

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА О ОСНОВНОМ ОБРАЗОВАЊУ И ВАСПИТАЊУ

1. НА КОГА ЋЕ И КАКО ЋЕ НАЈВЕРОВАТНИЈЕ УТИЦАТИ РЕШЕЊА У ЗАКОНУ

1.1. Разлози за доношење Закона

Уставни основ за доношење Закона о основном образовању и васпитању садржан је у члану 97. тачка 10. Устава Републике Србије, којим је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области образовања и бриге о деци.

Закон о основној школи ("Службени гласник РС", бр. 50/92, 53/93-др. закон, 67/93-др. закон, 48/94-др. закон, 66/94-УС, 22/02, 62/03-др. закон, 64/03-др. закон, 79/05-др. закон и 101/05-др. закон) донет је 1992. године, а измењен је и допуњен више пута.

Законом о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 52/11) који је донет 2009. године, уређују се основе система предшколског, основног и средњег образовања и васпитања. Тим законом успоставља се систем и дају овлашћења министарству надлежном за послове образовања и васпитања и другим надлежним институцијама (Национални просветни савет, Завод за унапређивање образовања и васпитања и Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања) како би систем васпитања и образовања оптимално функционисао. Законом о основама система образовања и васпитања створена је обавеза да се посебним законом ближе прецизирају решења која се односе на основну школу и ниво основног образовања и васпитања, нарочито на доступност, квалитет, ефикасност и ефективност.

Разлози за доношење закона у области основног образовања и васпитања је усаглашавање са Законом о основама система образовања и васпитања, посебно у деловима који се односе на: право на основно образовање и васпитање; задатак школе; образовање и васпитање ученика са сметњама у развоју и ученика са изузетним способностима; језик остваривања образовно-васпитног рада; школе; циљеве и исходе основног образовања и васпитања; програме и организацију образовно-васпитног рада; учешће родитеља у раду школе и доношењу одлука од значаја за образовно васпитни рад; вођење летописа и представљање рада школе; ученике; испите; вредновање образовно-васпитног рада; штрајк запослених; евиденцију и јавне исправе и признавање страних школских исправа.

Такође, разлози за доношење закона јесу и настале промене у друштву, како на економском, тако и на друштвено-политичком плану, које захтевају ближе уређивање система основног образовања и васпитања у Републици Србији у складу са новонасталим околностима и новим условима рада, у жељи за приближавање и усклађивање система основног образовања и васпитања у Републици Србији са системом основношколског образовања и васпитања Европске уније и савременог света.

Око пет процената деце не упише, а око осам процената од уписаних не заврши основну школу. Систем основног образовања и даље не обухвата сву децу из осетљивих група, децу са сметњама у развоју, као и децу из руралних средина. Мрежа школа не прати у довољној мери демографске промене услед миграција и пада наталитета нити повећане потребе становништва за предшколским васпитањем и образовањем. Број ученика се константно смањује: сваке године се око хиљаду ученика мање упише у први разред. У Србији живи око 140.000 деце испод линије сиромаштва са једним топлим оброком дневно. Постигнућа ученика који су завршили основну школу у Србији (ПИСА из 2007, ТИМС из 2006. године) и поред извесног напретка, нижа су од оних које постижу њихови вршњаци из других европских земаља, а посебно када је реч о употреби стечених знања у новим ситуацијама, што је озбиљан показатељ недовољне функционалности наше основне школе.

1.2. Проблеми које би Закон решио

Решења која су садржана у Нацрту закона, опредељена су разлозима који су условили његово доношење, као и специфичном природом и значајем делатности.

Нацртом закона ставрају се правне претпоставке за оптимално функционисање основног образовања и васпитања као дела јединственог система образовања и васпитања и стварају услови за доступно и квалитетно образовање за сву децу.

Нацртом закона прописано је да је основни задатак школе да омогући квалитетно образовање и васпитање за свако дете и ученика, под једнаким условима, без обзира где се школа налази, односно где се образовање и васпитање одвија. Такође, школа обезбеђује смештај и исхрану ученика за кога није могуће организовати превоз или када је због услова и трајања превоза угрожена његова безбедност и дневно психофизичко функционисање. За ученике који због већих здравствених проблема или хроничних болести не могу да похађају наставу дуже од три недеље настава се организује у кући, односно здравственој установи (настава за ученике на кућном и болничком лечењу). Родитељ, односно старатељ има право да организује свом детету основношколско образовање и васпитање код куће, а настава може да се остварује и као настава на даљину (настава код куће и на даљину). За ученика коме је због сметњи у развоју и инвалидитета, специфичних тешкоћа у учењу, социјалне ускраћености и других разлога потребна подршка у образовању и васпитању, школа обезбеђује отклањање физичких и комуникацијских препрека и пружање додатне подршке у складу са потребама.

Нацртом закона дефинисана је целодневна настава и продужени боравак, као посебни облици образовно-васпитног рада.

Нацрт закона даје право на бесплатан превоз ученику чије је пребивалиште удаљено више од два километра од школе у једном правцу, односно без обзира на удаљеност, уколико надлежни орган за послове саобраћаја утврди да је угрожена безбедност ученика на путу од његовог пребивалишта до школе, а ученику са сметњама у развоју без обзира на удаљеност његовог пребивалишта од школе. Школа је дужна да ученицима, док чекају на организовани превоз, обезбеди заштиту. Уколико због специфичних теренских, односно неповољних инфраструктурних услова, организовање

превоза није могуће, школа је дужна да, у сарадњи са јединицом локалне самоуправе, обезбеди пратиоца ученику.

Школа у оквиру школског објекта, у сарадњи са родитељима, организује исхрану за ученике. Школа у договору са јединицом локалне самоуправе и донаторима може да обезбеди бесплатну исхрану за све ученике, у целини или делимично.

Нацртом закона уређено је да школа, према програму образовања и васпитања који остварује, може да буде национална или страна школа, а према оснивачу, јавна или приватна школа. Родитељ, односно старатељ ученика има право да за своје дете изабере основно образовање и васпитање у јавној или приватној школи.

За упис ученика, редовно похађање наставе и обављање других школских обавеза одговорни су родитељ, односно старатељ, школа и јединица локалне самоуправе. Нацрт закона садржи механизам спровођења одговорности са јасно дефинисаним улогама, процедурама, роковима и мерама.

Имајући у виду да је школски програм основа за реализацију образовно-васпитног рада сваке школе, нарочита пажња посвећена је садржајима и начелима израде овог документа. У том смислу школски програм, поред прописаних циљева, садржаја и активности у оквиру наставних предмета, обухвата и програме које школа планира и остварује, а који се и односе на културну и јавну делатност школе; школски спорт и слободне активности; превенцију насиља, наркоманије, алкохолизма и малолетничке деликвенције; професионалну оријентацију; здравствену и социјалну заштиту; заштиту животне средине; сарадњу са породицом и локалном заједницом. На тај начин јача се и васпитна функција школа, постиже укључивање заинтересованих страна, посебно родитеља, локалне самоуправе и других релевантних институција и организација, као и отварање школе према окружењу, а у интресу сваког детета, при чему се, у циљу усвајања знања, развоја вештина и формирање ставова, води рачуна о индивидуалним склоностима и интересовањима, етици, коришћењу слободног времена, богаћењу друштвеног живота и разоноде, неговању другарства и пријатељства.

Као новина у складу са законом којим се уређује заштита података о личности прописане су евиденције о ученику, успеху ученика, испитима, о образовно-васпитном раду, запосленима, начин прикупљања података за евиденцију, вођење евиденције, обрада података и рокови чувања података у евиденцијама.

Нацртом закона уређено је поверавање послова државне управе аутономној покрајини, и то: остваривање образовно-васпитног рада на језику и писму националне мањине, односно двојезично и за мање од 15 ученика уписаних у први разред; извођење образовно-васпитног рада на страном језику, односно двојезично; школа посебне педагошке оријентације; организовање целодневне наставе и продуженог боравка; настава за ученике на дужем кућном или болничком лечењу; признавање стране школске исправе.

Нацртом закона прописане су казнене одредбе које се односе на прекршајну одговорност школе, директора, односно одговорног лица у школи, ако школа: обави испит супротно одредбама овог закона; не води прописану евиденцију или евиденцију води супротно одредбама овог закона; изда јавну исправу супротно одредбама овог закона.

1.3. Циљеви који ће се остварити Законом

Нацртом закона дефинисани су циљеви и исходи основног образовања и васпитања. Циљеви основног образовања и васпитања изведени су на основу циљева образовања и васпитања дефинисаних у Закону о основама система образовања и васпитања и то су: пун и усклађен интелектуални, емоционални, социјални, морални и физички развој сваког детета и ученика, у складу са његовим узрастом, развојним потребама и интересовањима; стицање квалитетних знања и вештина и формирање вредносних ставова језичке, математичке, научне, уметничке, културне, техничке, информатичке писмености, неопходних за наставак школовања и активну укљученост у живот породице и заједнице; развој стваралачких способности, креативности, естетске перцепције и укуса, као и изражавање на језицима разичитих уметности; развој способности проналажења, анализирања, примене и саопштавања информација, уз вешто и ефикасно коришћење информационо-комуникационих технологија; оспособљавање за решавање проблема, повезивање и примену знања и вештина у даљем образовању и свакодневном животу; развој мотивације за учење и оспособљавање за самостално учење и образовање током целог живота; развој свести о себи, самоиницијативе, способности самовредновања и изражавања свог мишљења; оспособљавање за доношење ваљаних одлука о избору даљег образовања и занимања, сопственог развоја и будућег живота; развој кључних компетенција потребних за живот у савременом друштву; развој и практиковање здравог начина живота, свести о важности сопственог здравља и безбедности, потребе неговања и развоја физичких способности; развој свести о значају одрживог развоја, заштите и очувања природе и животне средине, еколошке етике и заштите животиња; развој способности комуницирања, дијалога, осећања солидарности, квалитетне и ефикасне сарадње са другима и способности за тимски рад и неговање другарства и пријатељства; развијање способности за улогу одговорног грађанина, за живот у демократски уређеном и хуманом друштву заснованом на поштовању људских и грађанских права, права на различитост и бризи за друге, као и основних вредности правде, истине, слободе, поштења и личне одговорности; формирање ставова, уверења и система вредности, развој личног и националног идентитета, развијање свести и осећања припадности држави Србији, поштовање и неговање српског језика и свог језика, традиције и културе српског народа, националних мањина и етничких заједница, других народа, развијање мултикултурализма, поштовање и очување националне и светске културне баштине; развој и поштовање расне, националне, културне, језичке, верске, полне и узрастне равноправности, толеранције и уважавање различитости.

Исходи су дефинисани и изведени на основу општих исхода датих у Закону о основама система образовања и васпитања. После завршетка основног образовања и васпитања сва деца и ученици ће: усвојити интегрисани систем научно заснованих темељних знања о природном и друштвеном свету и бити способни да примењују и размењују стечена знања; ефикасно усмено и писмено комуницирати на српском, односно на српском и језику националне мањине, и најмање једном страном језику користећи се разноврсним вербалним, визуелним и симболичким средствима; бити функционално писмени у математичком и научном домену; ефикасно и критички користити науку и технологију, уз показивање одговорности према свом животу, животу других и животној средини; бити способни да разумеју различите уметничке форме

изражавања и да их користи за изражавање себе; научити како да самостално уче; бити способни да прикупљају, анализирају, организују и критички процењују информације; моћи да идентификују и решавају проблеме и доносе одлуке користећи критичко и креативно мишљење и релевантна знања; спремно прихватати изазове и промене, бити предузимљиви уз одговорно и ефикасно управљање собом и својим активностима; бити одговоран према сопственом здрављу и његовом очувању; развити разумевање себе као особе и својих односа са другим особама, бити одговоран према сопственој добробити и добробити других особа са којима улази у односе; познавати и уважавати људска и дечја права и бити способан да активно учествује у њиховом остваривању; развити осећање припадности сопственој породици, нацији и култури, познавати сопствену традицију и доприносити њеном очувању и развоју; познавати и поштовати традицију, идентитет и културу других заједница и бити способан и заинтересован да сарађује са њиховим припадницима; бити способни да ефикасно и конструктивно раде са другима као чланови тима, групе, организације и заједнице.

1.4. Очекивани резултати примене Закона

Доношење Закона о основном образовању и васпитању ствара правне претпоставке за оптимално функционисање основног образовања и васпитања као дела јединственог система образовања и васпитања и обезбеђује услове за доступно и квалитетно основно образовање и васпитање за сву децу.

2. КАКВЕ ТРОШКОВЕ ЋЕ ПРИМЕНА ЗАКОНА СТВОРИТИ ГРАЂАНИМА И ПРИВРЕДИ (НАРОЧИТО МАЛИМ И СРЕДЊИМ ПРЕДУЗЕЋИМА)

Основно образовање и васпитање је делатност од непосредног друштвеног интереса и остварује се као јавна служба.

Средства за финансирање делатности јавне школе обезбеђују се у складу са Законом о основама система образовања и васпитања.

Средства за обављање делатности приватне школе обезбеђује оснивач.

Приватну школу може да оснује друго домаће и страно правно или физичко лице у складу са Законом о основама система образовања и васпитања и Законом о јавним службама.

За спровођење Нацрта закона о основном образовању и васпитању није потребно обезбедити додатна средства у буџету Републике Србије.

Чланом 52. став 5. Нацрта закона прописано је да је школа дужна да има интернет страну. За спровођење ове одредбе Нацрта закона, такође, није потребно обезбедити додатна средства у буџету Републике Србије, из разлога који следе.

Чланом 159. Закона о основама система образовања и васпитања, став 2. прописано је да се у буџету јединице локалне самоуправе обезбеђују средства, између осталог, за друге текуће расходе.

Школа може учешћем родитеља деце и ученика, донатора, спонзора или од проширене делатности да обезбеди средства за виши квалитет у области основног образовања и васпитања, сагласно одредби члана 160. став 1. Закона.

Под аутономијом установе, према члану 41. Закона, став 1, подразумева и сарадња са установама из области образовања, здравства, социјалне и дечије заштите, јавним предузећима, привредним предузећима и другим организацијама ради остваривања права ученика и запослених, те постоји основ да се кроз такву сарадњу обезбеде средства за израду и ажурирање интернет стране.

Поред тога, у школи је запослен и стручни кадар, који има компетенције у области информационих технологија и велики број школа већ има своју интернет страну, а напомињемо да постоји и могућност коришћења бесплатних интернет домена.

3. ДА ЛИ СУ ПОЗИТИВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ ДОНОШЕЊА ЗАКОНА ТАКВЕ ДА ОПРАВДАВАЈУ ТРОШКОВЕ КОЈЕ ЋЕ ОН СТВОРИТИ

Позитивне последице доношења Нацрта закона односе се на обезбеђивање доступности и квалитета основног образовања и васпитања.

С обзиром на то да нема додатних трошкова које ствара примена односних законских решења, не може се ни говорити о њиховој оправданости, али се може констатовати да ће се систем учинити ефикаснијим иако се трошкови његовог финансирања не увећавају.

4. ДА ЛИ СЕ ЗАКОНОМ ПОДРЖАВА СТВАРАЊЕ НОВИХ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА НА ТРЖИШТУ И ТРЖИШНА КОНКУРЕНЦИЈА

Основна школа је установа која обавља делатност основног образовања и васпитања.

Чланом 7. став 2. Закона о основама система образовања и васпитања прописано је да се на оснивање и рад установе која обавља делатност образовања и васпитања примењују прописи о јавним службама.

Такође, чланом 2. став 1. Нацрта закона прописано је да је основно образовање и васпитање делатност од непосредног друштвеног интереса и да се остварује као јавна служба.

Имајући у виду наведено, као и чињеницу да основна школа не обавља делатност ради стицања профита, не може се говорити о тржишној конкуренцији у правом смислу и сагласно прописима који уређују област привреде.

Међутим, надаље се може подстицати одговарајућа примена механизма који владају у тржишној конкуренцији, а тичу се, нарочито, школског програма, што, пре свега, чини понуду и квалитет услуга школе. Примера ради, чланом 26. ст. 3. и 6. Нацрта закона прописано је да школски програм омогућава оријентацију ученика и родитеља, односно старатеља у избору школе, праћење квалитета образовно-васпитног процеса и његових резултата, као и процену индивидуалног рада и напредовања сваког ученика. Школа објављује школски програм у складу са Законом и општим актом школе.

5. ДА ЛИ СУ СВЕ ЗАИНТЕРЕСОВАНЕ СТРАНЕ ИМАЛЕ ПРИЛИКУ ДА СЕ ИЗЈАСНЕ О ЗАКОНУ

Одбор за јавне службе Владе је, на седници одржаној 01. новембра 2011. године, одредио Програм јавне расправе о Нацрту закона о основном образовању и васпитању и рок у коме се спроводи јавна расправа, у складу са чланом 41. Пословника Владе ("Службени гласник РС", бр. 61/06-пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10 и 20/11).

Имајући у виду да се Нацртом закона о основном образовању и васпитању уређује основно образовање и васпитање, као део јединственог система образовања, а што посебно занима јавност, било је неопходно спровести свеобухватно јавну расправу.

Програмом је предвиђено да су учесници у јавној расправи сви заинтересовани субјекти у области образовања и васпитања, који ће своја мишљења изразити на јавним расправама које ће се одржати у Нишу, Новом Саду и Београду.

Примедбе, предлози и сугестије на текст Нацрта закона о основном образовању и васпитању објављеном на сајту Министарства, достављају се Министарству просвете и науке, редовном поштом и електронским путем.

Позив за учешће у јавној расправи је упућен преко средстава јавног информисања.

Текст Нацрта закона о основном образовању и васпитању, након више састанака у Сектору за предшколско и основно образовање и васпитање, сачинила је радна група за израду Закона коју је именовано министар.

Јавна расправа је спроведена у периоду од 07. до 18. новембра 2011. године.

Јавна расправа у Нишу је спроведена 16. новембра 2011. године.

Јавна расправа у Новом Саду је спроведена 17. новембра 2011. године.

Јавна расправа у Београду је спроведена 18. новембра 2011. године.

Пре почетка формалне јавне расправе, као и у току њеног трајања обављен је низ активности, и то усмене консултације и састанци представника из Сектора за предшколско и основно образовање и васпитање са представницима релевантних институција, установа у области основног образовања и заинтересованих грађана, односно директора школа, наставника, родитеља и др. ради проналажења што бољих законских решења у овој области.

У јавној расправи су учествовали сви заинтересовани субјекти у области основног образовања и васпитања, посебно директори, секретари, наставници и стручни сарадници основних школа, представници покрајинског органа надлежног за послове образовања, представници националних савета националних мањина, представници синдиката и тд.

Опште примедбе учесника у јавној расправи су се односиле на:

- минимум процеса рада, односно неопходност поступања у складу са одговарајућим међународним актима у области рада и права на штрајк запослених;
- наставне предмете које се изучавају у школи, према наставном плану и програму основног образовања и васпитања, њихово навођење, статус предмета, посебно предмета техничко и информатичко образовање, а у вези са тим и прописивање циља основношколског образовања: развијање техничке компетенције неопходне за живот у савременом друштву, као и статуса предмета језик националне мањине;

- права припадника националних мањина, односно допуноу чланова Нацрта закона експлицитним решењима из Закона о националним саветима националних мањина, као и поверавање послова аутономној покрајини када је у питању нпр. утврђивање реализације програма приватне школе посебне педагошке оријентације и др.;
- формирање одељења и група, у смислу да одељење истог разреда може да има до 25 ученика, с обзиром на постављене циљеве и жељене исходе, а у обезбеђивању оптималних услова за педагошки рад;
- школски програм, и то неопходност прописивања програма спортских активности, у сарадњи са министарством надлежним за послове омладине и спорта;
- верску наставу, посебно у вези са усклађивањем са Декларацијом о елиминацији свих облика нетолеранције и дискриминације заснованих на религији или веровањима, коју је донела Генерална скупштина Уједињених нација;
- наставу за ученике на кућном и болничком лечењу и посебно наставу код куће и на даљину, односно неопходност прецизирања услова за остваривање наставе код куће;
- програм слободних активности, односно јачање ваннаставних активности које треба да су бесплатне;
- бесплатно коришћење књига, школског материјала, превоза, исхране, као и смештаја када је то потребно, а нарочито у вези са предвиђањем да школа, у сарадњи са јединицом локалне самоуправе, обезбеђује ученицима један оброк дневно;
- оптерећење ученика у првом и другом циклусу основног образовања и васпитања, односно потребу усаглашавања законских решења и релевантних наставних планова и програма које доноси Национални просветни савет, у складу са Законом о основама система образовања и васпитања;
- оцењивање ученика у основном образовању и васпитању, и то, поред осталог, предвиђање скале оцена, утврђивање закључне оцене, општег успеха, утицаја оцене из владања и сл.;
- образовање ученика са сметњама у развоју и тешкоћама у учењу, с обзиром на специфичност проблематике интеграције (инклузије) ученика и решења прописана Законом о основама система образовања и васпитања и примену правилника којима се уређују додатна подршка и индивидуални образовни план.

Примедбе су се односиле и на потребу да се изврши усаглашавање појединих решења у тексту према системском закону у области образовања, као и одговарајуће структурирање, односно редакција текста.

Коначним текстом Нацрта закона о основном образовању и васпитању, који се упућује на мишљење надлежним државним органима, прихваћене су суштинске примедбе учесника јавне расправе, а у складу са концепцијом закона.

6. КОЈЕ ЋЕ СЕ МЕРЕ ТОКОМ ПРИМЕНЕ ЗАКОНА ПРЕДУЗЕТИ ДА БИ СЕ ОСТВАРИЛО ОНО ШТО СЕ ДОНОШЕЊЕМ ЗАКОНА НАМЕРАВА

Нацртом закона прописан је рок од годину дана од дана ступања на снагу овог закона да школа усклади своју организацију и опште акте са одредбама овог закона.

Нацртом закона прописано је да ће, на основу овлашћења из овог закона, министар надлежан за послове образовања донети подзаконске акте којима се уређују:

- 1) Ближи услови за остваривање програма образовно-васпитног рада на страном језику, односно двојезично;
- 2) Ближи услови организовања целодневне наставе и продуженог боравка;
- 3) Начин организовања наставе за ученике на дужем кућном и болничком лечењу;
- 4) Ближи услови за остваривање и начин осигурања квалитета и вредновање наставе код куће и на даљину;
- 5) Врсте диплома, односно награда и ближи услови за њихово додељивање;
- 6) Услови и поступак напредовања ученика;
- 7) Ближи услови за спровођење националног испитивања (члан 76. став 6.);
- 8) Врсте, назив, садржај образаца и начин вођења евиденције (члан 87. став 3.);
- 9) Садржај образаца јавних исправа.

Чланом 171. став 1. Закона о основама система образовања и васпитања, за доношење позаконских аката на основу тог закона, прописан је рок од три године од дана његовог ступања на снагу. Полазећи од целисходности и уважавајући потребу ставарања услова за примену наведених подзаконских аката, Нацртом закона прописан је реалан рок од две године за њихово доношење.

Подзаконски акти донети до ступања на снагу овог закона примењиваће се, ако нису у супротности са овим законом, до доношења подзаконских аката на основу овог закона.

Министарство просвете и науке, у сарадњи са релевантним институцијама, у интересу делатности образовања и васпитања и деце, односно ученика, деловаће, у најбољој намери, у правцу оставривања права на основу утврђене надлежности, вршити стручно-педагошки и инспекцијски надзор и предузимати активности у складу са законом.