

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o izmjenama i dopunama Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Neophodnost izmjena i dopuna Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju proizilazi iz potrebe da se postojeći zakonski okvir, koji je omogućio stabilno funkcionisanje obrazovnog sistema i doprinio njegovom razvoju, dodatno unaprijedi i uskladi sa savremenim izazovima, obrazovnim politikama, tehnološkim promjenama i evropskim integracionim procesima. Iako je dosadašnja primjena zakona omogućila ostvarenje ključnih ciljeva u obrazovno-vaspitnom sistemu, praksa je pokazala određene nedostatke, pravne praznine i neusklađenosti koje zahtijevaju preciznije normativno uređenje.

Jedan od izraženih problema je nedovoljno razvijen sistem zaštite od nasilja u obrazovno-vaspitnim ustanovama. Postojeće zakonske odredbe nijesu sadržale jasnu zabranu svih oblika nasilja, niti proceduru za institucionalno reagovanje. Predlogom zakona se po prvi put uvodi eksplicitna zabrana svakog oblika nasilja u ustanovi, bez obzira na to da li ga vrši učenik, roditelj, drugo lice ili zaposleni. Ustanova je dužna da u tim slučajevima pokrene odgovarajući prekršajni ili krivični postupak, a Ministarstvo dobija ovlaštenje da pravilnikom uredi preventivne aktivnosti, procjenu rizika i mjere zaštite od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja.

Predlogom zakona se po prvi put sistemski uređuje oblast karijernog usmjeravanja učenika i odraslih kao kontinuiran proces podrške pojedincu u donošenju obrazovnih i profesionalnih odluka. Karijerno usmjeravanje vrši ustanova u saradnji sa Ministarstvom i Zavodom za zapošljavanje Crne Gore. Time se rješava problem nedostatka institucionalne podrške učenicima i polaznicima u planiranju njihovog obrazovnog i profesionalnog puta. Ministarstvo, u okviru posebne organizacione jedinice, preduzima aktivnosti koje se odnose na razvoj i unapređivanje karijernog usmjeravanja.

Zakon uređuje i pitanje produženog boravka, koje do sada nije bilo precizno normirano. Propisuje se da je osnivač produženog boravka dužan da prije početka rada podnese zahtjev za licenciranje, čime se obezbjeđuje usklađenost sa standardima i kontrola kvaliteta rada.

U oblasti zapošljavanja nastavnika, zakon predviđa jasne, objektivne i mjerljive kriterijume za izbor kandidata (prosječna ocjena na studijama, dužina čekanja na zaposlenje, radno iskustvo i dr.), kao i obavezan probni rad sa jasno definisanom procedurom praćenja i ocjenjivanja rada. Dodatno, prvi put se uvodi mogućnost procjene kvaliteta rada nastavnika u slučajevima kada ne ostvaruju propisane standarde ili kada ocjenjuju učenike na neobjektivan način.

U cilju unapređenja upravljanja ustanovama, zakon predviđa da se direktor može imenovati isključivo sa prvog mjesta na rang listi kandidata koji ispunjavaju uslove, čime se eliminiše mogućnost izbora kandidata mimo konkursnih rezultata i obezbjeđuje transparentnost u

postupku imenovanja.

Zakon se unapređuje i u dijelu pravne zaštite učenika, tako što se po prvi put detaljno uređuje pravo na prigovor zbog zaključne ocjene na kraju polugodišta, nastavne, odnosno školske godine iz nastavnog predmeta ili vladanja, kao i na ocjenu dobijenu na popravnom, razrednom ili godišnjem ispit. Prigovor razmatra komisija koju obrazuje nastavničko vijeće u roku od tri dana. Takođe se uređuje i postupanje po prigovorima na ocjene dobijene na popravnim, razrednim i godišnjim ispitima, uz mogućnost ponovnog ispitivanja ako se utvrdi osnovanost prigovora.

Predlogom zakona se, u skladu sa razvojem digitalnog društva, po prvi put uređuje mogućnost korišćenja digitalnih udžbenika i obrazovnih sadržaja, kao i organizacija onlajn nastave u vanrednim okolnostima. Ministarstvo je ovlašćeno da podzakonskim aktom precizira način korišćenja digitalnog materijala, dok škole dobijaju mogućnost da učenicima i zaposlenima ustupe tehničku opremu potrebnu za učešće u onlajn nastavi.

Dodatno, predlog zakona je usklađen sa pravnom tekovinom Evropske unije i po prvi put precizira da državljani države članice Evropske unije, Evropskog ekonomskog prostora i Švajcarske konfederacije mogu zasnovati radni odnos kao nastavnici pod jednakim uslovima kao crnogorski državljani, bez obaveze prethodnog stalnog nastanjenja.

Predlogom zakona ukida se mogućnost budžetskog finansiranja privatnih obrazovno-vaspitnih ustanova, imajući u vidu potrebu za racionalizacijom troškova i efikasnijim usmjeravanjem javnih sredstava u obrazovnom sistemu. Ova odredba se u dosadašnjoj praksi gotovo i nije primjenjivala, izuzev u slučaju jedne privatne umjetničke škole.

Takođe, novim zakonskim rješenjem predviđa se da se licence za ustanove za obrazovanje odraslih izdaju na period od pet godina, čime se uvodi redovan postupak provjere ispunjenosti uslova za rad.

Problemi koji su se javili usljed navedenih nedostataka doveli su do višestrukih negativnih posljedica: smanjenja bezbjednosti u školama, neujednačenog kvaliteta nastave, ograničene zaštite prava učenika, nedovoljne uključenosti roditelja, izostanka profesionalne podrške učenicima, otežanog razvoja digitalne nastave i narušene transparentnosti zapošljavanja i izbora direktora, a biće riješeni ovim predlogom zakona.

Učenici su bili pogođeni posljedicama neobjektivnog ocjenjivanja, nedostatka podrške i zaštite, kao i nedovoljno jasnih pravila u vanrednim okolnostima. Roditelji su bili ograničeni u mogućnosti da se aktivno uključe u obrazovni proces. Nastavnici su bili izloženi sistemu zapošljavanja koji nije u potpunosti transparentan i nije pružao dovoljno mehanizama za profesionalno unapređenje. Škole su se suočavale sa administrativnim i organizacionim izazovima, dok su Ministarstvo i prateće institucije funkcionisale u uslovima nedovoljno precizne regulative.

Ukoliko bi se zadržao postojeći zakonski okvir bez izmjena, obrazovni sistem bi ostao bez alata za efikasno reagovanje na ove izazove. Nedovoljno precizno normirane oblasti, poput prevencije nasilja, karijerne podrške, digitalizacije i zapošljavanja nastavnika, dovele bi do stagnacije u razvoju sistema, smanjenja kvaliteta obrazovanja i otežanog usklađivanja sa evropskim standardima. Time bi bio usporen reformski proces i umanjene mogućnosti za

izgradnju savremenog, funkcionalnog i pravednog obrazovnog sistema.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Predloženim izmjenama i dopunama Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju nastoji se dodatno unaprijediti postojeći zakonski okvir, uz zadržavanje njegovih osnovnih principa, ali sa posebnim fokusom na uspostavljanje pravne sigurnosti, unapređenje kvaliteta obrazovanja i jačanje uloge svih učesnika u obrazovno-vaspitnom procesu. Ciljevi zakona proističu iz potreba prakse, promjena u društvenom i obrazovnom kontekstu i procesa evropskih integracija.

Ključni cilj je unapređenje kvaliteta obrazovno-vaspitnog rada, kroz preciznije normiranje oblasti samoevaluacije, uvođenje dvogodišnjeg plana unapređenja kvaliteta i jasnijih procedura za ocjenjivanje nastavnog kadra, naročito u slučajevima neobjektivnog ocjenjivanja učenika ili neispunjavanja standarda nastave. U cilju modernizacije obrazovnog procesa, zakon predviđa uvođenje digitalnih udžbenika i obrazovnih sadržaja, čime se otvaraju mogućnosti za savremenije, interaktivno i dostupnije obrazovanje.

Važan cilj zakona jeste povećanje bezbjednosti u školama kroz jasnu zakonsku zabranu svakog oblika nasilja i obavezu ustanove da preduzme mjere u skladu sa zakonom. Prvi put se precizno uređuje i obaveza Ministarstva da pravilnikom definiše preventivne aktivnosti, procjenu rizika i mjere zaštite, čime se stvaraju preduslovi za sistemsku prevenciju i reagovanje u slučajevima nasilja.

Zakon ima za cilj i jačanje odgovornosti svih aktera u obrazovanju, posebno roditelja, čije su obaveze sada jasno definisane – od poštovanja pravila ustanove do odgovornosti za nadoknadu štete koju dijete nanese školi. Time se roditeljima daje važna uloga partnera u obrazovnom procesu, a školi pravna osnova za kvalitetniju saradnju.

Posebno važan cilj jeste modernizacija obrazovnog sistema kroz normiranje onlajn nastave u slučajevima prekida redovnog obrazovno-vaspitnog rada, kao što su epidemije ili elementarne nepogode. Preciziraju se pravila za vođenje pedagoške evidencije i obezbjeđuje osnova za digitalizaciju administrativnih i nastavnih procedura.

Zakon doprinosi i efikasnijem upravljanju obrazovnim ustanovama, posebno u dijelu izbora direktora, tako što se propisuje da se direktor može imenovati isključivo sa prvog mjesta na rang listi, čime se unapređuje transparentnost i poštovanje rezultata konkursa. Preciznije se uređuju i postupci procjene rada nastavnika, kao i uslovi za transformaciju ugovora i probni rad.

Poseban cilj zakona je unapređenje pravne zaštite učenika u vezi sa ocjenjivanjem, kroz pravo na prigovor na zaključne ocjene na kraju polugodišta, nastavne, odnosno školske godine iz nastavnog predmeta ili vladanja, kao i na ocjenu dobijenu na popravnom, razrednom ili godišnjem ispitu, kao i jasan postupak razmatranja tih prigovora.

Dodatno, zakon ima za cilj usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom Evropske unije, omogućavanjem zapošljavanja državljana država članica Evropske unije, Evropskog ekonomskog prostora i Švajcarske konfederacije pod istim uslovima kao i crnogorskih državljana, bez uslova stalnog nastanjenja, čime se uklanja prethodna barijera.

Ovi ciljevi su u potpunosti usklađeni sa strateškim dokumentima Vlade Crne Gore, uključujući Program rada Vlade i Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija, Srednjoročni program rada

Vlade za period 2024–2027, Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2024–2027 i Plan rasta.

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa)?**
- **Obrazložiti preferiranu opciju.**

U cilju ispunjavanja definisanih ciljeva i rješavanja identifikovanih problema u obrazovno-vaspitnom sistemu, izmjene i dopune Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju predstavljaju preferiranu opciju. Ova opcija omogućava sveobuhvatan i pravno obavezujući odgovor na uočene nedostatke, kroz precizno normiranje oblasti kao što su: zabrana i prevencija nasilja, pravo na prigovor, zapošljavanje i procjena rada nastavnog kadra, karijerno usmjeravanje, digitalni sadržaji i onlajn nastava, odgovornost roditelja i postupak izbora direktora. Time se stvaraju jasna pravila za sve učesnike u obrazovanju i unapređuje pravna sigurnost, transparentnost i efikasnost sistema.

Predložena zakonska rješenja predstavljaju najefikasniji pristup u postizanju definisanih ciljeva, jer omogućavaju sistemska, pravno održiva i operativno primjenjiva rješenja za ključne izazove. Ona su u potpunosti usklađena sa strateškim dokumentima Vlade Crne Gore i potrebama obrazovnog sistema, čime se stvaraju uslovi za kontinuiran i sveobuhvatan razvoj obrazovno-vaspitnog rada.

Predložena zakonska rješenja pružaju najpotpuniju osnovu za rješavanje postojećih problema i ostvarivanje postavljenih ciljeva, dok status quo i neregulatorne opcije ostavljaju prostor za održavanje postojećih ograničenja i produžavanje sistemskih slabosti.

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne?**
- **Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)?**
- **Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti?**
- **Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija?**
- **Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.**

Zakon će imati direktan i pozitivan uticaj na učenike, roditelje, nastavno osoblje i obrazovno-vaspitne ustanove. Unapređenjem zakonskog okvira u oblastima bezbjednosti, kvaliteta nastave, profesionalne orijentacije i digitalizacije, stvara se sigurnije, pravednije i savremenije obrazovno okruženje.

Postupci vođenja pedagoške evidencije, sprovođenja godišnje i dvogodišnje samoevaluacije, organizacije mjera za zaštitu od nasilja i sprovođenja procedura u vezi sa pravom učenika na prigovor su jasno normirani, funkcionalni i u službi unapređenja kvaliteta obrazovno-vaspitnog rada.

Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija preuzeće dodatne obaveze, posebno u vezi sa donošenjem podzakonskih akata kojima se regulišu digitalni obrazovni sadržaji, onlajn nastava i mjere zaštite učenika, kao i organizacija sistema karijernog usmjeravanja u saradnji sa Zavodom za zapošljavanje Crne Gore.

Zakon ne uvodi nove poslovne barijere, niti izaziva opterećenja za privredu ili građane.

U dijelu koji se odnosi na licenciranje produženog boravka, predviđena je obaveza podnošenja zahtjeva i plaćanja naknade za postupak licenciranja, što predstavlja ograničeno i jednokratno administrativno opterećenje, namijenjeno obezbjeđivanju kvaliteta i sigurnosti u radu sa djecom. Ova obaveza se odnosi na mali broj subjekata i ne predstavlja prepreku za ulazak na tržište.

Takođe, ustanove za obrazovanje odraslih biće obavezne da svakih pet godina podnose zahtjev za obnovu licence, čime se uvodi redovna kontrola ispunjenosti uslova za rad. Ovaj postupak podrazumijeva plaćanje odgovarajuće naknade, što će imati određeni finansijski uticaj na osnivače tih ustanova.

Ukidanjem zakonskog osnova za opšte budžetsko finansiranje privatnih škola unapređuje se transparentnost i efikasnije usmjeravanje javnih sredstava. Ovim se istovremeno podstiče tržišna ravnoteža i sprečava nelojalna konkurencija u sektoru obrazovanja.

Zakon podstiče transparentnost u zapošljavanju i imenovanju direktora i nastavnika, smanjuje prostor za zloupotrebe i doprinosi jačanju integriteta i odgovornosti u radu obrazovnih ustanova.

Pozitivni efekti zakona višestruko nadmašuju potencijalna opterećenja.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? **Obrazložiti.**
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? **Obrazložiti.**
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- **Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.**
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? **Obrazložiti.**
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- **Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.**

Za implementaciju propisa nijesu potrebna značajna dodatna sredstva iz budžeta, niti nastaju međunarodne finansijske obaveze. Sredstva za pojedine mjere, poput karijernog usmjeravanja, planiraće se sukcesivno kroz redovne godišnje budžete.

Zakon omogućava priliv sredstava u budžet kroz licenciranje produženih boravaka i obnavljanje licenci za ustanove za obrazovanje odraslih (na svakih pet godina), što predstavlja predvidiv i kontrolisan prihod (*Zakonom propisana taksa za licenciranje 1000,00 evra i Zakonom propisana taksa za izmjenu licence 500,00 evra*).

Takođe, ukidanjem finansiranja privatnih škola koje ne ispunjavaju propisane uslove, doprinosi se racionalnijem trošenju javnih sredstava.

Propis je fiskalno održiv, ne opterećuje građane ni privredu, a donosi dugoročne koristi za kvalitet, efikasnost i pravičnost obrazovnog sistema.

Predlog zakona ne podrazumijeva obavezu donošenja podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.**
- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).**
- **Naznačiti glavne rezultate konsultacija i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni, odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.**

Za izradu Predloga zakona nije korišćena ekspertska podrška.

U skladu sa Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija („Službeni list CG”, br. 41/18), Ministarstvo je na zvaničnom sajtu objavilo Javni poziv za predlaganje predstavnika/ce nevladine organizacije u radnoj grupi za pripremu nacrt zakona o izmjenama i dopunama Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju na koji se prijavilo Udruženje Roditelji. Takođe, saglasno Uredbi, Ministarstvo je 30. septembra 2024. godine objavilo poziv za javnu raspravu o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, koja je trajala 20 dana od dana objavljivanja javnog poziva, na internet stranici Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija (<https://www.gov.me/clanak/javna-rasprava-zakon-o-izmjenama-i-dopunama-opsteg-zakona-o-obrazovanju-i-vaspitanju>).

Nakon završene javne rasprave Ministarstvo je sačinilo Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi koji je objavilo na svojoj internet stranici sa rezimeom dostavljenih predloga, primjedbi i sugestija i razlozima za njihovo prihvatanje, odnosno neprihvatanje (link: [Izvještaj sa javne rasprave za izmjene i dopune Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju](#)).

Takođe, organizovan je okrugli sto 15. oktobra 2024. godine u Ministarstvu prosvjete, nauke i inovacija.

Primjedbe, predlozi i sugestije su sagledane i sve koje su predstavljale doprinos poboljšanju zakonskog teksta, prihvaćene su i ugrađene u Predlog zakona.

Ministarstvo je, na tekst Predloga zakona dobilo pozitivno mišljenje Sekretarijata za zakonodavstvo.

7. Monitoring i evaluacija

- **Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?**
- **Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?**
- **Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**
- **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**

Moguće prepreke u implementaciji odnose se na tehničke kapacitete za onlajn nastavu, ujednačenost u sprovođenju procjene kvaliteta rada i organizaciju karijernog usmjeravanja. Mjere koje će se sprovoditi uključuju donošenje podzakonskih akata, obuke, tehničku podršku školama, evaluaciju nastavnog kadra i licenciranje ustanova.

Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva je broj sprovedenih samoevaluacija i eksternih evaluacija, povećanje upotrebe digitalnih sadržaja, smanjenje broja slučajeva nasilja u obrazovno-vaspitnim ustanovama, broj podnijetih prigovora na ocjenu, broj obnovljenih licenci, nivo uključenosti roditelja i sl.

Za praćenje primjene propisa biće zaduženo Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija, Zavod za školstvo, Centar za stručno obrazovanje i Ispitni centar.

Datum i mjesto

Podgorica, 30. maj 2025. godine



Starješina

Andela Jurić-Stjepanović