

**САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

29.06.2009. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о основама система образовања и васпитања садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 100/ 2005) даје се

МИШЉЕЊЕ

Образложење Нацрта закона о основама система образовања и васпитања, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство просвете, под бројем: 011-00-131/2009-01, од дана 22.06.2009. године, САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Савету за регулаторну реформу привредног система (у даљем тексту: Савет) је Министарство просвете доставило на мишљење Нацрт закона о основама система образовања и васпитања (у даљем тексту: Нацрт закона), са Образложењем које садржи прилог Анализа ефеката.

У прилогу Анализа ефеката обрађивач прописа је одговорио на сва питања формулисана у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005) и испунио формалне услове прописане наведеним одредбама.

Обрађивач прописа је навео разлоге за доношење новог Закона о основама система образовања и васпитања, чија се суштина огледа у потреби решавања нагомиланих проблема у области образовања и васпитања насталих по основу правних празнина насталих применом Закона о државним службеницима, престанком примене Закона о радним односима у државним органима и установама, због неусаглашености са Уставом Републике Србије, Законом о забрани дискриминације, Законом о високом образовању, Кривичним закоником, Законом о државној управи, али и неусаглашености са правом Европске уније, Националним програмом интеграције Републике

Србије у Европску Унију и са битним препорукама развојних стратегија које је усвојила Влада Републике Србије. Све идентификоване проблеме, обрађивач прописа сврстао је у три велике групе: низак образовни ниво становништва, низак квалитет образовања, недовољна ефикасност система образовања и васпитања у нашој земљи у поређењу са земљама из окружења и земљама ЕУ.

Циљеви које доношењем и применом овог закона треба постићи прецизно су анализирани, као и начини на које ће наведени циљеви бити постигнути, односно мере које ће бити предузете у циљу постизања циљева. Савету су достављени бројни подаци, али и индикатори на основу којих ће се у периоду имплементације Закона мерити успешност зацртаних циљева, што је од изузетног значаја када је у питању овако комплексан закон који регулише основе система образовања и васпитања.

Приликом одговора на питање да ли су разматране алтернативе предложеним решењима, обрађивач прописа је навео да су разматрана алтернативна решења, навео је кључне измене садржане у Нацрту закона и образложио могуће опције сваког наведеног решења посебно и предочио разлоге због којих се одлучио за предложена решења Нацртом закона.

На питање да ли ће примена закона изазвати трошкове грађанима и привреди, обрађивач прописа је у прилогу Анализа ефеката прописа навео која конкретна решења из Нацрта закона ће изазвати трошкове, из којих извора ће се она финансирати, као и уштеде које се очекују по основу примене појединих предложених решења, те да се очекује да ће позитивни ефекти превазићи трошкове.

Обрађивач прописа је навео све учеснике јавне расправе организоване поводом Нацрта закона, кључне примедбе које су добијане од стране заинтересованих страна као и разлоге зашто су неке од њих прихваћене и уграђене у текст Нацрта закона или нису прихваћене.

Савет наглашава да прилог „Анализа ефеката прописа Нацрта закона о основама система образовања и васпитања“ садржи бројне релевантне податке везане за тренутно стање у области образовања и васпитања из различитих студија и већ извршених анализа, на основу којих је обрађивач прописа анализирао ефекте појединих решења предложених кроз Нацрт закона.

Анализирајући сам текст Нацрта закона, Савет је уочио нека од предложених решења, која би могла да изазову негативне ефекте током примене Закона, па у даљем тексту овог мишљења на иста скреће пажњу обрађивачу прописа:

1) Члан 12. став 3. Нацрта закона лимитира аутономију Националног просветног савета, односно Савета за стручно образовање и образовање одраслих, тиме што намеће обавезу усаглашавања ставова са саветом у чијој је надлежности високо образовање.

Постоји низ питања у којима наведени савети могу имати опречна мишљења, што је легитимно, па Савет сугерише обрађивачу прописа да преиспита ово решење.

2) Чланом 13. Нацрта закона предвиђено је да Национално просветни савет има изузетно велики број чланова (43).

Савет скреће пажњу да овако велики број чланова може **Национално просветни савет учинити неоперативним**. Имајући у виду надлежности Националног просветног савета, Савет за регулаторну реформу **позива обрађивача прописа да преиспита број чланова Националног просветног савета**. Било би пожељно навести да ли су се досадашња искуства у раду овог тела показала задовољавајућим, те који си недостаци у раду овог тела уочени.

3) Члан 14. став 1. Нацрта закона прописује надлежност Националног просветног савета, а тач. 7-8, којим му се у надлежност ставља утврђивање предлога програма завршних испита, односно потребе за новим уџбеницима и доношење плана уџбеника.

Савет износи примедбу да **Нацрт закона не предвиђа начин на који ће наведени акти бити објављени**.

4) Чл. 15. и 16. Нацрта закона регулишу састав и надлежност Савета за стручно образовање и образовање одраслих, који има укупно 21 члана.

Савета износи идентичну примедбу као под 2), а у погледу могуће неоперативности овако „гломазног“ тела.

5) Позивамо обрађивача прописа да пропише јавност рада поменутих савета – Националног просветног савета и Савета за стручно образовање и образовање одраслих.

6) Чланом 17. Нацрта закона предвиђено је оснивање два установе: Завода за унапређивање образовања и васпитања и Завода за вредновање квалитета образовања и васпитања.

Савет скреће пажњу на то да је овакво решење у директној супротности са политиком рационализације државне управе, коју спроводи Влада. Имајући у виду да је **ставом 6. овог члана** већ предвиђена обавеза сарадње ова два завода, позивамо обрађивача прописа да размотри могућност спајања ова два завода, при чему би постојећи, као и евентуално новоформирани центри, функционисали у оквиру јединственог завода. Савет за регулаторну реформу је свестан могућности конфликта интереса где би јединствени завод био одговоран за развој програма уџбеника, као и професионални развој запослених у образовању, а са друге стране и за евалуацију истих. Међутим, могуће је да би овако обједињен завод имао бољу координацију активности, као и ефикасније постизање циљева система образовања и васпитања Републике Србије.

7) Поставља се питање да ли решење предвиђено чланом 23. став 2. Нацрта закона омогућава довољну флексибилност по питању ангажовања

чланова стручног тима, нарочито када обим ангажовања стручног тима није такве природе да захтева мировање радног односа.

8) С обзиром да савети из **чл. 14. и 16. Нацрта Закона** доносе акте из своје надлежности на предлог Министра, а сходно **члану 24. став 5. Нацрта закона** Савет је дужан да то учини у року од три месеца од дана пријема предлога од стране Министра, постављамо питање шта се дешава када Савет акт не донесе у законом предвиђеном року?

9) **Члан 26. Нацрта закона** регулише школске управе, као организационе јединице у саставу Министарства, а за обављање послова ван седишта министарства и њихову надлежност.

Имајући у виду велики обим надлежности школских управа, као и надлежност других установа и организација предвиђених Нацртом закона (нпр. Завода за вредновање квалитета образовања и васпитања), Савет сматра да је било могуће прецизније предвидети надлежности сваког од поменутих тела, како не би дошло до преклапања надлежности, а посебно имајући у виду одредбе члана 48. Нацрта закона.

10) **Члан 27. став 4. Нацрта закона** предвиђа постојање „уникатне установе“, односно установе која једина у Републици остварује одређени програм образовања васпитања.

Обзиром на то да увек постоји могућност да се формира уставнова истог или сличног типа, намеће се питање: **На који начин се одређује статус добијања, односно престанка статуса уникатне установе?**

Такође, намеће се питање: **Да ли је предвиђено решење непотребно, имајући у виду могућност добијања статуса установа од посебног интереса?**

11) **Члан 28. Нацрта закона** регулише оснивање Установе, а **став 3.** истог члана предвиђа могућност да Република, односно аутономна покрајина оснује „посебну установу – вежбаоницу“, која је наставна база универзитета.

Овај члан закона је потпуно нејасан. Наиме, из текста Нацрта закона није јасно чему служи поменута „вежбаоница“ и из ког разлога би је оснивали Република односно АП, а не универзитет или неко друго правно лице.

12) **Члан 29. Нацрта закона** регулише ко доноси „Акт о мрежи средњих школа“, а ставом 8. се дефинишу критеријуми на основу којих се доноси акт о мрежи средњих школа.

Савет скреће пажњу на контрадикторност ст.7. и 8. овог члана, јер у ставу 7 стоји да наведени акт доноси Министарство, а у ставу 8. да исти доноси Влада. Такође, сматрамо да је потребно у став 8. експлицитно укључити и критеријум економске ефикасности, како би се приликом доношења акта разматрао економски аспект алтернативних решења.

13) **Члан 30. став 1. Нацрта закона** прописује услове за оснивање установе.

Напомињемо да први критеријум - оцена потребе за образовањем и васпитањем деце, образовањем и васпитањем ученика или образовањем одраслих, даје могућност изузетно широког тумачење и дискреционих права. Није јасно из ког разлога тржиште не би одређивало да ли постоји потреба за додатним установама. У том смислу овај критеријум се може лако користити као баријера оснивања нових установа из приватног сектора. Сматрамо да члан 30. Нацрта закона треба преформулисати и омогућити већу флексибилност, у смислу наведеног.

14) Члан 32. став 4. Нацрта закона прописује рок од три месеца у коме је Министарство дужно да одлучи о захтеву за верификацију установе.

Сматрамо да је наведени рок непримерено дугачак и да га треба скратити на 30 или барем 60 дана.

15) Члан 35. Нацрта закона не одражава у пуној мери суштину тог члана, јер се не односи само на забрану рада већ и на друге санкције. Такође, могуће је навести и друге околности које за последицу могу да имају предузимање наведених мера, односно санкција. Сматрамо да постојећи механизам подстицаја и санкција није адекватан.

16) Члан 36. Нацрта закона регулише укидање установе.

Поред тога што сматрамо да „укидање“ није адекватан термин за гашање установе која је правно лице, поставља се питање да ли се наставак започетог образовања у другој установи, коју одреди Министарство врши аутоматски или је потребно прецизније регулисати начин и услове према којима се то може учинити.

17) Члан 39. Нацрта закона ограничава формирање других организација, односно активност физичких лица само на програме у области предшколског васпитања и образовања, односно на програме стручног оспособљавања и обуке ако у оба случају испуњава стандарде и услове за остваривање наведених програма. Други облици образовања су изостављени, али обрађивач прописа није образложио зашто је то учинио.

18) Члан 45. Нацрта закона прописује забрану насиља, злостављања и занемаривања.

Савет указује на то да у казним одредбама нису предвиђене санкције установи која не поднесе одмах пријаву поводом насиља, злостављања и занемаривања деце, односно надлежном органу ако се код детета или ученика примете знаци насиља, злостављања или занемаривања према

19) Члан 54. Нацрта закона регулише састав и именовање органа управљања установе, чији је оснивач Република, АП или јединица лок. самоуправе.

Савет позива обрађивача прописа да преиспита те одредбе.

Савет скреће пажњу на то да је у члану **54. став 1. Нацрта закона** вероватно пропуштено да се наведе да се овде ради о саставу управног одбора у

предшколској установи, па то треба и прецизирати у самом тексту Нацрта закона.

У **ставу 2.** истог члана наводи се могућност да чланове органа управљања установе именује и разрешава скупштина јединице локалне самоуправе без било каквих ограничења, док већину у органима управљања (предшколских установа) чине лица ван установа. Исто решење се прописује у ставу 4. и за састав школског одбора. Треба имати у виду да такви органи управљања доносе одлуке већином гласова укупног броја чланова (**члан 57. Нацрта закона**), при чему већину укупног броја чланова чине лица са релативно краткорочним интересом у вези са установом. Имајући у виду да Нацрт закона предвиђа формирање Савета родитеља (**члан 58. Нацрта закона**), могуће је **чланом 60. Нацрта закона** предвидети да **Савет родитеља даје мишљење о свим кандидатима приликом избора директора установе.**

20) Како је **чланом 69. Нацрта закона** предвиђено да предшколска установа развија и остварује (спроводи) **програме васпитања и образовања и неге деце**, потребно је у члану 14. став 1. тачка 6. Нацрта закона између речи „на предлог министра доноси: основе“ и „предшколског васпитања и образовања.“ додати реч „**програм**“, Обрађивач је предвидео ставом 5. овог члана могућност остваривање и других програма и активности, али се поставља питање у којој мери је могуће одступати, односно модификовати програм на овај начин и да ли се поред речи „остварује школски програм“ може додати и „реч развија“.

21) У вези са **чл. 82-84. Нацрта закона** којима се уређује полагање завршног испита опште, односно стручне и уметничке матуре, поставља се питање: **У којој мери предложена решења омогућавају наставак школовања у земљама ЕУ, те да ли је могуће по потреби модификовати систем уколико ученици своје школовање намеравају да наставе у некој од чланица ЕУ?**

22) У **члану 91. став 1. Нацрта закона**, потребно је прецизирати шта подразумева бесплатно образовање и васпитање. На пример, **члан 97. став 6 Нацрта закона** предвиђа да је похађање „припремног предшколског програма“ бесплатно. Да ли то значи да су и материјали за припремни предшколски програм такође бесплатни или не?

23) У **члану 98. став 2. Нацрта закона** предвиђено је да се уз документацију потребну за упис доставља и доказ о здравственом прегледу детета. Могуће је прецизније прописати овај захтев, предвиђањем да ће детаљни садржај овог прегледа бити прописан од стране министарства надлежног за здравље. Такође, сличну формулацију могуће је предвидети и за преостале случаје предвиђене **чланом 98. Нацрта Закона.**

24) **Члан 100. Нацрта закона** садржи неколико правно-техничких грешака које отежавају правилно разумевање текста.

25) **Члан 103 ст. 4. и 5. Нацрта закона** не предвиђају јасно санкције.

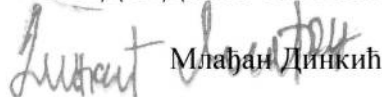
26) **Члан 107. Нацрта закона** не регулише начин оцењивања ученика који је био оправдано одсутан, односно није јасно да ли се и на такве ученике примењује нпр. **став 5. овог члана Нацрта закона**.

27) **Чланом 146. став 2. Нацрта закона** Министарство може да повери инспекцијски надзор над радом установе општинској односно градској управи, док **став 3. истог члана** предвиђа да Министарство врши непосредан инспекцијски надзор ако га не врши општинска односно градска управа. Да ли постоји могућност вршења независног ванредног надзора од стране Министарства и у случају када су послови поверени локалној управи тј. према органима којима су поверени послови? Повременим контролама министарства, остварио би се бољи надзор и умањиле би се шансе за сарадњу локалних установа и органа, док **члан 149. став 1. тачка 5. Нацрта закона** предвиђа само спровођење заједничког надзора са инспекторима у органима којима је поверено вршење инспекцијског надзора.

28) Позивамо обрађивача прописа да још једном преиспита адекватност казних одредби, нарочито прописаних доњих лимита новчаних казни.

Имајући у виду да је обрађивач прописа Савету доставио врло детаљну анализу ефеката прописа, Савет констатује да образложење **Нацрта закона о основама система образовања и васпитања**, које му је поднело на мишљење Министарство просвете, **САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе, а позива обрађивача прописа да размотри примедбе и сугестије на поједине одредбе, изнете у овом мишљењу.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

 Млађан Динкић

