвете и науке

**Рок:** осамнаест месеци од дана ступања на снагу закона – члан 61. Нацрта закона.

**Правни основ:** члан 22. Нацрта Закона.

**3) Стандарди по којима се врши признавање претходног учења**

**Надлежност:** министар просвете и науке

**Рок:** осамнаест месеци од дана ступања на снагу закона – члан 61. Нацрта закона.

**Правни основ:** члан 22. Нацрта Закона.

**4) Правилник о ближим за стицање статуса модел центра, начин рада и финансирање модел центра.**

**Надлежност:** министар просвете и науке

**Рок:** осамнаест месеци од дана ступања на снагу закона – члан 61. Нацрта закона.

**Правни основ:** члан 24. Нацрта Закона.

**5) Правилник о врсти, називу и садржају обрасца и начину вођења евиденције.**

**Надлежност:** министар просвете и науке

**Рок:** осамнаест месеци од дана ступања на снагу закона – члан 61. Нацрта закона.

**Правни основ:** члан 32. Нацрта Закона.

**6) Правилник којим се прописује назив, садржај и изглед обрасца јавне исправе.**

**Надлежност:** министар просвете и науке

**Рок:** осамнаест месеци од дана ступања на снагу закона – члан 61. Нацрта закона.

**Правни основ:** члан 35. Нацрта Закона.

**7) Правилник којим се прописује назив, садржај и изглед обрасца уверења.**

**Надлежност:** министар просвете и науке

**Рок:** осамнаест месеци од дана ступања на снагу закона – члан 61. Нацрта закона.

**Правни основ:** члан 36. Нацрта Закона.

**8) Правилник којим се прописује садржај и начин вођења регистра**

**Надлежност:** министар просвете и науке

**Рок:** осамнаест месеци од дана ступања на снагу закона – члан 61. Нацрта закона.

**Правни основ:** члан 39. Нацрта Закона.