

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ

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

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Закон о основама система образовања и васпитања (у даљем тексту: Закон) донет је 2009. године, као нов закон у односу на истоимени закон из 2003. године, којим је започета реформа образовања у Републици Србији. Он има сличну концепцију и исти назив, а његовом применом успостављен је рационалнији и ефикаснији поступак у доношењу подзаконских аката (наставних планова и програма, стандарда и сл.); отклоњене су правне празнине настале доношењем Закона о државним службеницима и престанком примене Закона о радним односима у државним органима у установама, почев од 1. јула 2006. године и усклађивање са низом закона који су донети у времену од доношења закона 2003. године и отклањене су поједине препреке за доследно спровођење Закона.

2011. године заједничким радом са представницима репрезентативних синдиката у области образовања, извршене су измене и допуне Закона, ради отклањања констатованих проблема у функционисању система предшколског, основног и средњег образовања и побољшања ефикасности целог система.

Стратегијом развоја образовања у Србији до 2020. године („Службени гласник РС“, број 107/12 – у даљем тексту: Стратегија) која је ступила на снагу 9. новембра 2012. године, утврђени су сврха, циљеви, правци, инструменти и механизми развоја система образовања у Републици Србији у наредних десетак година, те се појавила потреба усклађивања Закона са овом стратегијом, а и представници репрезентативних синдиката су имали своје захтеве везане за побољшање појединих решења у Закону, чија примена доводи до проблема у пракси.

Такође, током 2012. године донет је Закон о изменама и допунама Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, број 93/12), Закон о министарствима („Службени гласник РС“, број 72/12), а измењен је и Закон о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09), те је неопходно извршити усклађивање Закона са новим прописима.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Чл. 1. – 3. Нацрта закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања (у даљем тексту: Нацрт закона) извршене су измене постојећих чл. 3. – 5. Закона који се односе на опште принципе система образовања и васпитања, циљеве и опште исходе и стандарде образовања и васпитања. Овим је извршено усклађивање са Стратегијом и околностима које постоје у окружењу Републике Србије, посебно у Европској унији које јасно указују да је Србији потребан квалитетан систем образовања који ће обезбедити повећање образовног нивоа становништва и развој Републике Србије као државе засноване на знању и који ће моћи да обезбеди добру запосленост становништва. Потенцирано је да систем образовања мора да створи могућности да деца, ученици и одрасли са сметњама у развоју и инвалидитетом, без обзира на сопствене материјалне услове имају приступ свим нивоима образовања. Такође, наглашена је потреба смањења стопе осипања из система образовања и васпитања, посебно особа из социјално угрожених категорија становништва и неразвијених подручја, особа са сметњама у развоју и инвалидитетом и других особа са специфичним тешкоћама у учењу.

У члану 4. Нацрта закона извршена је промена у смислу да је употребљена општа формулација „пропис којим се уређује високо образовање“ уместо назива Закона о високом образовању.

Ставом 4. Члана 8. Закона прописано је да наставник, васпитач и стручни сарадник мора да има образовање из психолошких, педагошких и методичких дисциплина стечено на високошколској установи у току студија или након дипломирања, од најмање 30 бодова и шест бодова праксе у установи, у складу са Европским системом преноса бодова. С тим у вези додат је нови став којим је појашњена обавеза високошколских установа да реализују програм за стицање образовања из става 4. овог члана у оквиру акредитованог студијског програма или као програм образовања током читавог живота, у складу са прописима којим се уређује високо образовање.

Чл. 5, 6, 7. и 24. Нацрта закона извршене су измене чл. 14, 16, 19. и 102. Закона. Ове измене везане су за истицање потребе да се у систему образовања систематски прати и анализира осипање деце и ученика из образовног система и да се утврђују предлози мера за наставак образовања особа које су напустиле образовни систем. Такође, овим се омогућава увођење промена у процес одобравања и издавања уџбеника и наставних средстава које ће се извршити изменом Закона о уџбеницима и другим наставним средствима. Брисањем надлежности Националног просветног савета (у даљем тексту: НПС) да предлаже министру одобравање уџбеника и наставних средстава, биће поједностављена и скраћена процедура одобравања уџбеника. Као проблем јавља се и немогућност да се нађу нови независни експерти за дату област, који нису у сукобу интереса и којих у одређеним струкама нема довољно за постојећи концепт евалуације уџбеника. Предложена промена је саставни део и предлога Нацрта Закона о уџбеницима и другим наставним средствима. Овим предлогом досадашња обавеза Националног просветног савета да министру доставља предлог да се уџбеник одобри односно не одобри, треба да буде пренета на Завод за унапређивање

образовања и васпитања. Нацртом Закона о уџбеницима и другим наставним средствима предвиђено је да стручну оцену квалитета рукописа уџбеника, уместо Завода за унапређивање образовања и васпитања, даје комисија за стручну оцену квалитета уџбеника.

Чланом 9. Нацрта закона предложено је оснивање Агенције за образовање и васпитање, која би пратила испуњења општих принципа и циљева, остварења стратешких праваца развоја и унапређења целокупног система образовања и васпитања. Ову агенцију би оснивала Влада и она би могла да организује и спроводи посебна истраживања о остваривању општих исхода и стандарда, као и постигнућа на свим нивоима образовања и васпитања и учествује у међународним истраживањима, покреће иницијативе за развој и унапређење система образовања и васпитања на националном нивоу, предлаже и припрема развојне програме и стара се о усклађености система образовања и васпитања у Републици Србији са образовним и свеукупним развојним политикама у окружењу. Оснивање је одложено за период од две године од дана ступања на снагу закона, а почетак рада за 1. јануар 2016. године, како би се створиле правне и финансијске претпоставке за њен рад.

У члану 10. Нацрта закона извршена је допуна члана 27. Закона којим се уређују врсте установа. Наиме, додатну подршку у образовању деце, ученика и одраслих са сметњама у развоју, поред школе за ученике са сметњама у развоју у васпитној групи, односно другој школи и породици може да пружа и школа која има одељења ученика са сметњама у развоју. Тиме ће се процес инклузије у образовном систему учинити ефикаснијим и пружити стручна помоћ наставницима и васпитачима који раде са децом, ученицима и одраслима са сметњама у развоју.

Чланом 11. Нацрта закона промењен је члан 28. Закона који прописује оснивање установе, у делу који се односи на вежбаонице. Овако дефинисана и на основу тога установљена, школа вежбаоница има за циљ развијање одрживих веза између школа и одговарајућих факултета за образовање наставника, изградњу система за практичну обуку и припрему студената – будућих наставника. Овим Министарство просвете, науке и технолошког развоја показује спремност да развој образовања и васпитања усмерава у правцу његовог квалитета и ефикасности што је исказано документима Правци развоја образовања у Србији и Стратегијом развоја образовања у Републици Србији до 2020, која указује на неопходност установљења школа вежбаоница ради унапређивања основног (иницијалног) образовања наставника, њихове одговарајуће припремљености за рад са децом и ученицима, као и за квалитетно и ефикасно остваривање процеса учења у школи и учионици. Истовремено, на овај начин се обезбеђује успостављање веза које недостају у систему образовања, везе између школске праксе и факултета на којима се образују студенти за позив наставника. Ово се посебно односи на наставнике појединачних наставних предмета у општем и стручном образовању. Тиме се високошколским установама обезбеђује простор (школа) у којој ће студенти, будући наставници, обављати праксу и тако остварити 6 бодова у складу са европским системом преноса бодова што је дефинисано чланом 8. Закона. Овај члан закона почеће да се примењује од школске 2015/2016. године. За његову примену систем ће се припремати кроз оглед који ће се реализовати у оквиру пројекта *Опште образовање и развој људског капитала*, пројекат који се финансира из предприступних фондова Европске уније за 2011 годину (ИПА 2011).

Чланом 12. Нацрта закона промењен је став 8. члана 29. Закона, који се односи на мрежу средњих школа и резултат је усклађивања законских прописа са Стратегијом. Стратегија предвиђа промене које се односе на мрежу школа (посебно средњих школа), односно успостављање другачијег односа гимназија и стручних школа. Постојеће законско решење није довољно да би се донела оптимална мрежа средњошколских установа која подразумева смањење броја средњих стручних школа и повећање броја гимназија. Зато је и предложено брисање постојећих критеријума, те доношење нових од стране Владе, а који би били усаглашени са Стратегијом. Стратегија образовања предвиђа и да се уради анализа мреже средњих школа и програм трансформације појединих средњих стручних школа у гимназије, као и да се уради нова мрежа која ће бити усклађена са потребама привреде и са демографским кретањима у региону и локалној средини. Зато је прелазним и завршним одредбама Нацрта закона предложен и рок за израду Уредбе Владе од годину дана, а потом нови рок од годину дана за израду саме мреже школа.

У члану 13. Нацрта закона извршена је измена у ставу 4. а у вези са Законом о министарствима.

Чланом 14, 15, 19 Нацрта закона отклоњене су грешке у позивању на број става у чл. 55, 60, 80 Закона.

Чланом 16. Нацрта закона извршена је допуна члана 63. Закона и као разлог за разрешење директора школе прописан је, на захтев репрезентативних синдиката, случај када је правноснажном судском пресудом поништена као незаконита одлука директора, донета у дисциплинском поступку и ако је установа обавезана на накнаду штете у износу који може угрозити редовно пословање школе.

У члану 17, 20, и 27. Нацрта закона измењени су, односно допуњени чл. 72, 91. и 117. Закона којима се ближе регулише образовање одраслих. Без обзира на то што је у току израда Нацрта закона о образовању одраслих, потребно је да закон који уређује основне система образовања и васпитања препозна и на посебан начин издвоји уређивање те материје. Дефинисан је андрагошки асистент, као лице које пружа подршку одраслима за укључивање у систем образовања и помоћ у отклањању тешкоћа у току образовања.

Чланом 18. Нацрта закона промењен је члан 77. Закона који се односи на индивидуални образовни план (у даљем тексту: ИОП), као један од инструмената подршке деци и ученицима из наведених група, а Правилником о ближим упутствима за утврђивање права на индивидуални образовни план, његову примену и вредновање (Сл. Гласник РС, бр 76/10), регулисан је начин и врсте доношења ИОП, као и његово вредновање. У складу са тим, поштујући принципе образовног система РС и права детета и ученика, предложена је измена која регулише право на ИОП, дефиницију, циљ и врсте ИОП, начин његовог доношења, као и тимове у установи који израђују ИОП уз сагласност и учешће родитеља односно старатеља детета/ученика али и улогу Министарства у праћењу, примени и вредновању у пракси овог инструмента подршке деци и ученицима. Овако дефинисан члан закона обавезује на примену овог инструмента у складу са законом. Омогућава конкретизацију примене ИОП у пракси као и право на образовање по њему за сву децу и ученике којима је неопходно образовање по ИОПу како би били равноправни учесници у образовном процесу, стекли

конкретна знања и животне вештине у складу са личним потенцијалима и добили шансу за даље образовање до нивоа до кога свако од њих жели.

Чланом 21. Нацрта закона унеколико је промењен члан 98. Закона којим се уређује образовање и васпитање у иностранству, односно настава у иностранству, како је сада предложено. Циљ измена је да се постигне већа транспарентност и непристрасност у поступку избора наставника који реализују наставу у иностранству, тако што ће они бити бирани на јавном конкурс. Овакво решење је већ прописано постојећим подзаконским актом.

Чланом 22. Нацрта закона извршене су измене и допуне члана 98. Закона којим се уређује упис ученика у основну школу. Додат је нови став којим се омогућава одлагање уписа и деци која су по узрасту стасала за упис у школу. Пракса претходних година показала је да је из оправданих разлога, које цене педагог и психолог школе, али и интерресорна комисија пружање такве могућности деци неопходно.

У члану 23. Нацрта закона извршено је усклађивање члана 100. Закона са Директивом Савета европских заједница 77/486ЕЕЗ од 25. јула 1977. године која се односи на образовање деце миграната и обавезу државе домаћина да им обезбеди помоћ у учењу свог језика како би им систем образовања био доступан у што краћем року. Досадашња одредница „дете и ученик неке од европских земаља“ искључује мигранте, односно децу страних држављана који нису из Европе.

У члану 107. Закона којим се уређује оцењивање, чланом 25. Нацрта закона додат је нови став 6. којим је прописано да изузетно, уколико је недељни фонд часова наставног предмета један час, ученик се оцењује најмање два пута у полугодишту, из разлога што је у пракси скоро немогуће са овим фондом часова оценити ученика четири пута у току полугодишта.

Одговорност ученика, на захтев репрезентативних синдиката, појачана је допуном члана 113. Закона чланом 26. Нацрта закона, па је као тежа повреда обавеза ученика предложено и учестало чињење лакших повреда обавеза у току школске године, уз поступност у изрицању мера.

Чланом 28. Нацрта закона измењени су услови за пријем у радни однос прописани чланом 120. Закона. Као услов за пријем запослених прописано је и знање језика на коме се остварује образовно-васпитни рад, а брисана одредба да само када се образовно-васпитни рад остварује на језику националне мањине, лице мора да има и доказ о знању језика на коме се остварује образовно-васпитни рад. С тим у вези су и измене у следећем члану Нацрта закона.

Чланом 29. Нацрта закона промењени су неки захтеви у погледу образовања наставника, васпитача и стручних сарадника. Наиме, по предложеној измени, сви наставници, васпитачи и стручни сарадници доказују знање језика на коме се остварује образовно-васпитни рад, што значи да се доказује и знање српског језика, тако да се сада ова одредба односи на све запослене у образовно-васпитном процесу, а не само на припаднике националних мањина. Треба имати у виду и будуће признавање квалификација, где знање језика на коме се изводи настава, у нашем случају српског, представља заштитну меру у односу на могући прилив споља. У овом члану уређено је, по први пут свеобухватно и на једном месту, признавање образовања стеченог у отцепљеној бившој републици СФРЈ, Црној Гори, образовање стечено у систему војног школства и образовање стечено у

иностранству. Наиме, у свим тим случајевима, по претходно прибављеном мишљењу одговарајуће високошколске установе, министар утврђује да ли је њена врста одговарајућа за обављање послова наставника, васпитача, односно стручног сарадника.

Чланом 30. Нацрта закона промењен је члан 128. Закона којим се прописивао разлог и поступак одузимања лиценце. Корекције овог члана су се показале као неопходне у смислу појачавања разлога за одузимање лиценце, јер једном одузета лиценца се не може⁴ повратити. Стога је прописано да да је установа у обавези да пре доношења отказа уговора о раду, обавести надлежног инспектора. Тиме је уведена још једна контрола у поступак одузимања лиценце.

На захтев синдиката извршена је чланом 31. Нацрта закона допуна члана 130. Закона којим је преузимање запосленог утврђено као начин заснивања радног односа, а додат је и став којим се решење прописано Посебним колективним уговором за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика преноси у закон – да се не може расписати конкурс за пријем у радни однос док се не испита могућност преузимања запосленог који је остао нераспоређен или који ради са непуном нормом часова.

Члан 136. Закона који уређује норму непосредног рада наставника, васпитача и стручних сарадника са децом и ученицима, допуњен је чланом 32. Нацрта закона, односно дефинисањем рада преко пуне норме часова који представља готово редовну појаву у школама.

На захтев репрезентативних синдиката, чланом 33. Нацрта закона предложено је враћање решења из претходног закона да наставнику, васпитачу или стручном сараднику престаје радни однос на крају школске године у којој наврши 40 година стажа осигурања или 65 година живота.

У члану 34. Нацрта закона извршено је усклађивање члана 150. Закона у погледу услова у погледу нивоа образовања за обављање послова просветног инспектора, у смислу усклађивања са Законом о високом образовању.

Члан 152. Закона, који уређује услове за просветног саветника, чланом 35. Нацрта закона је побољшан, имајући у виду досадашњу праксу у примени овог члана.

Чл. 36. – 40. Нацрта закона усклађене су казнене одредбе чл. 161. до 165. Закона са Законом о прекршајима.

Чланом 42. Нацрта закона предложена је допуна члана 169. Закона, везана за обавезе Владе у утврђивању критеријума и доношења акта о мрежи средњих школа.

Предложена измена члана 171. Закона чланом 43. Нацрта закона, односи се на нове рокове везане за доношење опште, стручне и уметничке матуре у четворогодишњем образовању и завршних испита у трогодишњем образовању условљена је чињеницом да још нису донети стандарди постигнућа ученика на основу којих ће се доносити нови наставни планови и програми. По њиховом доношењу постепено ће се улазити у реформу средњег образовања. Како се планира да прва реформисана година у средњем образовању буде школска 2014/2015. година, програм матуре треба донети до почетка школске 2017/2018. године када би се на крају те школске године и полагала матура.

Чланом 44. Нацрта закона утврђен је прелазни режим и појашњена обавеза стицања образовања из педагошких, психолошких и методичких

дисциплина, прописана чланом 8. став 4. Закона. Наиме, Законом из 2009. године прописана је ова обавеза почев од школске 2012/2013. године, међутим, чињенице казују да још увек нису сазрели услови за примену ове норме и предложено је њено одлагање до 2015/2016. године. Такође, појашњено је и коме се може признати ова врста образовања и под којим условима. Тиме ће бити отклоњене несугласице и проблеми у пракси, а циљ је да се лица која би могла да имају услове за рад у образовним условима не стављају у положај да не могу да заснују радни однос на неодређено време због објективне немогућности да испуне овај услов.

Чланом 45. Нацрта закона прописано је време ступања на снагу овог закона и предложена одложена примена члана 28. ст. 3. и 4. (који се односи на вежбаонице), од школске 2015/2016. године, а члана 107. став 6. (оцењивање), од школске 2013/2014. године.

IV. СРЕДСТВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

Предложене измене и допуне Закона о основама система образовања и васпитања не изазивају додатне финансијске ефекте, односно не захтевају додатна финансијска средства, осим средстава неопходних за оснивање и рад Агенције за образовање и васпитање. С обзиром на то да у предложеним изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања нису ближе дефинисани начин оснивања, рад и функционисање Агенције (за коју је, како сте нас усмено обавестили, предвиђено да почне са радом 01.01.2016. године), у овом тренутку није могуће дефинисати висину неопходних средстава потребних за рад Агенције, односно финансијске ефекте примене измена и допуна Закона у овом делу.

С обзиром на то да је наведени закон општег карактера, односно да се поједина решења ближе разрађују у посебним законима, кроз чију примену се дефинишу односно сагледавају финансијски ефекти, у том погледу напомињемо да се финансијски ефекти увођења (кроз предложене измене и допуне Закона о основама система образовања и васпитања) категорије "андрагошки асистент" дефинишу, односно сагледавају кроз сагледавање финансијских ефеката примене Закона о образовању одраслих.

V. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Разлог за доношење овог закона, и то по хитном поступку је чињеница да се њиме уводе измене које би требало да отклоне проблеме које је изазвала немогућност примене члана 8. став 4. почев од школске 2012/2013. године, а које се директно одражава на радно-правни статус запослених у установама у области образовања.

Такође, из скупштинске процедуре су током јула 2012. године повучени посебни закони о основном и средњем образовању и образовању одраслих, који се поново упућују Влади и Народној скупштини Републике Србије на усвајање, па се на овај начин врши усклађивање системског закона са посебним законима, а сви заједно са Стратегијом, односно побољшава се ефикасност целог система предуниверзитетског образовања.