

# OBRAZAC ISKAZA O PROCJENI UČINAKA PROPISA

## Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta

Prijedlog iskaza o procjeni učinaka Nacrta prijedloga Zakona o srednjoškolskom odgoju i obrazovanju

(Zagreb, 23. srpnja 2014.)

### 1. PROBLEM

Do 2008. godine srednjoškolski sustav bio je uređen samostalnim Zakonom o srednjem školstvu, a 2008. godine donesen je Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (Narodne novine, broj 87/08.). Od donošenja jedinstvenoga Zakona, više puta je mijenjan i dopunjen (Narodne novine, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 05/12, 16/12, 86/12, 126/12, 94/13) jer je trebalo određena normativa rješenja uskladiti na razini dvaju sustava koji se s obzirom na dob učenika kojima se propisuje specifičnost sustava bitno razlikuju, a dio odredaba trebalo je uskladiti s propisima EU-a.

Navedene izmjene i dopune nisu riješile sve uočene nedostatke koji su specifični za sustav odgoja i obrazovanja te je zbog kvalitetnijeg rješenja odredaba kojima se propisuje djelatnost srednjoškolskog odgoja i obrazovanja Ministarstvo smatralo kako je potrebno donošenje novoga zakona koji će pridonijeti jasnijem i kvalitetnijem uređenju sustava srednjoškolskog odgoja i obrazovanja, koji je usklađen s potrebama hrvatskog društva i gospodarstva te s normativima i obrazovnom politikom EU-a.

Uočeni su i nedostaci vezano uz Zakonom propisano vrijeme donošenja školskoga kurikulumu i godišnjeg plana i programa škola, a isto tako i uz preklapanje sastavnica navedenih dokumenata te su potrebne izmjene u skladu sa suvremenom pedagoškom praksom.

Vezano uz usklađivanje s propisima EU-a donesen je i Zakon o hrvatskome kvalifikacijskom okviru (NN, broj 22/13) kojim se utvrđuje povezivanje HKO-a s Europskim kvalifikacijskim okvirom (EQF) i Kvalifikacijskim okvirom Europskoga prostora visokog obrazovanja (QF-EHEA) i posredno s nacionalnim kvalifikacijskim sustavima drugih zemalja te je u Zakonu o srednjoškolskom odgoju i obrazovanju potrebno uskladiti odredbe kojima će se propisati pridruživanje kvalifikacija razinama HKO-a, odnosno stjecanje relevantne razine kvalifikacije prema razinama HKO-a završavanjem srednjoškolskog obrazovanja, ali i uvjeti za zasnivanje radnog odnosa u srednjim školama među kojima su uz opće uvjete osobito važni i posebni uvjeti – znanje hrvatskoga jezika i latiničnoga pisma u mjeri koja omogućava izvođenje odgojno-obrazovnoga rada, odgovarajući profil i razina kvalifikacije kojom su osobe stručno osposobljene za obavljanje odgojno-obrazovnoga rada.

Isto tako, Zakonom je predviđena mogućnost provođenja eksperimentalnih, međunarodnih programa i/ili alternativnih programa, ali utvrđene odredbe nisu jasno precizirale kriterije koji će omogućiti horizontalnu i vertikalnu prohodnost u sustavu odgoja i obrazovanja RH, kao ni način vrednovanja te

ocjenjivanja razvijenosti i usvojenosti odgojno-obrazovnih ishoda učenja/učeničkih postignuća vezano uz nastavak obrazovanja te je potrebno to utvrditi novim zakonom.

U skladu s prethodno navedenim potrebama izmjena i dopuna Zakona, odnosno propisivanja novih odredaba, potrebno je na drukčiji način urediti odredbe koje se odnose na pedagošku dokumentaciju u srednjim školama.

Zakonom i Državnim pedagoškim standardom srednjoškolskoga sustava odgoja i obrazovanja (NN, 63/08 i 90/10) utvrđeni su kriteriji za donošenje mreže srednjih škola i programa te je Vlada RH donijela Mrežu osnovnih i srednjih škola, učeničkih domova i programa obrazovanja (NN 70/11), ali način njezina donošenja i nemogućnost racionalizacije i/ili optimizacije teško je ostvariti te je u cilju kvalitetnijeg odgoja i obrazovanja, ali i dostupnosti obveznom obrazovanju potrebno omogućiti stvaranje zakonskih preduvjeta za brže i kvalitetnije promjene mreže u skladu s demografskim i geografskim specifičnostima i potrebama gospodarstva i to u suradnji i u skladu s potrebama lokalne zajednice. Vezano uz mrežu škola, propisima nije utvrđen status škola kojima su osnivači druge pravne i fizičke osobe te je navedene odredbe potrebno utvrditi.

Zakonom su utvrđena prava i obveze učenika, praćenje i ocjenjivanje učenika, ali postojeće odredbe imaju manjkavosti koje su uočene vezano uz inkluzivno obrazovanje učenika s teškoćama i napredovanje darovitih učenika, učenika koji su uključeni u alternativne i međunarodne programe te je navedene odredbe potrebno doraditi i dopuniti.

Isto tako, propisana su prava i obveze učenika koje bi trebalo uskladiti s potrebama vremena u kojem živimo. Naime, izricanje pedagoških mjera koje nisu učinkovite ili dovoljno precizirane rezultira neujednačenom primjenom u školama te ih treba mijenjati kako bi se stvorili uvjeti za učinkovitu pomoć učenicima kojima je pomoć potrebna, ali i osigurala zaštita prava drugih učenika i odgojno-obrazovnih radnika. Pri tome je potrebno dopuniti i/ili mijenjati i odredbe kojima će se propisati veća odgovornost, tj. obveze roditelja/staratelja za njihovu djecu vezano uz ispunjavanje obveza i odgovorno ponašanje u školi.

Na temelju prijedloga i preporuka Ureda pravobraniteljice za djecu potrebno je jasnije propisati ulogu i zadaće vijeća učenika, kao i jednaka prava za djecu strance s pratnjom ili bez pratnje zakonskih zastupnika te djecu strance u nezakonitom statusu kojima je sukladno odluci nadležnoga tijela odobren smještaj neovisno o imigrantskom statusu i vrsti smještaja.

Uočen je i problem uključivanja djece ponajprije hrvatskih državljana koji određeni dio vremena tijekom godine borave u RH te žele da se njihova djeca tijekom boravka u domovini uključe u praćenje i pohađanje nastave u srednjim školama. Budući da se navedena djeca ne upisuju u srednju školu kao redoviti učenici, potrebno je propisati mogućnost uključivanje takve djece u sustav odgoja i obrazovanja te načine evidentiranja njihove uključenosti u sustav odgoja i obrazovanja u srednjoj školi u RH. Nadalje, potrebno je definirati uključivanje učenika u pohađanje nastave u srednjim školama, a koji se nalaze na razmjeni ili žele obavljati praktičnu nastavu u Republici Hrvatskoj, kao i njihovo



evidentiranje u pedagoškoj dokumentaciji.

Nadalje, Zakonom o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, kao ni drugim propisima, nisu utvrđeni odgovarajući kriteriji kojima bi se utvrdila pedagoška i poslovodna kompetentnost ravnatelja, tj. osoba koje se imenuju ravnateljima. Ni jedna važna odrednica vezana uz ravnateljev dolazak na položaj, ostvarivanje funkcije i odlazak s nje nije odgovarajuće riješena propisima pa ravnatelji nespremni preuzimaju vođenje školom. Stoga je potrebno definirati ulogu ravnatelja u skladu s iskustvima dobre prakse i promjenama u odgoju i obrazovanju koje se očekuju u budućnosti. Redefiniranje uloge ravnatelja omogućit će jasnije sagledavanje njegovih obveza i odgovornosti, racionalniju podjelu rada u odnosu na suradnike, izradu kompetencijskih standarda, pokretanje odgovarajućih obrazovnih programa za buduće ravnatelje, definiranje indikatora kvalitete i programe licenciranja te veću autonomiju ravnatelja.

Zakonom je potrebno predvidjeti i mogućnosti proširivanja i unaprjeđivanja primjene informacijske i komunikacijske tehnologije u sustavu srednjoškolskog odgoja i obrazovanju radi stvaranja kvalitetnijeg obrazovanja za djecu koja zbog zdravstvenih razloga dulje vrijeme izbjivaju s nastave.

## **2. CILJEVI**

Opći cilj Zakona o srednjoškolskom odgoju i obrazovanju je osiguranje i unaprjeđenje kvalitete srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja koji je usklađen s potrebama hrvatskog društva i gospodarstva te s normativima i obrazovnom politikom EU-a.

Posebni ciljevi koji pridonose ostvarenju općega cilja su:

1. povećanje dostupnosti, učinkovitosti i relevantnosti srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja,
2. razvijanje učinkovite mreže srednjoškolskih ustanova i kvalifikacija/programa/kurikuluma usmjerenih k razvoju ljudskih potencijala te usklađenih s potrebama društva i tržišta rada,
3. poticanje inkluzivnog obrazovanja.

## **3. MOGUĆE OPCIJE**

### **3.1. OPCIJA 1 – ne poduzimati ništa (nenormativno rješenje)**

Opcija 1 - „ne poduzimati ništa“ u smislu ne poduzimanja nikakvih aktivnosti je opcija koju ne treba posebice razmatrati, jer bi nepoduzimanjem nikakvih aktivnosti imalo za posljedicu zadržavanje postojećeg stanja u sustavu odgoja i obrazovanja, što bi dovelo u pitanje provedbu postojećih

zakonskih odredaba, te uvelike otežalo daljnje unaprjeđenje kvalitete srednjoškolskog odgoja i obrazovanja. Trenutačno se Opcija 1 ne razmatra budući da ne može riješiti uočene probleme niti postići utvrđene ciljeve.

### **3.2. OPCIJA 2 – (nenormativno rješenje)**

Opcijom 2 (nenormativno rješenje), odnosno intenzivnim informiranjem javnosti i pojačanom suradnjom s dionicima sustava osvješćivanjem o pravima o odgovornostima dionika sustava koja proizlaze iz zakonskih odredaba vezanih uz nositelje i korisnike odgojno-obrazovne djelatnosti, bilo bi moguće riješiti dio uočenih problema, te time ujedno postići i dio utvrđenih ciljeva. No, obzirom da se ovdje radi o nužnosti redefiniranja dijela postojećih, te donošenja novih zakonskih odredaba, cjelokupna se regulacija mora temeljiti na normativnom aktu – zakonu. Opcijom 2 (nenormativno rješenje) samo se djelomično rješavaju identificirani problemi. No, u tom će se pravcu i dalje poduzimati određene radnje bilo da je riječ o odredbama postojećeg zakona, bilo da je riječ o odredbama novoga zakona.

### **3.3. OPCIJA 3 – (normativno rješenje) alternativa formalnog zakonodavstva**

Opcija 3 (normativno rješenje), odnosno donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, jedna je od opcija kojom bi bilo moguće riješiti dio uočenih problema, te time ujedno postići i dio utvrđenih ciljeva. Naime, Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi donesen 2008. (NN, 87/08) tijekom 2009., 2010., 2011., 2012. te 2013. godine mijenjan je nekoliko puta no, uza sve spomenute izmjene i dopune Zakona, određene su zakonske odredbe još uvijek dijelom nejasne, a dijelom nedorečene. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju u obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi redefinirao bi se određen broj postojećih odredaba koje zbog svoje nedorečenosti i nejasnoća stvaraju problem u provedbi Zakona te propisale nove odredbe kojima bi se stvorili preduvjeti za kvalitetniji rad u školama.

Opcijom 3 (normativno rješenje) odnosno donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi bilo bi moguće riješiti dio uočenih problema, te time ujedno postići i dio utvrđenih ciljeva.

### **3.4. OPCIJA 4 – (normativno rješenje)**

Prije javnoga savjetovanja o Nacrtu prijedloga iskaza o procjeni učinaka Nacrta prijedloga Zakona o srednjoškolskom odgoju i obrazovanju, Opcija 4 (normativno rješenje), odnosno donošenje novog zakona o srednjoškolskom odgoju i obrazovanju, kako zbog uočenih problema i zadanih ciljeva tako i zbog velikog broja izmjena i dopuna postojećeg Zakona, činila se najboljom opcijom. Naime, i uz mnogobrojne izmjene i dopune postojećega Zakona (NN, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 05/12, 16/12, 86/12, 126/12, 94/13), te izmjene i dopune nisu postigle planirani učinak. Sukladno navedenome, donošenjem novoga zakona - Zakona o srednjoškolskom odgoju i obrazovanju – propisale bi se nove odredbe koje su trebale biti ključan preduvjet u postizanju općeg cilja: osiguranje i unaprjeđenje



kvalitete srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja koji je usklađen s potrebama hrvatskog društva i gospodarstva te s normativima i obrazovnom politikom EU-a, kao i postizanju posebnih ciljeva koji pridonose ostvarenju općega cilja:

1. povećanje dostupnosti, učinkovitosti i relevantnosti srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja,
2. razvijanje učinkovite mreže srednjoškolskih ustanova i kvalifikacija/programa/kurikuluma usmjerenih k razvoju ljudskih potencijala te usklađenih s potrebama društva i tržišta rada,
3. poticanje inkluzivnog obrazovanja.

Nakon što su razmotrena sva prispjela mišljenja, prijedlozi i primjedbe na Nacrt prijedloga iskaza o procjeni učinaka propisa, kao i mišljenja i stavovi dionika dobivena korištenjem aktivnih i pasivnih metoda, Ministarstvo je donijelo odluku sukladno kojoj se u ovom trenutku odustaje od plana donošenja zasebnoga zakona o srednjoškolskom odgoju i obrazovanju.

Opcija 4 (normativno rješenje) donošenje novog Zakona o srednjoškolskom odgoju i obrazovanju u ovom se trenutku ne čini realnom niti optimalnom opcijom iz razloga što za realizaciju i punu implementaciju te opcije nedostaju ključni preduvjeti poput, primjerice, konačne verzije Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije koju treba usvojiti Hrvatski sabor, a na kojoj se Opcija 4 velikim dijelom temeljila.

### **3.5. OPCIJA 5 – (normativno rješenje)**

Nakon javnoga savjetovanja o Nacrtu prijedloga iskaza o procjeni učinaka Nacrta prijedloga Zakona o srednjoškolskom odgoju i obrazovanju, Opcija 5 (normativno rješenje) odnosno donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, u kombinaciji s Opcijom 2, u ovom se trenutku čini najrealnijim i optimalnim rješenjem. Naime, nakon što su razmotrena sva prispjela mišljenja, prijedlozi i primjedbe na Nacrt prijedloga iskaza o procjeni učinaka propisa, kao i mišljenja i stavovi dionika dobivena korištenjem aktivnih i pasivnih metoda, Ministarstvo je donijelo odluku sukladno kojoj se u ovom trenutku odustaje od plana donošenja zasebnoga zakona o srednjoškolskom odgoju i obrazovanju te se odlučilo za izmjene i dopune postojećeg zakona - Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi. Razlog navedenome leži u tome što Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije, na kojoj se velikim dijelom Nacrt prijedloga iskaza temeljio, još nije donesena. Sukladno navedenom, donošenjem će se Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju u obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi redefinirati veći broj postojećih odredaba koje zbog nemogućnosti potpune primjene, odnosno nedorečenosti i nejasnoća stvaraju problem u provedbi Zakona, te propisati nove odredbe čime će se unaprijediti odgojno-obrazovni rad u školama. Navedenom će se opcijom, u kombinaciji s Opcijom 2., riješiti uočeni problemi te postići utvrđeni ciljevi što će pridonijeti unaprjeđenju odgojno-obrazovnoga i nastavnoga rada u školskim ustanovama.

## **4. USPOREDBA OPCIJA**

### **4.1. OPCIJA 1 - ne poduzimati ništa (postojeće stanje)**

Opcija ne poduzimanja nikakvih radnji neće polučiti pozitivan iskorak toliko nužan za sustav osnovnoškolskog i srednjoškolskog odgoja i obrazovanja. Takvo pasivno stanje ne iziskuje dodatne financijske troškove, međutim, tu postoje oni drugi, nemjerljivi troškovi prouzročeni teškoćama u provedbi određenih odredaba zakona što može prouzročiti poremećaje u sustavu.

### **4.2. OPCIJA 2 – (nenormativno rješenje) alternativa formalnog zakonodavstva**

Nenormativna opcija uređenja ovoga pitanja neće utjecati na promjene u smislu reguliranja određenih odredaba zakona toliko nužnih za unaprjeđenje kvalitete sustava osnovnoškolskog i srednjoškolskog odgoja i obrazovanja. Dakle, osim toga što neće biti dodatnih financijskih troškova, sustav neće od toga imati ni značajnih koristi. Naime, ovdje se radi o uređenju sustava kojeg nije moguće urediti nenormativnim rješenjem, jer takvo rješenje neće polučiti rezultate što je po svojim karakteristikama jednako ne poduzimanju radnji iz Opcije 1.

### **4.3. OPCIJA - normativno rješenje**

Pozitivan segment ove Opcije je što uključuje mogućnost izmjena i dopuna zakonskih odredaba. Prednost ove opcije što se ne treba ići u donošenje potpuno novog zakona te što nema dodatnog financijskog učinka. Nedostatak ove Opcije je što ne može riješiti uočene probleme, a time niti postići zadane ciljeve.

### **4.4. OPCIJA - normativno rješenje**

Pozitivan segment ove Opcije je što uključuje mogućnost izmjena i dopuna zakonskih odredaba. Prednost ove opcije što donošenjem potpuno novog zakona rješava uočene probleme, a time i postiže zadane ciljeve. Nedostatak ove Opcije što se temelji na dokumentima koji još nisu doneseni, odnosno na pretpostavkama koje se tek trebaju dogoditi, te što postoji mogućnost dodatnog financijskog učinka.

### **4.5. OPCIJA - normativno rješenje**

Pozitivan segment ove Opcije je što uključuje mogućnost izmjena i dopuna zakonskih odredaba. Prednost ove opcije što se ne treba ići u donošenje potpuno novog zakona, te što nema dodatnog financijskog učinka. Nedostatak ove Opcije je postojanje opasnosti da ne može riješiti sve uočene probleme, a time ni postići sve zadane ciljeve, no ta se opasnost nastoji prevenirati u kombinaciji s Opcijom 2.



| Opcije                                   | Koristi   | Troškovi   |
|--|---|--|
| <b>Opcija 1:</b> ne poduzimati ništa     | Ne razmatra se.   | Ne razmatra se.  |
| <b>Opcija 2:</b> (nenormativno rješenje) | Intenzivno informiranje javnosti i pojačana suradnja s dionicima sustava; osvješćivanje o pravima i obvezama korisnika i dionika sustava.   | Razmatra se u kombinaciji s opcijom 5. Nema dodatnih troškova.   |
| <b>Opcija 3:</b> (normativno rješenje)   | Redefiniranje postojećih te propisivanje novih odredbi kojima bi se stvorili preduvjeti za kvalitetniji rad u školama.  | Ne razmatra se.  |
| <b>Opcija 4:</b> (normativno rješenje)   | Donošenje zasebnoga zakona o srednjoškolskom odgoju i obrazovanju radi osiguranja i unaprjeđenja kvalitete srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja usklađena s potrebama hrvatskoga društva i gospodarstva te s normativima i obrazovnom politikom EU-a. | Kod provedbe zakona bit će potrebno osigurati određena dodatna financijska sredstva, a dugoročna će rješenja dovesti do ekonomičnosti u državnome proračunu. |
| <b>Opcija 5:</b> (normativno rješenje)   | Redefiniranje određenoga broja postojećih zakonskih odredaba, kao i propisivanje novih odredaba u postojećem Zakonu kojima bi se stvorili preduvjeti za kvalitetniji odgojno-obrazovni rad u školama.   | Razmatra se u kombinaciji s opcijom 2. Nema dodatnih troškova.   |

**UPUTA:** Ovaj dio iskaza popunjava se pri ažuriranju Nacrta prijedloga iskaza, a nakon provedenog savjetovanja te se ponovno ažurira nakon javne rasprave pri izradi prijedloga iskaza.

## 5. SAVJETOVANJE

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta izradilo je prema propisanoj proceduri Nacrt prijedloga iskaza o procjeni učinaka Nacrta prijedloga Zakona o srednjoškolskom odgoju i obrazovanju koji sadrži naznake i obuhvat materije koja se namjerava urediti Nacrtom prijedloga Zakona o srednjoškolskom odgoju i obrazovanju, te kratko obrazloženje problema koji se namjeravaju riješiti, kao i ciljeve koji se time namjeravaju postići. Kako bi se najširem krugu zainteresiranih u Republici

Hrvatskoj omogućio neposredan uvid i davanje mišljenja, primjedaba i prijedloga na sadržaj Nacrta prijedloga iskaza, Ministarstvo je o Nacrtu prijedloga iskaza, od 6. lipnja do 10. srpnja 2013. godine, provelo javnu raspravu. Jednako tako, u spomenutom su razdoblju provedene i neformalne konzultacije s pojedinim dionicima sustava koje su omogućile Ministarstvu neformalan uvid u mišljenja i stavove dionika, o problemu koji se namjerava riješiti i ciljevima koji se navedenim dokumentom nastoje postići. Neformalne konzultacije su se provele korištenjem aktivnih metoda kao što su radni sastanci, odnosno korištenjem pasivnih metoda kao što su pisma, dopisi, e-pošta i sl.

## **6. PREPORUČENA OPCIJA**

Temeljem rezultata dobivenih tijekom postupka procjene učinaka propisa, odnosno izrade Nacrta ovoga iskaza, postalo je razvidno da u ovom trenutku za rješavanje problematike dolazi u obzir opcija koja pretpostavlja donošenje normativnog rješenja koje se temelji na postojećim dokumentima i za donošenje kojeg su stvorene sve pretpostavke.

Na kraju, ali ne manje važno, potrebno je uzeti u obzir i financijski aspekt svake pojedine (normativne) opcije, te izabrati onu koja adekvatno odgovara svim zahtjevima (pojedince i društva), odnosno koja svrhovito i učinkovito rješava pitanja u sustavu srednjeg obrazovanja radi kojih se zakon i donosi.

Slijedom navedenoga, a usporedbom predloženih opcija, pristupu problemu i načinu njegovoga rješavanja, predlaže se Opcija 5, odnosno donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona. Navedena je Opcija, u kombinaciji s Opcijom 2, najpovoljnija Opcija i u odnosu na financijski aspekt, i u odnosu na moguće zakonske promjene nužne za sustav srednjoškolskog odgoja i obrazovanja. Navedenom će se Opcijom, u kombinaciji s Opcijom 2, riješiti uočeni problemi te postići utvrđeni ciljevi što će pridonijeti unaprjeđenju odgojno-obrazovnoga i nastavnoga rada u školskim ustanovama.

## **7. PRAĆENJE PROVEDBE I EVALUACIJA**

Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona postaviti će se čvrsti zakonski temelji za rješavanje uočenih problema te utvrđenih ciljeva. Realizacija Opcije 5 sustavno će se pratiti te evaluirati kako bi se u konačnici mogla vidjeti učinkovitost navedene opcije i, s tim u svezi, mogle poduzeti daljnje radnje i aktivnosti.

## **8. PRILOZI**