

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА О УЏБЕНИЦИМА И ДРУГИМ НАСТАВНИМ СРЕДСТВИМА

УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење Закона о уџбеницима и другим наставним средствима садржан је у одредби члана 97. тачка 10. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“ бр. 83/06 и 98/06), према коме Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, систем у области образовања.

РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Разлог за доношење новог закона садржан је и у потреби да се у правном систему изврше одговарајуће измене и успостави правни и институционални оквир како би се, у погледу надлежности и поступака, обезбедило усаглашавање решења у области издавања уџбеника, других наставних средстава и помагала са решењима, односно надлежностима утврђеним Законом о основама система образовања и васпитања, као системским законом за област предшколског васпитања и образовања и основног и средњег образовања и васпитања.

У току четворогодишње примене Закона о уџбеницима и другим наставним средствима („Службени гласник РС“ број 72/09) (у даљем тексту: Закон) утврђена је потреба за доношењем новог Закона, којим би се побољшале и прецизирале постојеће процедуре и институти, чиме би се повећала ефикасност целокупног поступка одобравања уџбеника, других наставних средстава и помагала и обезбедио већи квалитет уџбеника. Такође, утврђена је потреба да се одређени стручни термини поново или прецизније дефинишу, као и да се уреди поступак финансирања уџбеника, других наставних средстава и помагала средствима буџета Републике Србије. Ради наведеног припремљен је Предлог закона.

ПРОБЛЕМИ КОЈЕ БИ ЗАКОН РЕШИО

Нацртом закона о уџбеницима и другим наставним средствима (у даљем тексту: Нацрт закона) стварају се правне претпоставке за отклањање сметњи у функционисању поступка одобравања уџбеника, избора уџбеника у школама, обезбеђивања нискотиражних уџбеника, као и евентуалних других сметњи које су уочене праћењем досадашње примене Закона и то:

- ограничавање поступка одобравања дидактичких и наставних средстава само на она која се користе у припремном предшколском програму
- дефинисање термина уџбеника и других наставних средстава која су до сада била нејасна, те се дешавало да и периодика за децу (дечији

часописи) буде предмет одобравања, односно третира се као предмет овог Закона

- регулисање питања обезбеђивања уџбеника средствима републичког буџета
- редефинисање услова по којим издавач може да добије дозволу за издавање уџбеника – лиценцу, као и поштравање услова за одузимање и стицање нове лиценце
- прецизирање документације које издавач подноси уз захтев за одобравање уџбеника,
- прецизно дефинисање избора и састав независног тима прегледача који ће се бирати на јавном конкурс, а који ће вршити стручну оцену квалитета рукописа,
- утврђивање Завода за образовања и васпитање као предлагача министру за одобравање или одбијање одобравања рукописа уџбеника, уместо досадашњег предлагача (Национални просветни савет)
- утврђивање нових рокова за доношење стручне оцене квалитета рукописа уџбеника,
- транспарентност и информисање издавача у свим фазама одобравања њиховог уџбеника
- детаљно регулисање поступка експертизе уџбеника (ко врши експертизу, рокови, поступак, транспарентност)
- утврђивање појачане одговорности институција које учествују у поступку одобравања уџбеника и другим поступцима везаним за ову област
- увођење одредби којима се спречава могућност коруптивних радњи у поступку избора уџбеника у образовно-васпитним установама, као и забрана установама да се бави посредовањем у продаји уџбеника и прописивање казни за то
- дефинисање лица која могу бити у сукобу интереса у поступку одобравања уџбеника
- прецизно дефинисање поступка одобравања уџбеника на језицима националне мањине и дефинисање надлежности за њихово одобравање
- дефинисање свих питања у вези са издавањем, финансирањем и објављивањем нискотиражних уџбеника
- дефинисање садржине решења садржина решења о одобравању уџбеника и решења о одбијању одобравања рукописа уџбеника
- питање објављивање Каталога одобрених уџбеника
- прецизније дефинисање новог издања уџбеника које не подлеже поновном одобравању,
- усклађивање казних одредби за законом

ЦИЉЕВИ КОЈИ ЋЕ СЕ ОСТВАРИТИ ЗАКОНОМ

Нацртом закона оствариће се већа ефикасност у поступку одобравања уџбеника како у погледу процедура тако и у погледу рокова, транспарентност овог поступка обезбеђена је у свим његовим фазама. Предвиђене су одредбе којима се спречава корупција у свим фазама поступка, а посебно приликом избора уџбеника у школама

Нова законска решења везана за издавање и финансирање нискотиражних уџбеника, као и веће укључивање националних савета националних мањина омогућиће континуитет у постизању квалитета уџбеника на језицима националних мањина.

Регулисањем питања финансирања уџбеника средствима републичког буџета биће омогућена пуна примена уставног права на бесплатно основно образовање.

НА КОГА И КАКО МОГУ УТИЦАТИ ПРЕДЛОЖЕНА РЕШЕЊА У ЗАКОНУ

Предложена решења у Закону утицаће позитивно на све издаваче, наставнике и ученике као кориснике уџбеника и институције које учествују у поступку одобравања уџбеника.

Наиме, Закон је предвидео прецизније процедуре, јасно успостављене рокове, обавезе и одговорности свих лица у поступку, чиме ће бити омогућен којима се постиже већа ефикасност у поступку одобравања уџбеника, као и обезбеђен већи квалитет уџбеника.

Успостављањем нових обавеза институцијама, које учествују у процедури одобравања да у свим фазама поступка обавештавају подносиоце захтева о повратној информацији и процени испуњености стандарда рукописа уџбеника на том нивоу процене, постиже се већа транспарентност поступка одобравања уџбеника.

Успостављањем забране примања поклона у било ком облику и било ком износу, од стране издавача школи и свим запосленима, строже процедура избора уџбеника у школи, као и обавезе израде документације о поступку избора, биће омогућено да се приликом избора уџбеника школа руководи искључиво стручним, педагошким и методичким критеријумима.

Тиме обезбеђујемо да Нацрт закона, имају позитивне ефекте на наставнике и ученике као крајње кориснике уџбеника, издаваче уџбенике, али и установе које учествују у процедури одобравања уџбеника. Позитивне ефекте нових законских решења осетиће и ученици, родитељи, али и привреда, имајући у виду да ће корисници и даље имати богату понуду уџбеника, а издавачи ће и даље моћи да раде у пуном обиму, у складу са одредбама закона.

ТРОШКОВИ ПРИМЕНЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона не предвиђају се додатна средства у буџету Републике Србије, будући да су за ту намену Законом о буџету Републике Србије за 2013. годину („Службени гласник РС”, бр. 114/12 и 59/13) обезбеђена средства у износу од 731.000.000,00 динара.

ПОЗИТИВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ ДОНОШЕЊА ЗАКОНА

Примена Закона неће проузроковати појединачне трошкове грађанима или привреди. Напротив, као позитивну последицу примене Закона, обезбеђивање бесплатних уџбеника за ученике основног - обавезног образовања умањиће постојеће трошкове грађана за набавку уџбеника ученицима.

Осим тога, поваћавањем процента од укупно остварених прихода за издавање нискотиражних уџбеника које су обавезни да издвајају сви издавачи, биће омогућена доступност уџбеника свим ученицима припадницима националних мањина, ученицима са инвалидитетом и сметњама у развоју, као и ученицима у огледним програмима.

Коначна оцена односа користи и трошкова примене Закона јесте позитивна, будући да не постоје додатни трошкови за привреду и грађане, а грађанима се умањују постојећи трошкови.

СТВАРАЊЕ НОВИХ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА НА ТРЖИШТУ-ТРЖИШНА КОНКУРЕНЦИЈА

Законским предлозима се обезбеђује континуирано стварање нових привредних субјеката на тржишту који желе да се баве издавањем уџбеника и испуњавају законом прописане услове за обављање ове делатности. Имајући у виду да је до сада дозволу за издавање уџбеника добило 85 издавача, јасно је да је овим законом остварена велика тржишна конкуренција. Уместо једног издавача – јавног издавача који је био једини издавач уџбеника, сада имамо укупно 85 издавача који имају дозволу за издавање уџбеника, чиме је створена импозантна тржишна конкуренција, много већа него у другим земљама у окружењу и Европској унији, који имају знатно мањи број издавача.

Ново законско решење односи се на обавезу издавача да има уредника који је у радном односу на неодређено време са пуним радним временом код издавача и који има одговарајуће образовање и да поседује адекватан пословни и складишни простор. Имајући у виду друштвени значај делатности издавања уџбеника, сматрамо да ће нова законска решења које издавач треба да испуни допринети већем квалитету израде уџбеника од стране издавача и повећати њихову одговорност приликом израде и издавања уџбеника. Осим тога, ово ново решење у одређеној мери допринеће повећању запосленост.

УЧЕШЋЕ ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ СТРАНА У ПРИПРЕМИ НАЦРТА ЗАКОНА И ИЗЈАШЊАВАЊУ О ЊЕМУ

Одбор за јавне службе Владе Републике Србије, на основу члана 41. став 1. Пословника Владе бр. 61/2006, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11,37/11 и 30/13) на седници одржаној 28.05.2013. године, одредио је **Програм јавне расправе** о Нацрту закона о уџбеницима и другим наставним средствима, на предлог Министарства просвете, науке и технолошког развоја.

С обзиром на то да се Нацртом закона о уџбеницима и другим наставним средствима битно мењају одређени режими у појединим областима, која посебно занимају јавност, било је неопходно спровести свеобухватну и потпуну јавну расправу.

Јавна расправа спроведена је у периоду од 31. маја до 10. јула 2013. године.

Текст Нацрта закона о уџбеницима и другим наставним средствима објављен је на сајту Министарства просвете, науке и технолошког развоја, а позив за јавну расправу – трибину упућен је свим заинтересованим субјектима и појединцима. Примедбе и предлози достављани су на посебну е-mail адресу Министарства, као и редовном поштом.

Трибина је одржана 02. јула 2013. године у сали Скупштине Града Београда.

У јавној расправи учествовали су: Представници Националног просветног савета, Завода за унапређивање образовања и васпитања, Покрајинског секретаријата за образовање управу и националне заједнице, Савета за борбу против корупције, представници ЈП „Завод за уџбенике“, приватних издавача (Клетт, Едука, Иновација Јоксимовић, Корак по корак, Креативни центар, Нова школа, Дата статус, Атос, Круг КБ, Бигз школство, Educational centre и Школска књига), представници Националних савета националних мањина (румунска, словачка, мађарска, ромска, русинска, хрватска и Савез јеврејских општина), представник Савеза учитеља Србије, Савеза слепих Србије, НВО Образовни форум, НВО Грађанске иницијативе и народна посланица Олена Папуга.

Министарство је размотрило све изнете примедбе и предлоге изнете у јавној расправи.

Опште примедбе на Нацрт закона о уџбеницима и другим наставним средствима, односиле су се на одредбе којима се регулише: питање уџбеника које финансира Влада Републике Србије; критеријуме за одузимање лиценци издавачу које је сачињено у складу са мишљењем Агенције за борбу против корупције, утврђивање одговорности Националног просветног савета, Завода за унапређивање образовања и васпитања и других актера у поступку одобравања и избора уџбеника, поступак избора чланова Листе прегледача где је потребно утврдити ко спроводи Конкурс и на основу којих критеријума се бирају прегледачи; дефинисање обавезне садржине образложења о изабраним

уџбеницима у установи; скраћивање рока од 15 дана за доставу експертског мишљења издавачу на 8 дана; прописивање забране школи да дистрибуира и посредује у продаји уџбеника, забране пријема донација и поклона установи и запосленима у установи као и предвиђање казних одредби за запосленог и установу уколико се те одредбе крше, неопходност учешћа Националног просветног савета у поступку одобравања уџбеника, наставних средстава и помагала; потребу проширивања листе лица на која се односи одредба које прописује сукоба интереса, да саставни део решења о одобравању, односно одбијању одобравања уџбеника буду и имена чланова Тима који је дао стручну оцену квалитета рукописа уџбеника, обустава поступка одобравања уџбеника, другог наставних средстава и помагала у случају повреде ауторских права; одредбе које се односе на нискотиражне уџбенике, дефинисати ко учествује у праћењу и вредновању квалитета уџбеника, других наставних средстава и помагала; да наставна средства за ниво предшколског образовања треба да буду обавезна на комплетно предшколско васпитање и образовање, а не само за припремни предшколски ниво, додатно дефинисати појам иновiranог издања одобреног уџбеника.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја је са дужном пажњом разматрало предлоге за измене и допуне које су предложене током јавне расправе, водећи се чињеницом да је свако решење које доприноси побољшању текста закона и квалитета уџбеника, драгоценост.

Министарство је прихватило и у Нацрт закона уградило све предлоге који доприносе унапређивању квалитета уџбеника, који чине поступак бржим и ефикаснијим, који се односе на спречавање корупције у свим фазама поступка одобравања и избора уџбеника, као и друге предлоге који доприносе унапређивању стања у овој области и усклађивањем са стандардима у државама Европске уније.

Коначним текстом Нацрта закона о уџбеницима и другим наставним средствима који ће бити упућен на мишљење надлежним државним органима.

СПИСАК ПОДЗАКОНСКИХ АКТА КОЈИМА ЋЕ СЕ ЗАКОН ИЗВРШАВАТИ

Подзаконска акта за извршавање закона су:

1) Правилник о критеријумима за начин коришћења и замене коришћених уџбеника, других наставних средстава и помагала чија се набавка финансира или суфинансира средствима Буџета Републике Србије

Надлежност: министар просвете, науке и технолошког развоја

Рок: шест месеци од дана ступања на снагу закона- чл. 39. Нацрта закона.

Правни основ: члан 3. Нацрта закона.

2) Правилник о ближим условима и поступку за издавање лиценце

Надлежност: министар просвете, науке и технолошког развоја

Рок: шест месеци од дана ступања на снагу закона- чл. 39. Нацрта закона.

Правни основ: члан 7. Нацрта закона.

3) Правилник о ближим условима и поступку за одузимање лиценце

Надлежност: министар просвете, науке и технолошког развоја

Рок: шест месеци од дана ступања на снагу закона- чл. 39. Нацрта закона.

Правни основ: члан 8. Нацрта закона.

ОЧЕКИВАНИ РЕЗУЛТАТИ ПРИМЕНЕ ЗАКОНА

Доношење овог закона обезбеђује побољшање процедуре одобравања уџбеника као и подизање нивоа квалитета уџбеника који се користе у систему образовања и васпитања у Републици Србији. Такође сматрамо да је конкретним одредбама могућност евентуалне корупције у поступку одобравања и избора уџбеника је практично онемогућена.

Законом ће бити омогућено да се комплексна и веома сложена процедура одобравања рукописа уџбеника поједностави и убрза, као и да се финансирање бесплатних уџбеника учини ефикаснијим, те да целокупан поступак одобравања уџбеника буде транспарентан, како би заинтересовани субјекти могу да прате све фазе овог поступка.

Сматрамо да ће нови Закон у већој мери бити у функцији грађана, односно свих ученика, наставника и родитеља, чиме се не умањује право свих институција и привредних друштава на које се односи овај закон.