

АНАЛИЗА ЕФЕКТА НАЦРТА ЗАКОНА О УЦБЕНИЦИМА

1. Који су проблеми које закон треба да реши

Министарство просвете, науке и технолошког развоја је на основу праћења примене Закона о уџбеницима („Службени гласник РС“, број 68/15) утврдило да новоуведени институти и постојећа решења могу бити унапређени, а такође и да одређени број одредби важећег Закона није могуће применити у пракси, односно да би њихова примена могла неповољно да се одрази на квалитет и доступност уџбеника. Самим тим, ради унапређивања једнаке доступности квалитетних уџбеника свим ученицима и унапређења прописа у области издавања уџбеника неопходно је усвојити нови Закон.

У образложењу Нацрта закона наведено је да је примена Закона о уџбеницима који је донет 2015. године, требало да обезбеди испуњење три главна циља:

а) већа транспарентност поступка одобравања и избора уџбеника и смањење ризика од корупције у поступку избора уџбеника;

б) обезбеђивање доступности недостајућих уџбеника за све категорије ученика и

в) заштита породичног буџета.

Како би се поменути циљеви остварили уведена су нова решења, битно различита од решења у претходном Закону о уџбеницима из 2009. године:

1. нове уџбеничке категорије;
2. прописивање правног основа за тзв. бесплатне уџбенике;
3. укидање лиценце за издаваче и увођење нових категорија издавача;
4. нови поступак избора уџбеника на четири године, укључујући Листу одобрених уџбеника;
5. нов начин формирања Каталога одобрених уџбеника;
6. увођење Листе оцењивача рукописа уџбеника;
7. уређивање поступка утврђивања сумње на сукоб интереса;
8. санкционисање корупције приликом поступка избора уџбеника;
9. прописивање максималне малопродајне цене са порезом на додатну вредност; 10. увођење менице као средства обезбеђења које се користи за обезбеђивање доступности уџбеника.

Након непуне две године примене, анализе и сагледавања ефеката дошло се до следећих закључака:

- поједини институти и прописана решења нису у корелацији са постојећим капацитетима институција надлежних за спровођење Закона,
- одређене правне институте и решења није могуће остварити у пракси,
- прописане процедуре су сложене, често неефикасне и дуготрајне, те је потребно одређена решења прецизирати, поједине институте укинути или унапредити, те целисходнијим решењима уредити надлежност органа и одговарајуће рокове за примену законских одредби.

Иако важећи закон омогућава издавање уџбеника за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом, и даље готово да не постоје нови или одговарајући уџбеници и наставна средства за ову категорију ученика.

Утврђена је потреба да се унапреде, прецизирају и учине ефикаснијим постојеће процедуре, чиме би се повећала ефикасност целокупног поступка одобравања уџбеника и осигурао већи квалитет уџбеника.

Неопходно је да се одређени стручни термини другачије или прецизније дефинишу, као и да се другачије уреди поступак финансирања, односно суфинансирања уџбеника, средствима буџета Републике Србије, посебно водећи рачуна о материјалној/социјалној димензији корисника бесплатних уџбеника, као и једнакој доступности и обезбеђивању недостајућих уџбеника за све ученике, увођењем института нискотиражних уџбеника и формирањем Центра за издавање нискотиражних уџбеника.

Имајући у виду наведено као и да проблеме у примени Закона није могуће решити без доношења новог закона, а посебно узимајући у обзир обим неопходних измена може се сматрати да је доношење новог закона једини начин за решавање уочених проблема.

2. Који су жељени циљеви доношења закона

Циљеви доношења новог Закона проистичу из описаних проблема које је неопходно решити усвајањем новог Закона:

1) Укидање института „максимална малопродајна цена“

Опредељење да се укине институт „максимална малопродајна цена“ је последица немогућности одређивања механизма за израчунавање максималне малопродајне цене уџбеника. У члану 35. став 7. важећег закона предвиђено је да критеријуме за формирање највише малопродајне цене уџбеника, приручника и наставних материјала са ПДВ-ом, као и начин рада Комисије за одређивање највише максималне цене уџбеника, приручника и наставних материјала заједнички прописују министар надлежан за послове образовања и министар надлежан за послове трговине.

Одредбе којима су уређена питања која се односе на одређивање максималне цене уџбеника, приручника и наставних материјала није могла бити реализована у пракси будући да је број уџбеника, приручника и наставних материјала изузетно висок и да је немогуће донети јединствене критеријуме за уџбенике, приручнике и наставне материјале у различитим разредима, нивоима и врстама образовања и васпитања, а посебно имајући у виду специфичности објављивања уџбеника, приручника и наставних материјала за образовне профиле у средњем стручном образовању и васпитању.

Стога није било могуће утврдити прецизне и егзактне критеријуме који би на одговарајући начин укључили све релеватне аспекте процеса издавања уџбеника, приручника и наставних материјала. Из тих разлога у претходне две године није било могуће донети подзаконски акт којим би се омогућила примена наведеног института.

Поред укидања института максималне цене Предлогом закона укида се још један институт, чија примена није у потпуности остварила очекиване резултате и ефекте – утврђивање процента - цензуса за уврштавање уџбеника у каталог уџбеника.

2) Укидање процента -цензуса за уврштавање уџбеника у каталог уџбеника

У члану 17. важећег Закона о уџбеницима предвиђен је проценат од 5% за уврштавање одређеног уџбеника у каталог уџбеника након изјашњавања школа. Наведени институт имао је за циљ смањење броја издавача уџбеника. наиме, сматрајући да је број издавача уџбеника висок (79 лиценцираних издавача уџбеника у 2015.) и да ће се увођењем цензуса смањити број издавача чиме би се унапредила област издавања

уџбеника. Такође је важна и чињеница да велики број лиценцираних издавача није уједно показивао и стварни број активних издавача који се кретао између 15 и 20 издавача

Очекује се да ће укидање овог института подстаћи оснивање нових привредних субјеката и да ће постојеће издаваче стимулисати да међу већим бројем издавача који представљају конкуренцију на тржишту, развијају нове уџбенике

3) Обезбеђивање доступности нискотиражних уџбеника

У члану 14. Нацрта закона предвиђено је да јавни издавач оснива Центар за нискотиражне уџбенике као друштво са ограниченом одговорношћу.

У члану 10. Нацрта закона су прецизно дефинисани појам и обележја нискотиражних уџбеника, финансијске обавезе издавача као и превентивно-корективни механизам којим се ствара законски основ за интервенцију Владе Републике Србије у случају да средства прикупљена од издавача не буду довољна за финансирање издавања нискотиражних уџбеника:

„Нискотиражни уџбеник је уџбеник чији су директни и индиректни трошкови производње и зависни трошкови продаје већи од малопродајне цене.

Нискотиражним уџбеником, из става 1. у смислу овог члана сматра се:

- 1) уџбеник на језику и писму националне мањине;
- 2) уџбеник прилагођен потребама ученика са сметњама у развоју и инвалидитетом;
- 3) уџбеник за огледне програме;
- 4) уџбеник за стицање образовања по посебним програмима (образовање у иностранству, програми за талентоване ученике и сл.);
- 5) уџбеник за предмете које похађа мање од два посто ученика и полазника од укупног броја ученика и полазника у генерацији.

Издавачи уџбеника имају обавезу да учествују у обезбеђивању средстава за издавање нискотиражних уџбеника у износу 2% остварених нето прихода од продатих уџбеника и других наставних средстава у претходној календарској години и да наведена

средства обрачунају и уплате на наменски рачун буџета Републике Србије најкасније до 31. марта текуће године.

Влада може, ако средства из става 3. овог члана нису довољна за финансирање издавања нискотиражних уџбеника, у складу са расположивим средствима буџета Републике Србије, донети одлуку о суфинансирању припреме и/или набавке нискотиражних уџбеника.“

Може се сматрати да је наведено решење целовито и да ствара предуслове за унапређење доступности нискотиражних уџбеника свим ученицима и отклања уочене недостатке у досадашњем периоду у погледу броја, врсте и квалитета нискотиражних уџбеника.

Обавеза издавача да уложи део пословног прихода ради развоја, обезбеђивања и објављивања нискотиражних уџбеника представља позитиван пример социјално одговорног пословања унутар једне важне друштвене области и смањује потребу да се нискотиражни уџбеници финансирају из буџета Републике Србије.

4) Развој дигиталних уџбеника, приручника и других наставних средстава

Иако је и Законом из 2015. године уџбеник дефинисан као основно дидактичко средство, у било ком облику или медију (члан 2.); у пракси није дошло до развоја дигиталних уџбеника, приручника и других наставних средстава у одговарајућој мери.

Након усвајања Нацрта закона Министарство просвете, науке и технолошког развоја ће започети интензивну сарадњу са издавачима како би се повећао број дигиталних уџбеника, приручника и других наставних средстава и тиме створили савремени наставни садржаји који су прилагођени узрасту и интересовањима ученика. Основни циљ дигитализације наставних садржаја је интерактиван пренос знања и унапређење ученичких постигнућа, као и праћење савремених трендова у области образовања и васпитања.

3. Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења акта?

Министарство просвете, науке и технолошког развоја је размотрило могућност усвајања измена и допуна важећег Закона о уџбеницима али је утврђено да обим неопходних измена и допуна не пружа могућност да се на други начин реше уочени

проблеми, те стога проблеме у примени Закона није могуће решити без доношења новог закона,

4. Зашто је доношење новог Закона најбољи начин за решавање проблема?

У тачкама 1. и 2. детаљно је образложено због чега је неопходно донети нови Закон о уџбеницима, као и разлоге услед којих је примена одређених института важећег Закона о уџбеницима или немогућа или није дала очекиване резултате па је стога потребно укинути наведене институте. Поред наведених недостатака важно је напоменути да су поједине процедуре и одредбе важећег Закона компликоване и нецелисходне. На основу уочених проблема током двогодишње примене утврђено је да су прописане процедуре сложене, неефикасне и дуготрајне и да наставак примене прописаних процедура у важећем Закону у погледу одобравања, избора и праћења уџбеника, приручника и наставних материјала (чл. 21-33) као и коришћења додатног наставног материјала (чл. 34) не би имао очекивани позитивни утицај на развој нових уџбеника, приручника и наставног материјала.

5. На кога ће и како највероватније утицати решења у Закону?

Примена нових решења ће првенствено позитивно утицати на развој и подизање квалитета нових уџбеника, приручника и других наставних материјала чиме се директно унапређује квалитет образовног и васпитног процеса и стварају услови за унапређивање ученичких постигнућа.

Очекује се да ће укидање института „максималне цене“ и института „цензуса за уврштавање уџбеника у Каталог уџбеника“, мотивисати привредне субјекте у области издавања уџбеника да улажу у развој и унапређивање квалитета уџбеника, поред осталог и услед повећања тржишне конкуренције.

Такође се очекује да ће стварање предуслова за развој нових уџбеника, приручника и наставних средстава омогућити и проширење постојећег броја аутора чиме се додатно позитивно, здравом конкуренцијом утиче на унапређење квалитета уџбеника, приручника и наставних средстава.

Усвајање новог Закона треба да унапреди доступност нискотиражних уџбеника за све ученике, чиме се позитивно утиче на квалитет образовног и васпитног процеса и постигнућа ученика са сметњама у развоју и инвалидитетом, образовног процеса на језику

националне мањине, квалитету огледних програма, квалитету образовања по посебним програмима (образовање у иностранству, програми за талентоване ученике и сл.) као и наставног процеса на предметима које похађа мање од два посто ученика и полазника од укупног броја ученика и полазника у генерацији.

6. Какве ће трошкове примена закона изавати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима

Примена новог Закона не ствара додатне директне и индиректне трошкове за грађане и привреду као ни додатне јавне расходе буџета Републике Србије.

7. Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?

Будући да доношење новог Закона не ствара додатне директне и индиректне трошкове за грађане и привреду као ни додатне јавне расходе буџета Републике Србије и да нови Закон унапређује регулисање области издавања уџбеника може се сматрати да су ефекти усвајања новог Закона о уџбеницима позитивни и да је самим тим усвајање новог Закона у потпуности оправдано.

8. Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција?

Одговор на ово питање је позитиван и образложен је у тачкама 1. и 2.

9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о Нацрту закона о уџбеницима?

Нацрт закона сачинила је Радна група коју су чинили представници Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Покрајинског секретаријата за образовање, прописе, управу и националне мањине-националне заједнице, Завода за унапређивање образовања и васпитања, Педагошког завода Војводине, ЈП „Завод за уџбенике”, Удружења издавача уџбеника, наставних средстава и училиа Србије, Удружења Родитељ, Савеза учитеља Републике Србије, Националне организације особа са инвалидитетом Србије, Заједнице школа за образовање ученика са сметњама у развоју и инвалидитетом и школа.

У јавној расправи учествовали су и издавачи уџбеника, образовно-васпитне установе, надлежни заводи, надлежни савети, национални савети националних мањина и остали заинтересовани субјекти.

Јавна расправа о Нацрту закона је спроведена у периоду од 6. до 26. децембра 2017. године.

Нацрт закона је објављен на званичној интернет страници Министарства просвете, науке и технолошког развоја www.mpn.gov.rs и на порталу е-управе.

Заинтересованим странама је омогућено учешће и размена ставова и мишљења на Трибина која је организована 15. децембра 2017. године у сали Скупштине града Београда.

Примедбе, предлози и сугестије на Нацрт закона је било могуће доставити Министарству просвете, науке и технолошког развоја на следећу е-mail адресу: javna.rasprava@mpn.gov.rs, са назнаком: „Нацрт закона о уџбеницима”.

По окончању јавне расправе о Нацрту закона Министарство просвете, науке и технолошког развоја објавило је Извештај о спроведеној јавној расправи на својој интернет страници и порталу е-управе, у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе.

10. Које ће се мере током примене новог Закона о уџбеницима предузети да би се омогућила примена усвојених решења?

Имајући у виду да су основне промене у односу на Закон из 2015. године везане за укидање института „максималне цене“ и укидање „цензуса за укључивање уџбеника у Каталог уџбеника“ може се сматрати да усвајање новог Закона не ствара потребу за усвајањем нових мера како би се обезбедила примена законских одредби. Јасније дефинисање процедура и надлежности у процесу одобравања, избора и праћења уџбеника, приручника и наставних материјала:

а) олакшава примену законских одредби;

б) не ствара потребу да се недовољно развијена решења регулишу додатним подзаконским актима; и

в) омогућава да се нецелисходна решења важећег закона унапреде и иновирају и на ефикаснији начин примењују, како од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја, тако и од стране других учесника у овом поступку.

У прелазним и завршним одредбама у члану 45. став 2. предвиђено је да ће се подзаконски акти за спровођење новог закона донети најкасније у року од једне године од ступања на снагу закона.