

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Предлога закона о дуалном образовању

I Општа процена ризика корупције

Влада Републике Србије усвојила је на седници одржаној 10. октобра 2017. године Предлог закона о дуалном образовању (у даљем тексту: Предлог закона) и упутила га Народној скупштини на разматрање.

Предмет Предлога закона су садржај и начин остваривања дуалног образовања, узајамна права и обавезе ученика, родитеља, односно других законских заступника ученика, школе и послодавца, материјално и финансијско обезбеђење ученика, као и друга питања од значаја за дуално образовање. Према Предлогу закона, циљеви дуалног образовања, поред осталог, обухватају обезбеђивање услова за стицање, усавршавање и развој компетенција у складу са потребама тржишта рада; допринос јачању конкурентности привреде; обезбеђивање услова за запошљавање по завршеном образовању; развијање способности самовредновања и изражавања сопственог мишљења, као и самосталног доношења одлука, те поштовање међусобних права и обавеза ученика и послодавца. С друге стране, међу принципима дуалног образовања налазе се партнерство школе и послодавца; успостављање социјалног партнерства на локалном нивоу; етичност, као и право избора – слобода избора занимања и образовног профила у оквиру утврђених критеријума.

Предлогом закона се веома значајна улога у области дуалног образовања препушта Привредној комори Србије, која је интересна и пословно-стручна организација привредних субјеката. Наиме, иако се чини да би Министарство требало да има водећу улогу у овој области, Предлогом закона је Привредној комори поверено да проверава испуњеност услова за извођење учења кроз рад код послодавца; спроводи обуку за инструкторе, реализује испит и издаје лиценцу инструктору, који има обавезу да оцењује рад ученика, те да именује квалификоване представнике послодавца, који обавезно учествују при провери стечених компетенција током учења кроз рад. Иако је у односу на нацрт овог закона додата одредба којом се предвиђа да Министарство врши надзор над обављањем послова поверених овим законом Привредној комори, мишљења смо да Привредна комора и даље има широка дискрециона овлашћења у погледу утврђивања испуњености услова за извођење учења кроз рад код послодавца; обуке и полагања испита за инструкторе, као и именовања квалификованих представника послодавца.

Предлог закона садржи одређена недоречена и непрецизна решења, која остављају простор за различита тумачења и која могу погодовати партикуларним интересима, супротним јавном интересу. Тако, на пример, није довољно јасно прописано у ком року и на који начин ће се, након раскидања уговора о дуалном образовању послодавца и школе, наставити школовање ученика и изабрати нови послодавац. Додатно, Предлог закона садржи и недостатке, који се, поред осталог, односе на непостојање услова и критеријума или елемената критеријума за именовање чланова комисија, давање широких дискреционих овлашћења и препуштање министру и Привредној комори да значајна питања уреди својим актима, иако је неопходно да та питања буду регулисана законским одредбама.

II Процена ризика корупције у појединим одредбама Предлога закона

У овом делу мишљења налази се приказ ризика корупције у појединим одредбама Предлога закона.

Основне одредбе

Члан 2.

Овим чланом одређено је значење појединих појмова. Поред осталог, предвиђено је да је координатор учења кроз рад *лице запослено у средњој стручној школи, односно наставник практичне наставе*, који у сарадњи са инструктором планира, прати и вреднује остваривање учења кроз рад код послодавца. Предложеним решењем, осим навођења да се ради о лицу запосленом у средњој стручној школи, нису прописани било какви додатни услови или критеријуми за одређивање координатора учења кроз рад. На тај начин, остављен је простор да било које лице запослено у средњој стручној школи, без обзира на квалификације, добије улогу координатора учења кроз рад. Како би се отклонио поменути недостатак, препорука је да се Предлогом закона пропишу додатни услови и критеријуми или елементи критеријума за одређивање координатора учења кроз рад. Један од тих услова би свакако требало да буде да је ово лице наставник практичне наставе.

Одредбе о остваривању дуалног образовања

Члан 5.

Овај члан односи се на планове и програме наставе и учења у дуалном образовању. Ставом 1. прописано је да основ за доношење планова и програма наставе и учења у дуалном образовању представља стандард квалификације који утврђује секторско веће за одређени сектор рада, *у складу са законом који уређује национални оквир квалификација*. Додатно, у ставу 2. наведено је да на основу поменутог стандарда Завод за унапређивање образовања и васпитања израђује предлог плана и програма наставе и учења у дуалном образовању и доставља га Министарству. Важно је напоменути да још увек не постоји закон који посебно уређује национални оквир квалификација. Наиме, прелазним и завршним одредбама Предлога закона прописано је да се до почетка примене таквог закона стандард квалификације утврђује у складу са законом којим се уређују основе система образовања и васпитања. Међутим, поменути закон помиње секторска већа - стручна тела чија је основна функција утврђивање предлога стандарда квалификација у одређеном сектору рада у складу са посебним законом који уређује национални оквир квалификација. Имајући у виду све наведено, Предлогом закона није јасно прописано ко ће и на који начин утврдити стандард квалификације, који представља основ за доношење планова и програма наставе и учења у дуалном образовању. У циљу отклањања поменутог недостатка, препорука је да се Предлогом закона уреде ова питања. С друге стране, с обзиром на то да није прописан рок у којем је Завод за унапређивање образовања и васпитања дужан да изради и достави Министарству предлог плана и програма наставе и учења у дуалном образовању, потребно је допунити ове одредбе тако што ће се тај рок одредити.

Члан 6.

Овим чланом регулисана су питања обима, периода и места реализације учења кроз рад. Према ставу 3, учење кроз рад реализује се у целости код једног, односно више послодаваца у складу са планом и програмом наставе и учења, док је у ставу 4. наведено да *изузетно*, део учења кроз рад може да се реализује и у школи у складу са планом и програмом наставе и учења, односно *уколико га код послодавца није могуће остварити у целини*. На овај начин, није довољно јасно одређено који ће се критеријуми користити приликом одлучивања да ли ће се учење кроз рад изводити у целости код једног, односно више послодаваца. С друге стране, формулација *уколико га код послодавца није могуће остварити у целини* је подложна различитим тумачењима у пракси, а из предложеног решења није јасно ко ће и на који начин утврђивати да ли таква могућност постоји или не. Како би се отклонили ови недостаци, потребно је прописати јасне критеријуме за одлучивање да ли ће се учење кроз рад изводити у целости код једног, односно више послодаваца, те појаснити ко ће и на који начин утврђивати да ли је код послодавца могуће у целини остварити учење кроз рад.

Члан 7.

Овај члан тиче се уписа ученика. Према ставу 2, школска управа у сарадњи са надлежним органом аутономне покрајине сачињава општински, односно градски предлог плана уписа ученика у средње школе, док је у ставу 4. наведено да у изради предлога плана уписа учествују и послодавци, организација надлежна за послове запошљавања према седишту локалне самоуправе, Привредна комора и *друге заинтересоване стране*, у складу са законом.

Најпре, потребно је прецизирати шта подразумева сарадња школске управе и надлежног органа аутономне покрајине у погледу сачињавања предлога општинског или градског плана уписа ученика у средње школе на територији аутономне покрајине. Поред тога, указујемо да остаје нејасно на који начин остали субјекти, набројани у ставу 4, учествују у изради предлога плана уписа, као и које су то *друге заинтересоване стране* (на пример, то би могли бити локални социјално-економски савети). У циљу отклањања поменутих недостатака, неопходно је допунити ове одредбе тако што ће се појаснити шта подразумева учешће осталих субјеката у изради предлога плана уписа, те прецизирати формулација *друге заинтересоване стране*.

Члан 12.

Овај члан односи се на утврђивање испуњености услова за извођење учења кроз рад код послодавца. Према ставу 1, провера испуњености поменутих услова поверена је Привредној комори, која, како је предвиђено ставом 2, образује Комисију за утврђивање испуњености услова за извођење учења кроз рад код послодавца за образовни профил или групу образовних профила. У ставу 3. наведено је да ова комисија има непаран број чланова, као и да у свом саставу, поред *стручњака за одговарајућу област рада*, обавезно има и наставника из области средњег стручног образовања и васпитања, инспектора рада и представника Министарства. Формулација *стручњак за одговарајућу област рада* је подложна различитим тумачењима у пракси, док Предлог закона, не садржи додатне одредбе о саставу, условима и критеријумима за избор, као и поступку избора и разрешења чланова Комисије, укључујући ту и трајање њиховог мандата. С друге стране, Предлогом закона није детаљније уређен поступак контроле и одузимања потврде о испуњености услова. Наиме, ставом 8. предвиђено је да, уколико послодавац престане да испуњава прописане услове, Привредна комора, на предлог Комисије, доноси решење о престанку испуњености услова за извођење учења кроз рад и ово решење је коначно у управном поступку. С обзиром на то да Предлог закона не садржи прецизније одредбе о саставу, условима и критеријумима за избор, као и поступку избора и разрешења чланова Комисије, укључујући ту и трајање њиховог мандата, нити о поступку контроле и одузимања потврде о испуњености услова, предложеним решењима дата су широка дискрециона овлашћења Привредној комори. У циљу отклањања ових недостатака, неопходно је поменута питања детаљно уредити законским одредбама, уместо, како је предложено, општим актом Привредне коморе.

Одредбе о уговорима о дуалном образовању

Члан 14.

Овим чланом уређена је форма уговора о дуалном образовању. Конкретно, предвиђено је да се уговор о дуалном образовању закључује између школе и послодавца, у писменој форми, *најмање на период од три, односно четири године*, у складу са планом и програмом наставе и учења. Употребом формулације *најмање на период од три, односно четири године*, без прописивања критеријума за одлучивање, школама се дају широка дискрециона овлашћења у погледу дужине трајања уговора о дуалном образовању, тј. броја циклуса за који се закључује овај уговор. Имајући у виду наведено, препорука је да се у овој одредби избрише реч *најмање*.

Члан 16.

Овим чланом регулисано је закључивање уговора о дуалном образовању. Према ставу 1, школа закључује уговор о дуалном образовању са једним или више послодаваца који имају Потврду. Предлогом закона, међутим, нису прописани јасни и прецизни критеријуми или елементи критеријума за одлучивање школе о избору послодавца са којим ће закључити уговор о дуалном образовању, у ситуацији када постоји више послодаваца којима је издата поменута потврда и са којима би школа могла да закључи уговор. Уместо тога, ставом 2. једино је уопштено предвиђено да је *приликом избора послодавца школа у обавези да се руководи најбољим интересом ученика*. Како би се отклонио поменути недостатак, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се уместо наведене формулације предвидети прецизни критеријуми или елементи критеријума за одлучивање школе о избору послодавца.

С друге стране, у ставу 3. наведено је да послодавац, који испуњава прописане услове, *може да закључи уговор о дуалном образовању са једном или више школа*. Имајући у виду карактер прописаних услова, мишљења смо да је законским одредбама потребно ограничити, односно одредити критеријуме за утврђивање броја уговора о дуалном образовању које послодавац може закључити.

Члан 17.

Овај члан тиче се објављивања на званичној интернет страници школе и Привредне коморе. Прецизније, прописано је да школа и Привредна комора, најкасније у року од 15 дана од дана закључивања уговора о дуалном образовању, објављују на својој званичној интернет страници основне информације о плану и програму наставе и учења, као и *друге информације од значаја за извођење учења кроз рад*. Предлог закона, међутим, не предвиђа обавезу објављивања уговора о дуалном образовању, док је, с друге стране, формулација *друге информације од значаја за извођење учења кроз рад* подложна различитом тумачењу, чиме се школама и Привредној комори даје могућност да самостално одлуче које ће додатне информације објавити. У циљу отклањања овог недостатка, препорука је да се Предлогом закона предвиди обавеза објављивања уговора о дуалном образовању на званичним интернет страницама школа, односно обавеза објављивања свих информација у вези са закљученим уговорима.

Члан 20.

Овај члан односи се на последице раскида уговора. Ставом 1. предвиђено је да ако је уговор о дуалном образовању раскинут зато што је школи забрањен рад или је укинута; зато што је престала да испуњава прописане услове за образовни профил у ком послодавац реализује учење кроз рад или зато што не испуњава обавезе предвиђене уговором о дуалном образовању, *наставак образовања обезбеђује друга школа коју одреди Министарство у договору са послодавцем*. Овим решењем није довољно јасно одређено на основу којих критеријума, нити у ком року Министарство доноси одлуку о томе коју ће школу одредити, као и шта тачно подразумева *договор са послодавцем*. Како би се отклонили поменути недостаци, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се предвидети критеријуми и рок за доношење одлуке о томе која ће се школа одредити за наставак дуалног образовања, те прецизирати шта подразумева *договор са послодавцем*.

Ставом 3. прописано је да школа, уколико раскине уговор о дуалном образовању, организује учење кроз рад *уз подршку Министарства, јединице локалне самоуправе и Привредне коморе* код другог послодавца са којим закључи уговор о дуалном образовању. Предложеним решењем није јасно одређено које критеријуме ће користити школа приликом одлучивања о закључењу уговора о дуалном образовању са одређеним послодавцем; шта подразумева *подршка Министарства, јединице локалне самоуправе и Привредне коморе*, као и у ком року је школа дужна да организује учење кроз рад. Имајући у виду наведено, препорука је да се

ове одредбе допуне тако што ће се прописати критеријуми или елементи критеријума који ће се користити приликом избора послодавца са којим ће школа закључити уговор о дуалном образовању; прецизирати шта подразумева подршка Министарства, јединице локалне самоуправе и Привредне коморе у овом процесу, те одредити рок у којем је школа дужна да организује учење кроз рад.

Одредбе о уговору о учењу кроз рад

Члан 23.

Овим чланом предвиђено је да ученик, односно родитељ или други законски заступник *може* закључити уговор о учењу кроз рад са више послодаваца са којима је школа закључила уговор о дуалном образовању, *уколико је то неопходно ради реализације плана и програма наставе и учења*. Ова одредба је нејасна и подложна различитим тумачењима. Наиме, уколико је ради реализације плана и програма наставе и учења неопходно да се уговор о учењу кроз рад закључи са више послодаваца, закључење таквих уговора не може представљати могућност, већ обавезу ученика, родитеља или законског заступника ученика. С друге стране, према Предлогу закона, један од елемената уговора о дуалном образовању јесте максималан број ученика који могу обављати учење кроз рад код конкретног послодавца. Имајући у виду поменуто ограничење, јасно је да Предлог закона не пружа потпуну слободу ученицима, родитељима или законским заступницима ученика у погледу избора послодавца са којим ће закључити уговор о учењу кроз рад. Како би се отклонили поменути недостаци, неопходно је изменити ове одредбе и јасно прописати како поступају ученици, родитељи или други законски заступници ученика у погледу закључивања уговора о учењу кроз рад.

Члан 26.

Овај члан тиче се последица раскида уговора о учењу кроз рад код послодавца. Према ставу 1, ако се уговор раскине због тога што послодавац не испуњава обавезе из уговора о учењу кроз рад, односно због тога што је донето решење о престанку испуњености услова за извођење учења кроз рад или је послодавац извршио повреду права ученика прописаних законом, школа је дужна да ученику организује учење кроз рад у истом образовном профилу код другог послодавца, са којим је закључила уговор о дуалном образовању. Предлогом закона, међутим, није довољно јасно одређено шта ће се десити у случају да школа нема закључен уговор о дуалном образовању са другим послодавцем; уколико нема одговарајућег послодавца на територији јединице локалне самоуправе на којој се налази или има више таквих уговора са више послодаваца. Дакле, предложеним решењем није одређено по којим критеријумима ће школа у таквим ситуацијама изабрати послодавца са којим ће закључити уговор о дуалном образовању. Уместо тога, недовољно прецизним ставом 4. прописано је да је школа дужна да, уколико нема закључен уговор о дуалном образовању са другим послодавцем, у сарадњи са Министарством и Привредном комором Србије, у року од 15 дана, обезбеди услове за наставак учења кроз рад у одговарајућем образовном профилу. У циљу отклањања поменутих недостатака, неопходно је допунити ове одредбе тако што ће се предвидети критеријуми или елементи критеријума, који ће се користити приликом избора послодавца у ситуацији када школа нема закључен уговор о дуалном образовању са другим послодавцем или има више таквих уговора, те појаснити улога Министарства и Привредне коморе у процесу обезбеђивања услова за наставак учења кроз рад у одговарајућем образовном профилу.

Ставом 2. предвиђено је да након раскида уговора, ученик, односно родитељ или други законски заступник ученика и други послодавац са којим је школа закључила уговор о дуалном образовању, закључују уговор о учењу на раду. Предлогом закона, међутим, није прописан рок у којем је, након раскида претходног, неопходно закључити нови уговор о учењу на раду. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће

се одредити рок у којем ће, након раскида, ученик, односно родитељ или други законски заступник ученика и други послодавац са којим је школа закључила уговор о дуалном образовању, закључити уговор о учењу на раду.

Одредбе о Регистру уговора

Члан 27.

Овим чланом прописано је да Привредна комора води Регистар уговора о дуалном образовању као поверени посао. Према ставу 3, подаци из овог регистра (деловодни број уговора; назив и адреса школе; назив и адреса послодавца; број ученика за које послодавац организује учење кроз рад; адреса места извођења учења кроз рад; датум и време закључења уговора и датум почетка учења кроз рад) јавно су доступни и објављују се на званичној интернет страници Привредне коморе Србије. Међутим, Предлог закона не предвиђа обавезу објављивања самих уговора о дуалном образовању. Како би се омогућила јавност свих података о овом виду образовања, препорука је да се поменуте одредбе измене и да се предвиди обавеза објављивања уговора о дуалном образовању.

Одредбе о инструктору

Члан 30.

Овај члан односи се на обуку и лиценцу за инструктора. Ставом 5. прописано је да Привредна комора образује Комисију за полагање испита за инструктора и спроводи испит за инструктора. Према ставу 6, ова комисија има у свом саставу, осим *стручњака за одговарајућу област рада*, најмање по једног представника којег предлаже Министарство и Завод за унапређивање образовања и васпитања. Формулација *стручњак за одговарајућу област рада* је подложна различитим тумачењима у пракси, док Предлог закона, не садржи додатне одредбе о саставу, условима и критеријумима за избор и мандату чланова Комисије. На овај начин су Привредној комори, у погледу избора и мандата, а Министарству и Заводу за унапређивање образовања и васпитања, у погледу предлагања појединих чланова Комисије, дата широка дискрециона овлашћења. Како би се отклонили поменути недостаци, неопходно је законским одредбама прецизно уредити питања броја чланова, услова и критеријума за избор, уз обавезно појашњење формулације *стручњак за одговарајућу област рада*, као и поступка за избор и разрешење чланова Комисије, укључујући ту и трајање њиховог мандата.

Ставом 14. предвиђено је да ближе услове и друга питања од значаја за полагање испита за инструктора, на предлог Завода за унапређивање образовања и васпитања, прописује министар. Овим решењем министру је дато овлашћење да својим актом уреди питања која је неопходно детаљније уредити Предлогом закона – услове и значајна питања за полагање испита за инструкторе. Имајући у виду наведено, неопходно је Предлогом закона уредити услове и друга значајна питања за полагање испита за инструкторе.

Одредбе о оцењивању и испитима у дуалном образовању

Члан 32.

Овим чланом регулисани су завршни и матурски испит. Ставом 3. прописано је да је при провери стечених компетенција током учења кроз рад обавезно учешће *квалификованих представника послодавца* које именује Привредна комора Србије. Међутим, Предлогом закона нису прописани било какви додатни услови и критеријуми за именовање представника послодавца, чиме су Привредној комори дата широка дискрециона овлашћења по овом питању. Имајући то у виду, препорука је да се одредбе Предлога закона допуне прописивањем додатних услова и критеријума или елемената критеријума за именовање представника послодавца који ће учествовати у провери стечених компетенција током учења кроз рад.

Казнене одредбе

Чланови 36. и 37.

Овим члановима прописани су прекршаји за повреде појединих одредаба Предлога закона. Међутим, Предлог закона не предвиђа прекршајну одговорност школе и послодавца, односно одговорних лица у овим субјектима, у одређеним случајевима повреде законских обавеза. На пример, Предлогом закона није прописана прекршајна одговорност послодавца, односно одговорног лица код послодавца, уколико супротно члану 28, не достави Привредној комори уговор о дуалном образовању у прописаном року, ради уписа у регистар уговора о дуалном образовању. С друге стране, Предлогом закона није прописана прекршајна одговорност школе, односно одговорног лица школе, уколико супротно члану 26. ученику не организује учење кроз рад у истом образовном профилу код другог послодавца са којим је закључила уговор о дуалном образовању, односно у року од 15 дана не обезбеди услове за наставак учења кроз рад у одговарајућем образовном профилу.

Прелазне и завршне одредбе

Члан 40.

Овим чланом предвиђено је да Влада образује комисију за развој и спровођење дуалног образовања у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона, ради спровођења и унапређивања дуалног образовања и трогодишњих вредновања остварених резултата. С друге стране, Пословником Владе прописано је да комисије представљају стална тела Владе; да су чланови ових тела чланови Владе, а да поред њих то могу бити државни секретари и лица која Влада поставља у органе државне управе чији су послови у делокругу сталног радног тела, као и да број чланова сталног радног тела одређује Влада при именовању чланова. Међутим, без обзира на поменуте одредбе Пословника Владе, мишљења смо да је Предлогом закона неопходно прецизно уредити питања броја чланова, услова и критеријума за избор, рада, као и поступка за избор и разрешење чланова ове комисије, укључујући ту и трајање њиховог мандата.

III Закључак

Предмет Предлога закона су садржај и начин остваривања дуалног образовања, узајамна права и обавезе ученика, родитеља, односно других законских заступника ученика, школе и послодавца, материјално и финансијско обезбеђење ученика, као и друга питања од значаја за дуално образовање.

Предлогом закона се, без довољног сужавања дискреционих овлашћења, веома значајна улога у области дуалног образовања препушта Привредној комори Србије, која је интересна и пословно-стручна организација привредних субјеката. Посебан проблем представља то што Предлог закона садржи више недоречених и непрецизних решења, која остављају простор за различита тумачења и која могу погодovati партикуларним интересима који су у супротности са јавним интересом. На крају, Предлог закона садржи и друге недостатке, који се, поред осталог, односе на непостојање услова и критеријума или елемената критеријума за именовање чланова комисија, давање широких дискреционих овлашћења и препуштање министру и Привредној комори да значајна питања уреди својим актима, иако је неопходно да та питања буду регулисана законским одредбама.

Агенција за борбу против корупције сматра да је неопходно отклонити идентификоване недостатке у циљу стварања адекватног правног оквира у области дуалног образовања.

Београд, 23. октобар 2017. године