

## 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 уцбеницима („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 уцбеника. Самим тим, ради унапређивања једнаке доступности квалитетних уцбеника свим ученицима и унапређења прописа у области издавања уцбеника неопходно је усвојити нови Закон.

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

- а) већа транспарентност поступка одобравања и избора уцбеника и смањење ризика од корупције у поступку избора уцбеника;
- б) обезбеђивање доступности недостајућих уцбеника 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 уцбеницима из 2009. године:

1. нове уцбеничке категорије;
2. прописивање правног основа за тзв. бесплатне уцбенике;
3. укидање лиценце за издаваче и увођење нових категорија издавача;
4. нови поступак избора уцбеника на четири године, укључујући Листу одобрених уцбеника;
5. нов начин формирања Каталога одобрених уцбеника;
6. увођење Листе оцењивача рукописа уцбеника;
7. уређивање поступка утврђивања сумње на сукоб интереса;
8. санкционисање корупције приликом поступка избора уцбеника;
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.

Образложење кроз конкретне примере:

1. Нису донети Стандарди и упутства о њиховој примени за електронски додатак, приручнике и наставне материјале, додатна наставна средства, дидактичко и дидактичко игровно средство:
2. Није на време у складу са чланом 16. Закона објављен јавни позив.
3. Листа одобрених уџбеника ни у првој ни у другој години спровођења закона није објављена до 31. децембра, пошто су рокови и процедуре неспроводиви на начин како је законом прописано.
4. Постоји одређени број недостајућих уџбеника на језицима националних мањина и издања чији је формат или садржај прилагођен ученицима са сметњама у развоју и инвалидитетом.

Укупан број недостајућих уџбеника према потписаним меморандумима са националним саветима националних мањина и Заводом за уџбенике из 2016. године је **184**, од чега је до краја децембра 2017. одштампано 61, а 26 је одобрено и налазило се у штампи.

У вези прилагођених уџбеника, подаци се сваке школске године пријављују кроз ЈИСП „Доситеј“, а издавачи уџбенике прилагођавају према исказаним потребама школе за наредну школску годину. Због тога није могуће унапред, у складу са прописаном процедуром, предвидети који су уџбеници недостајући.

Прилагођене бесплатне уџбенике у школској 2016/2017. години су добила 674 ученика. Међу овим ученицима је највећи број слепих и слабовидих ученика, затим ученика са интелектуалним сметњама, ученика са моторичким сметњама и ученика који користе асистивну технологију.

Прилагођено је 6948 уџбеничких јединица од чега 642 на Брајевом писму, 866 са увећаним фонтом, 4515 у електронском формату – pdf, txt, doc, docx, и 925 у звучном формату- mp3, wav.

Укупна средства утрошена за набавку прилагођених уџбеника су 27.318.000 динара.

5. Проблем код одобравања уџбеника је тај што је листа оцењивача рукописа уџбеника у надлежности министарства, а избор чланова комисија у надлежности Завода за унапређивање образовања и васпитања. Показало се да постоји проблем у временском усаглашавању допуне листе (због непостојања лица са одговарајућим образовањем за поједине предмете или области), и законских одредница које се односе на рок за давање стручне оцене (последњи пример: због недостатка стручњака за област картографија на листи, поступак одобравања географских карти и атласа је трајао дуже од годину дана, а законски рок је 90 дана). Такође, показало се да су критеријуми за избор лица на листу оцењивача неадекватни за квалитетно давање стручне оцене (две године рада у струци је недовољно и то практично значи да лица која немају ни лиценцу за наставника могу бити оцењивачи).
6. Комисије за преглед уџбеника броје од четири до осам чланова, што се показало као гломазно, неефикасно и скупо решење тако да такса коју плаћају издавачи не покрива рад тако образованих комисија.

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 релевантне 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.

Већину елемената за одређивање максималне цене уџбеника је било тешко утврдити, али је потребно истаћи да је посебно проблематичан елемент била просечна маржа издавача. Осим тога, постоји бојазан да би утврђивање максималне цене ограничило простор за унапређење квалитета производа и развој нових производа. У кратком року може настати несташница производа у случају да је понуда мања од тражње или понуда може у потпуности изостати ако нико од учесника на тржишту није спреман да испоручи производ одређеног квалитета по прописаној цени. Краткорочни ефекти се по правилу „преливају“ на средњи и дуги рок и у пракси могу настати негативни ефекти на квалитет производа услед недовољног улагања у развој нових производа и смањења броја понуђача. Описане негативне ефекте на апстрактном нивоу треба повезати са одредбама Нацрта закона.

Развој нових уџбеника је у директној вези са маржом и у случају административног одређивања максималне цене уџбеника на основу „израчунате просечне марже“ могу настати бројни негативни ефекти који се могу сликовито објаснити на примеру тржишта уџбеника.

### **Потенцијални негативни ефекти примене института максималне малопродајне цене**

Могуће је дефинисати три основна потенцијална негативна ефекта примене института максималне малопродајне цене :

1. Смањење квалитета
2. Смањена понуда
3. Недовољно улагање у развој нових уџбеника

Потребно је одвојено анализирати сваки од потенцијалних негативних ефеката.

## ***Смањење квалитета***

Издавачи могу реаговати применом различитих решења која негативно утичу на квалитет уџбеника: смањење хонорара ауторима, смањење броја илустрација или страница уџбеника у боји, одабир мање квалитетног папира и друго.

Стандарди за објављивање уџбеника садрже минималне критеријуме по питању квалитета папира или минималног броја илустрованих страница, али је питање да ли ће прописани критеријуми моћи да буду испуњени у условима прописане максималне цене.

Уколико поједини издавачи не буду могли да прилагоде своје пословање новим условима коначан ефекат може бити смањење броја издавача и сужавање избора уџбеника, недовољна понуда различитих уџбеника или чак потпуни изостанак понуде одређеног уџбеника.

Одређивање максималне цене уџбеника као инструмент могло би да доведе до административног утицаја на одлучивања о ауторским хонорарима и накнадама за лица укључена у процес израде уџбеника, што би за последицу могло имати да услед смањења хонорара најквалитетнији аутори да одустану од рада на изради уџбеника. Такође, постоји бојазан да то може одвратити нове ауторе да се укључе у овај процес, што дугорочно може неповољно утицати на унапређивање квалитета уџбеника.

## ***Смањена понуда***

Смањена понуда може представљати негативну последицу одређивања максималне цене ако је цена постављена превише ниско и не омогућава покривање свих трошкова издавача.

У дугом року, реално је очекивати повлачење појединих приватних издавача са тржишта издавања уџбеника уколико институт максималне цене буде у значајној мери ограничавао њихово пословање. Потенцијалне уштеде издавања уџбеника може се остварити коришћењем мање квалитетног, јефтинијег папира за штампу, смањивањем обима уџбеника путем смањивања фонта као и употребом јефтиније технике штампе,

укључујући и избацивање садржаја у боји, као и пратећих садржаја уколико постоје (ЦД, ДВД, и сл.)

Коначно, посебан изазов настаје ако издавач припреми уџбеник који на крају не буде изабран у довољној мери да буде одобрен за дистрибуцију – имајући у виду праг од 5% (члан 17.), а највећи део трошкова мора бити реализован пре него што се та одлука уопште донесе. Оваква ситуација временом би могла довести до даље фрагментације тржишта и стварања монопола у појединим областима издавања уџбеника.

### ***Недовољно улагање у развој нових уџбеника***

Ограничавање цене уџбеника могло би довести до смањеног улагања у развој квалитетнијих уџбеника у будућности, што негативно делује на квалитет образовног процеса.

Неопходно је нагласити да одређивање максималне цене ствара системски подстицај издавачима да теже ка максималној цени и може довести до негативног ефекта да сви издавачи одреде сличне цене које веома мало одступају од максималне цене. Дато решење у стицају са предложеним четворогодишњим циклусом одабира уџбеника суштински затвара тржиште и онемогућава да се цене прилагођавају наниже услед појављивања нових издавача или нових уџбеника.

Мали издавачи, специјализовани за поједине дисциплине, суочиће се са додатним препрекама када је у питању њихова рентабилност. Могуће је да су ови издавачи од самог почетка своје активности на тржишту понуду прилагодили релативно скромном броју уџбеника које издају, али мора се имати у виду да економија обима увек чини да већи издавачи имају мање јединичне трошкове по одштампаном уџбенику, тако да је оптерећење за мале издаваче још значајније.

Поред укидања института максималне цене Нацртом 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 важећем Закону 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 је био значајно мањи од броја лиценцираних 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**

Чланом 15. Нацрта закона прописано је да јавни издавач, као посебну организациону јединицу, образује Центар за нискотиражне уџбенике за припремање и издавање нискотиражних уџбеника, те да јавни издавач преко Центра издаје нискотиражни уџбеник уколико издавач сам не издаје тај нискотиражни уџбеник.

У члану 11. Нацрта закона су прецизно дефинисани појам и обележја нискотиражних уџбеника, финансијске обавезе издавача као и механизам којим се ствара законски основ за издвајање средстава из буџета Републике Србије на основу одлуке Владе, 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 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 2% ученика и полазника од укупног броја ученика и полазника у генерацији која похађа исти програм.“

Овим чланом такође је прописано да издавачи уџбеника који не издају нискотиражне уџбенике имају обавезу да учествују у обезбеђивању средстава за издавање нискотиражних уџбеника у износу 2% остварених нето прихода од продатих уџбеника у претходној календарској години и да наведена средства обрачунају и уплате на наменски рачун јавног издавача, најкасније до 31. марта текуће године, као и да ће Влада, у складу са расположивим средствима буџета Републике Србије, донети одлуку о суфинансирања припреме и/или набавке нискотиражних уџбеника, ако ова средства не буду довољна за финансирање издавања нискотиражних уџбеника.

У Републици Србији настава се, поред српског језика, реализује и на још осам језика националних мањина и то за ученике од 1. разреда основне до 4. разреда средње школе, и то на језицима: мађарском, албанском, румунском, русинском, хрватском, босанском, словачком и бугарском. Последњих година број ученика који су похађали наставу на матерњем језику приближно чини 4% ученичке популације у Републици Србији.

Такође, још један проблем представља и недостатак уџбеника за стручне предмете у стручним школама, који такође спадају у категорију нискотиражних где подаци говоре да од укупног броја ученика средњих школа у Републици Србији, 75% ученика похађа стручне школе. Број стручних предмета премашује 1000. Овај проблем посебно чини тешким и чињеница да је основна функција средњег стручног образовања оспособљавање ученика да се лакше укључе у тржиште рада, чиме се смањују трошкови за незапосленост и друга социјална давања. Осим тога, услови и захтеви на тржишту рада брзо се мењају, те је потребно да и стручно образовање, а следствено томе и уџбеници поседују исте карактеристике. Поставља се питање колико је то могуће ако су наставни материјали у великој мери или застарели или уопште не постоје.

Може се сматрати да је наведено решење у Нацрту закона целовито и да ствара предуслове за осигурање 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 или да сами објављују нискотиражне уџбенике представља позитиван пример социјално одговорног пословања унутар једне важне друштвене области и смањује потребу да се нискотиражни уџбеници финансирају из буџета Републике Србије.

Што се тиче садашњег стања у погледу обезбеђивања средстава за издавање ових уџбеника, указујемо на чињеницу да је промет на евиденционом рачуну број: 840-31080845-07 - Министарство просвете, науке и технолошког развоја - такса од нето прихода издавача, у периоду 01.01.-31.12.2017. године износио укупно 42.334.634,04 динара. У складу са одредбама Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему ("Службени гласник РС" број: 93/2012) којим су сопствени приходи директних буџетских корисника постали општи приходи буџета Републике Србије, Министарство просвете, науке и технолошког развоја не остварује сопствене приходе по наведеном основу од 31.10.2012. године, односно, све уплате средстава на име уплата таксе од нето прихода издавача у корист рачуна број: 840-31080845-07 - Министарство просвете, науке и технолошког развоја - такса од нето прихода издавача, усмераване су у опште приходе буџета Републике Србије.

У периоду од 01.01.2015. године до данас Министарство није активирало ни једну меницу.

Такође, додатну корист и значај овог института које доноси Нацрт закона јесте постојање капацитета Завода за уџбеника чије одељење у Новом Саду има запослене уреднике и лекторе за издавање уџбеника на језицима националних мањина.

#### **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.

### **5) Ефикаснији рад комисије за одобравање рукописа уџбеника и рационалнији начин ангажовања стручних лица**

Нацрт закона предвиђа да Завод за унапређивање образовања и васпитања образује комисију из реда запослених или ангажовањем других стручних лица што ће бити ближе уређено правилником. На тај начин се решава проблем допуне листа и квалитета прегледача на који је већ указано у делу који се односи на проблеме у примени важећег Закона. Осим тога, из разлога гломазности комисије Завод ће образовати комисије, имајући у виду досадашње искуство које показује да су за преглед рукописа оптималне комисије од три члана.

### **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 (члан 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.

Ученицима ће Нацрт закона обезбедити квалитетнији и доступнији уџбеник за све предмете, имајући у виду одредбе које се односе на нискотиражне уџбенике и начин финансирања припреме и/или набавке и доделе уџбеника и приручника који су пре свега намењени за материјално/социјално угрожене породице, као и за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом. Овакво решење је и у функцији постојећих стратешких циљева исказаних у релевантним документима Републике Србије, али такође и Европске уније, при чему се посебно инсистира на чињеници да ће предложена решења допринети смањењу осипања из образовног и васпитног система.

Наставник сходно предложеним решењима, добија могућност сигурнијег и квалитетнијег избора и већег утицаја на образовање у целом систему, тако што Нацрт закона прописује да одлуку о промени уџбеника може донети наставничко веће на образложени предлог стручних већа за област предмета, односно стручног већа за разредну наставу, о чему у року од осам дана од дана доношења одлуке обавештава Министарство, и пре редовног рока за наредни избор уџбеника, уколико за тим постоји оправдана потреба.

Нацртом закона штити се и буџет родитеља имајући у виду да ће повећана понуда и конкуренција међу издавачима бити праћена и смањењем цена уџбеника. Такође, треба истаћи да је Нацртом закона прописано да наставник може препоручити ученицима коришћење додатног наставног средства али без условљавања куповине од стране родитеља. Куповина додатног наставног средства од стране родитеља, односно другог законског заступника може се вршити искључиво по прибављеној сагласности Савета родитеља и прибављеној појединачној сагласности сваког родитеља, односно другог законског заступника ученика.

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 повећање постојећег броја аутора чиме се додатно позитивно, здравом конкуренцијом утиче на унапређење квалитета уџбеника, приручника и наставних средстава.

Решења у Нацрту закона позитивно ће утицати и на издаваче уџбеника увођењем брже и ефикасније процедуре одобравања рукописа уџбеника.

Усвајање новог Закона треба да осигура доступност нискотиражних уџбеника за све ученике, чиме се позитивно утиче на квалитет и праведност 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.

Указујемо на чињеницу да је Законом о основама система образовања и васпитања који је ступио на снагу 7. октобра 2017. године предвиђена могућност да установа стекне статус Ресурсног центра за асистивне технологије у образовању и васпитању чиме су створени предуслови за већу доступност новим, напредним и квалитетним асистивним технологијама и помагалима за највећи број деце и ученика са сметњама у развоју и инвалидитетом.

## **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 као ни додатне јавне расходе буџета Републике Србије.

Када је у питању додатни трошак рецензентске комисије издавача за рад наставника као обавезног члана ове комисије, очекујемо да ће корист коју ће издавач имати знатно

оправдати овај трошак, имајући у виду да ће квалитету његовог уџбеника знатно допринети искуство наставника и његова улогу и искуство у образовно-васпитном процесу.

**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 као ни додатне јавне расходе буџета Републике Србије и да нови Закон унапређује регулисање области издавања уџбеника може се сматрати да су ефекти усвајања Нацрта закона о уџбеницима позитивни и оправдани. Такође, овим Нацртом закона обезбеђује се доступност нискотиражних уџбеника, обезбеђује се развој дигиталних уџбеника, приручника и других наставних средстава, а уједно се повећава ефикасност целокупног поступка одобравања уџбеника и осигурава већи квалитет уџбеника.

**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?**

Одбор за јавне службе Владе Републике Србије је на седници од 1. децембра 2017. године, на основу члана 41. став 3. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/1 и 76/14), донео Закључак 05 број: 0114-11763/2017 којим је, на предлог Министарства просвете, науке и технолошког развоја, одредио спровођење јавне расправе о Нацрту закона о уџбеницима и усвојио Програм јавне расправе о Нацрту закона о уџбеницима.

Јавна расправа о Нацрту закона о уџбеницима (у даљем тексту: Нацрт закона) је спроведена у периоду од 6. до 26. децембра 2017. године, а текст Нацрта закона је био објављен на званичној интернет страници Министарства просвете, науке и технолошког

развоја [www.mpn.gov.rs](http://www.mpn.gov.rs) и на порталу е-управе. Такође је била отворена генеричка имејл адреса ([javnarasprava@mpn.gov.rs](mailto:javnarasprava@mpn.gov.rs)) на коју су достављене примедбе, предлози и сугестије. Трибина о Нацрту закона организована је 15. децембра у Београду, у сали Скупштине града Београда.

Нацрт закона је сачинила 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 учила 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.

За учествовање у јавној расправи су позвани издавачи уџбеника, образовно-васпитне установе, надлежни заводи, надлежни савети, национални савети националних мањина и остали заинтересовани субјекти.

Примедбе на текст Нацрта закона и предлози и сугестије за његову допуну достављани су путем е-поште, како је назначено у Програму јавне расправе али и путем поште.

- **ЈП „Завод за уџбенике”** је доставио образложене примедбе које се односе, између осталог, на потребу да се донесе посебан закон о Заводу за уџбенике, с обзиром на чињеницу да је тај завод једини јавни издавач уџбеника и с обзиром на досадашње пословање; дао је предлог како да се дефинише посебан члан у Нацрту закона који би се односио на јавног издавача и обавезе које има код припреме и објављивања издања; дао је предлог који се односи на обавезу да је сваки издавач дужан да обезбеди уџбенике за школу која је изабрала његове уџбенике, тако да су сви издавачи чији су уџбеници изабрани и унети у каталог дужни да обезбеде те уџбенике свима који су их изабрали, уз прописивање казних одредби за непоступање; у контексту изнетих примедби и уз навођење конкретних података предложио је да се брише члан 14. Нацрта Закона о уџбеницима који се односи на Центар за нискотиражне уџбенике.

- **Издавачка кућа „Атос”** је доставила образложене примедбе које се односе, између осталог, на чл. 2, 6, 13, 16 и др. који се односе на употребу термина „уџбенички комплет“ и предлаже да остане у употреби само термин „уџбеник” (према наводима издавачке куће,

термин „уџбенички комплет“ као скуп уџбеника и додатних наставних средстава чији је састав утврђен Планом уџбеника, представља скривен начин да се од родитеља који плаћају тај „комплет“ (и државе која обезбеђује уџбенике за угрожене социјалне категорије), изме новац и за она додатна наставна средства која нису неопходна); на чл. 13. и 42. – предлаже увођење лиценце за издаваче (као што је било предвиђено раније важећим прописима), под одређеним условима: 1) да има издавачки план, 2) уредника за одговарајућу област и 3) седиште у Републици Србији, као и могућност одузимања лиценце на пет година у одређеним ситуацијама. Наводи да би Министарство имало користи од вођења тог регистра као и могућност да буде ефикасан механизам за сузбијање корупције.

- **Удружење издавача уџбеника, наставних средстава и учила Србије** доставило је образложене примедбе које се односе, између осталог, на чл. 10. и 14, које се односе на нискотиражне уџбенике и Центар за нискотиражне уџбенике (да се у члану 10. став 2. тачка 5. после речи „генерацији“ брише се тачка и дода текст: „која похађа исти програм“, како се не би укинула могућност приватним издавачима да у одређеним областима издају уџбенике, а у члану 14. став 4. да се после речи „полазника“ брише тачка и дода текст: „уколико издавач није заинтересован да сам издаје тај нискотиражни уџбеник“; у члану члан 34. став 3. после речи „родитеља“ ставити тачку а текст: „и прибављеној појединачној сагласности сваког родитеља, односно другог законског заступника ученика“ брисати, јер сматра да је Савет родитеља довољно компетентан орган и да нема потребе ово условљавати и појединачном сагласношћу; на чл. 18. ст. 4. и 5. члан 21. став 4. тач. 5. и 6. члан 33. став 10, члан 35. став 3, члан 44. став 3, члан 45. став 1, ради термилошког усклађивања.

- **Заједница школа за образовање ученика са сметњама у развоју и инвалидитетом Републике Србије** је доставила образложене примедбе које се односе, између осталог, на поднаслов члана 4. тако да уместо: „Уџбеник са прилагођеним писмом и /или форматом“ гласи: „Прилагођен уџбеник“, јер сматра да декларисање само за прилагођавање писма и формата није прихватљива и да треба ставити општу формулацију која се касније може правилником ближе уредити; у вези са наведеном примедбом су и примедбе на члан 4. ст. 1. и 3.; предлогом за члан 11. став 5. исправља се техничка грешка; у члану 21. став 4. тачка б) предлаже да се након речи „прилагођеном“, дода нова формулација: писму и формату за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом, јер је писмо Брајево а формат увећан.



- **Мрежа организација за децу Србије (МОДС)** је доставила образложене примедбе које се односе, између осталог, на додавање новог члана у закон којим се уводе бесплатни уџбеници (образовање треба да буде бесплатно за сву децу, што је у складу са чланом 28. Конвенције о правима детета.); на члан 2. став 1. - допунити одредбом да ће се дефинисати рокови као и стратегија увођења дигиталних уџбеника у школе (подржава увођење дигиталних уџбеника као саставни део реформе образовног процеса, како би уџбеници били доступнији, јефтинији, али уз дефинисање рокова и стратегије увођења дигиталних уџбеника у школе); на члан 9. став 1. - да се прошири тако да се мера финансирања односно суфинансирања припреме и/или набавке уџбеника, приручника, наставних средстава и помагала, поред социјално и материјално угрожених односи и на сву децу, а да ће се у најкраћем року (наредној школској години) проширити и на децу из породица који су корисници једнократне новчане помоћи, као и на породице са троје и више деце без обзира да ли су они истовремено у образовном систему (с обзиром да је према Закону о основама система образовања и васпитања прописано да систем образовања и васпитања мора да обезбеди за сву децу једнакост и доступност остваривања права на образовање и васпитање заснованом на социјалној правди и принципу једнаких шанси без дискриминације; да се уведе нови члан који предвиђа највишу цену уџбеника, односно задржати члан 35. тренутно важећег Закона о уџбеницима (како би се унапредила доступност образовања, и ради планирања родитељског буџета); на члан 33. став 1. - да се дода став којим се регулише улога Савета родитеља у овом процесу, односно да се прецизирају механизми које Савет родитеља има у одабиру уџбеника. Истовремено, да је потребно предвидети могућност укључивања ученика у процес одабира уџбеника (веома је значајно да Савет нема само декларативну улогу, односно улогу потврђивања избора уџбеника); на члан 35. став 1. – да се појасни овај члан који се односи на обезбеђивање изабраних уџбеника и додатних наставних средстава (прецизирати када је то и под којим условима могуће чинити); члан 36. став 1. – допунити одредбом којом ће се дефинисати на који начин ће се вршити праћење квалитета уџбеника и њихово вредновање (предлаже да се Нацртом закона детаљно уреди питање праћења квалитета уџбеника и њиховог вредновања постављањем јасних критеријума и стандарда као и да се предвиди укључивање родитеља/старатеља и ученика у процес оцењивања уџбеника) ; на члан 40. став 1. - додати и тачку 5) која гласи да би

уџбеник требало да буде повучен из употребе ако је својим садржајем у супротности са одредбама члана 12. Закона, којим је регулисано поштовање забране дискриминације и принципа једнаких могућности.

- **Агенција за борбу против корупције** доставила је образложене примедбе које се односе на потребу отклањања ризика корупције и унапређење поступака одобравања и избора уџбеника. Дате су сугестије, између осталог, да се уместо предложеног решења прецизно уреди поступак одлучивања поводом пријаве да је лице које учествује у поступку давања стручне оцене, стручног мишљења, односно експертског мишљења у сукобу интереса, као и да се пропишу одговарајуће санкције; да се прцизирају критеријуми који ће се користити приликом доношења одлуке о избору уџбеника и да се прецизира поступак избора; да се прецизира шта се сматра донацијом, поклоном и др. ; да се посебна пажња посвети праћењу квалитета уџбеника; да ризик корупције представљају и непрецизне формулације, као и непостојање јасно прописаног рока и широка дискрециона влашћења органима јавних власти. Посебно је дата процена ризика корупције по појединим одредбама Нацрта закона са препорукама за њихово отклањање (чл. 9, 10, 21, 22, 24, 25, 26, 33, 35, 36, 39, 43. и 45).

- **Заинтересована лица/грађани** су доставили примедбе, и то **Марко Петровић** на члан 2. (уџбеник и уџбенички комплет) да се дефинише радни уџбеник и однос уџбеник / радна свеска / радни уџбеник, а према плану уџбеника; **Душанка Миловановић** је посебно дала примедбе које се односе на потребу да се обезбеде бесплатни уџбеници за основну школу, да комплет уџбеника не прелази 10% тежине детета, као и да се детаљније уреди питање праћења уџбеника; **Марко Марковић** сматра, између осталог, да очекивани ефекти од либерализације тржишта уџбеника 2002. године нису постигнути (виши квалитет а нижа цена) , као и да на слободном тржишту нису сви учесници равноправни јер немају обавезу штампања нискотиражних уџбеника али и да постоји монопол на тржишту појединих приватних компанија; **Душан Лукић** на члан 18. (да се после става 1. дода следећа реченица „У Каталог се увршћују уџбеници за исти предмет у истом разреду које су изабрале школе које похађа најмање 5% ученика одређене генерације. ” Сматра да је решење у досадашњем закону добро и да је због великог броја издавача потребан цензус од 5% да би се одређени уџбеник користио); на члан 22. (став 1. се мења и гласи: „Стручну

оцену квалитета рукописа уџбеника (у даљем тексту: стручна оцена) даје комисија коју формира Завод од чланова Листе оцењивача и запослених у Заводу за сваки предмет по нивоима и врсти образовања“, а да се се став 2. брише. Сматра да предложено решење у Нацрту и брисање листе оцењивача омогућава разне злоупотребе, а да су особе које су изабране за оцењиваче прошле обуку и листу оцењивача не треба укидати). **Бранка Весић** је дала конкретне примедбе које се односе на допуне учења која подижу нивое образовања у настави матерњег српског језика и која би била унета у уџбенике српског језика; **др Ђорђе Јовановић** на члан 1. став 4. (да се брише као сувишан); на члан 11. став 2. (нови предлог за тај члан); члан 12 став 1. (да се појасни принцип једнакох могућности); члан 22 став 1. (предлаже учешће и представника родитеља); члан 41 став 1. (предлаже да се за вршење надзора формира и посебна независна комисија); нови члан (47.) или допуна члана 17. (предлаже да се уџбеници штампашу на рециклираном папиру, меком повезу...и да се штампашу за једно полугодиште, а укупно два за целу годину, у циљу смањења цене и тежине уџбеника); нови члан (48.) да се обезбеди антимонополско понашање, да један издавач може да има до 49% тржишног учешћа по уџбенику.

Министарство је размотрило све изнете начелне и појединачне сугестије, примедбе и предлоге изнете у јавној расправи и усвојило све примедбе које су у складу са концептом Нацрта закона и усвојеним стратегијама у области образовања и васпитања.

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

### **Одлуке и друге мере:**

1. Одлука Владе о финансирању припреме и/или набавке и доделе, односно суфинансирању припреме и/или набавке уџбеника и приручника, а нарочито за ученике и полазнике који су социјално и материјално угрожени, као и за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом (члан 10.)

2. Одлука о избору уџбеника за први и пети разред, који ће се користити од школске 2018/2019. године, школе треба да доставе Министарству најкасније до 15. маја 2018. године (члан 46.)

3. Акт јавног издавача којим усклађује организацију и начин рада са овим законом, у року од три месеца од дана ступања на снагу овог закона (члан 47.)

### **Правилници:**

1. Правилник о начину прилагођавања уџбеника прописује министар надлежан за послове образовања (члан 6.)
2. Правилник о ближим условима и питањима од значаја за издавање нискотиражних уџбеника (члан 11.)
3. Правилник о плану уџбеника (члан 17.)
4. Правилник о стандардима квалитета и упутство о њиховој примени (члан 18.)
5. Правилник о ближим условима и критеријумима за избор других стручних лица која се ангажују уколико у Заводу, односно Покрајинском заводу нису запослена лица са одговарајућим образовањем и одговарајућих стручњака из који ће бити ангажовани уколико Завод односно Покрајински завод у законском року не доставе министру стручно мишљење (члан 23. И члан 25.)
6. Правилник о висини накнаде за рад чланова комисије који врше експертизу уџбеника, односно одговарајућих стручњака који ће бити чланови комисије за припрему експертског мишљења уколико надлежни савет не достави експертско мишљење у року (члан 26.)
7. Правилник о ближим условима и критеријумима за избор стручњака који врше експертизу и одговарајућих стручњака који ће бити чланови комисије за припрему експертског мишљења уколико надлежни савет не достави експертско мишљење у року (члан 26.)
8. Правилник ближим условима о начину праћења квалитета уџбеника и резултата коришћења у образовно-васпитном раду (члан 37.)
9. Каталог уџбеника за основне школе и Каталог уџбеника за средње школе (члан 19.).

Подзаконски акти за спровођење новог закона биће донети најкасније у року од једне године од ступања на снагу закона, а подзаконски акти донети до ступања на снагу овог закона примењују се ако нису у супротности са овим законом, до доношења нових подзаконских аката на основу овог закона (члан 47.)

У погледу поступка праћења квалитета уџбеника Завод за унапређивање образовања и васпитања ће низом мера пратити квалитет одобрених уџбеника који су у употреби (апликација на сајту завода, анкете запослених и ученика, непосредно праћење, контролни прегледи уџбеника по приговорима странака), док ће сва питања од значаја за праћење квалитета уџбеника бити уређена подзаконским актом чиме је додатно наглашен значај овог поступка.