



Република Србија

ВЛАДА

Канцеларија за регулаторну реформу и  
анализу ефеката прописа

Број: 011-00-00061/2013-02

Београд, Булевар краља Александра 15/V

Датум: 16.09.2013. године

Београд

**ПРЕДМЕТ:** Мишљење о томе да ли Нацрт закона о уџбеницима и другим наставним средствима садржи анализу ефеката у складу са чланом 40. и 46. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11 и 30/13)..

У складу са чланом 2. Уредбе о Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа („Сл. гласник РС“, број 89/10), даје се:

### **МИШЉЕЊЕ**

Приложена анализа ефеката Нацрта закона о уџбеницима и другим наставним средствима, коју је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа поднело на мишљење Министарство просвете, науке и технолошког развоја, под бројем: 011-00-227/2013-02 од 12.08.2013. **НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ПРОПИСА.**

### **ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

Министарство просвете, науке и технолошког развоја доставило је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа (у даљем тексту: Канцеларија) на мишљење Нацрт закона о уџбеницима и другим наставним средствима (у даљем тексту: Нацрт закона), са Образложењем и Анализом ефеката закона.

У Анализи ефеката закона, обрађивач прописа је пропустио да одговори на сва питања прописана чланом 40. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11 и 37/11).

### **ПРИМЕДБЕ КАНЦЕЛАРИЈЕ НА ПРИЛОЖЕНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ЗАКОНА**

Пре свега, истичемо начелну примедбу Канцеларије за потребом израде далеко детаљније Анализе ефеката закона с обзиром да Нацрт закона регулише материју од изузетног значаја за грађане и привреду. У складу са тиме, обрађивач прописа је требало детаљније да предочи дистрибуцију позитивних и негативних ефеката законских решења, као и да предочи анализу трошкова и користи који се односе на субјекте регулативе. Канцеларија, посебно истиче да је обрађивач прописа требало да приложи анализу ефеката важећег Закона о уџбеницима и другим наставним средствима, а у циљу сагледавања постојећег стања у области уџбеника и наставних

средстава, и разлога због којих се обрађивач прописа одлучио за стављање ван снаге постојећег решења у корист предложеног решења.

Канцеларија упућује следеће конкретне примедбе на Анализу ефеката Нацрта закона:

1) У оквиру одредаба Нацрта закона које се односе на издаваче уџбеника, других наставних средстава и помагала, као и одредаба у вези стицања дозволе и лиценце за издавање уџбеника (чл. 6-8 Нацрта закона), предвиђа се да приватни издавач може бити правно лице или предузетник, при чему мора задовољити, између осталог, и услове да има уредника у радном односу на неодређено време и пословни и складишни простор. Канцеларија истиче да је обрађивач прописа у оквиру достављеног извештаја о анализи ефеката закона требало да представи пројекцију трошкова испуњења поменутих услова приватних издавача. Имајући у виду да су услови за стицање дозволе исти за све потенцијалне приватне издаваче, те се стога трошкови диспропорционално односе на микро, мала и средња предузећа и предузетнике, обрађивач прописа је требало да пружи оцену утицаја на поменуте субјекте регулативе, као и да ли су у процесу израде Нацрта закона разматрана алтернативна регулаторна решења одговарајућа за мала и средња предузећа (на пример, поједностављене услова за стицање дозволе), као и да ли је разматрано да се ова предузећа могу делимично или у потпуности изузети од увођења нових захтева. Поменуту трошковну анализу је потребно представити у оквиру одговора на питање **Какве трошкове ће примена Закона створити грађанима и привреди?**

2) У оквиру трошковне анализе потребно је извршити детаљнију идентификацију и процену трошкова израде елабората издавача о рукопису уџбеника, другог наставног средства и помагала, чија се израда предвиђа чланом 12. Нацрта закона. Поменута анализа би требало да садржи и анализу ефеката на микро, мала и средња предузећа и предузетнике и да пружи оцену са компонентама из коментара Канцеларије под 1). Трошковну анализу израде елабората треба представити у оквиру одговора на питање **Какве трошкове ће примена Закона створити грађанима и привреди?** Такође, Канцеларија скреће пажњу обрађивачу прописа на став 1. тачку 2. истог члана који предвиђа да елаборат садржи заједничку закључну оцену рецезентске комисије. С обзиром да Нацрт закона не садржи одредбе које ближе дефинишу састав и начин формирања рецезентске комисије, Канцеларија позива обрађивача прописа да у оквиру Анализе ефеката прописа предочи како ће се овако дефинисано законско решење примењивати у пракси, нарочито имајућу у виду да постојеће законско решење садржи поменуте одредбе. Мере за примену поменутих законских одредби је потребно представити у оквиру одговора на питање **Које ће се мере током примене Закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава?**

3) У анализи трошкова које ће примена Закона створити грађанима и привреди, обрађивач прописа је пропустио да анализира ефекте увођења накнаде за стручну оцену квалитета рукописа уџбеника, другог наставног средства или помагала. С обзиром да ће поменута накнада створити очигледне трошкове издавачима уџбеника, других наставних средстава или помагала, обрађивач прописа је требало да пружи пројекцију трошкова по том основу и да представи позитивне последице - јавни интерес-корист од

увођења дате накнаде. Поменуто трошковну анализу је потребно представити у оквиру одговора на питање **Какве трошкове ће примена Закона створити грађанима и привреди?**, а анализу позитивних последица у оквиру одговора на питање **Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?** Такође, Канцеларија овом приликом позива обрађивача прописа да ближе дефинише карактер поменуте накнаде. Наиме, Закон о буџетском систему („Сл. Гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13 и 63/13-испр.) у члану 18. предвиђа да се накнаде могу уводити за коришћење добара која су посебним законом утврђена као природна богатства, односно добра од општег интереса и добра у општој употреби, као и да се накнаде не могу уводити ниједним другим законом осим посебним законом. С тим у вези, позивамо обрађивача прописа да у оквиру одговора на питање **Које ће мере током примене акта бити предузете да би се остварили разлози доношења акта?**, пружи функционалну анализу основа и начина утврђивања износа и ефеката наплате поменуте накнаде. Такође, позивамо обрађивача прописа да сходно чл. 47. и 48. Закона о буџетском систему изврши анализу утицаја на буџет РС.

4) У оквиру финансирања нискотиражних уџбеника, других наставних средстава и помагала, предвиђено је да издавачи уџбеника издвајају 4% од остварених нето прихода од продатих уџбеника, других наставних средстава и помагала за издавање нискотиражних едиција те врсте. С обзиром да постојеће законско решење, Правилник о издавању нискотиражних уџбеника („Сл. Гласник РС“, број 30/10), предвиђа да издавачи издвајају 1% од нето прихода оствареног по поменутом основу, Канцеларија позива обрађивача прописа да представи компаративну анализу постојећег и предложеног решења у сфери трошкова и очекиваних користи, и да исту опише у оквиру одговора на питање **Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?**

5) члан 15. Нацрта закона предвиђа формирање Комисије за избор чланова листе прегледача. Канцеларија позива обрађивача прописа да допуни одговор на питање **Какве трошкове ће примена Закона створити грађанима и привреди?** са подацима у вези трошкова расписивања конкурса за избор чланова Комисије, затим накнада за чланове Комисије и коначно трошкове функционисања Комисије.

6) У Анализи ефеката Закона, у делу Стварање нових привредних субјеката на тржишту – тржишна конкуренција, обрађивач прописа је навео да се законским предлозима обезбеђује континуирано стварање нових привредних субјеката на тржишту који желе да се баве издавањем уџбеника и који испуњавају законом прописане услове за обављање ове делатности, као и да је тржишна конкуренција у Србији много већа него у другим земљама у окружењу и Европској унији, који имају знатно мањи број издавача. Канцеларија позива обрађиваче прописа да допуни Анализу ефеката закона са упоредном анализом тржишта у окружењу и ЕУ, а у циљу потврђивања става да је тржишна конкуренција у Србији на завиднијем нивоу. Такође, с обзиром да број тржишних учесника није једини показатељ конкурентности тржишта, позивамо обрађивача прописа да пружи статистичке податке тржишног учешћа свих издавача, као и однос тржишног учешће приватних издавача у односу на јавне издаваче. Поменуто анализу је потребно представити у оквиру одговора на питање **Да**

*ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција?*

7) Канцеларија скреће пажњу обрађивачу прописа да није у потпуности испоштовао форму садржаја Анализе ефеката закона. Наиме, обрађивач прописа је пропустио да пружи целовит одговор на питање *Које ће мере током примене акта бити предузете да би се остварили разлози доношења акта?*, јер је као одговор на поменуто питања пружио само преглед подзаконских аката којима ће се закон извршавати. Канцеларија истиче да је припрема и доношење подзаконских аката заиста једна од мера која се предузима да би се остварили разлози доношења Закона, али не и једина, имајући у виду да Нацрт закона предвиђа бројна процесна решења и нове институте за чију је примену неопходно предузети претходне радње, тј. мере и активности. Скрећемо пажњу обрађивачу прописа да једна од најзначајнијих мера која захтева разраду у оквиру одговора на поменуто питање, је мера координације изузетно сложене институционалне структуре која подразумева учешће бројних тела (Министарство, Национални просветни савет, Завод за унапређење образовања и васпитања, Савет за стручно образовање и образовање одраслих, Комисија за верску наставу, Национални савети националних мањина, Комисије за избор чланова листе прегледача, тим прегледача) у процесу одобравања садржаја уџбеника, других наставних средстава и помагала.

8) Обрађивач прописа је у Анализи ефеката закона, у делу Учешће заинтересованих страна у припреми Нацрта закона и изјашњавању о њему, навео податке о одржаној јавној расправи, периоду одржавања исте, заинтересованим странама које су имале прилике да учествују, као и о одредбама Нацрта закона на које су учесници имали примедбе. Међутим, Канцеларија скреће пажњу да је обрађивач прописа пропустио да прецизира од којих заинтересованих страна су одређени предлози и сугестије потекли, који су усвојени, који нису и из којих разлога. Ово је од изузетног значаја будући да су се бројне сугестије и примедбе односиле на врло осетљива и суштински значајна питања која битно одређују ефекте решења садржаних у Нацрту закона. Стога, позивамо обрађивача прописа да детаљно прикаже предлоге и сугестије који су иницирани, као и аргументе који су у корист и против њих истакнути, али и разлоге за њихово одбацивање, односно уважавање од стране Министарства. Такође, Канцеларија констатује да из приложене Анализе ефеката закона није јасно да ли су вршене консултације са заинтересованим странама у процесу саме израде текста Нацрта закона, те позива обрађивача прописа да, уколико јесу, прикаже све релевантне информације у вези са обављеним консултацијама.

9) Канцеларија скреће пажњу обрађивачу прописа да је у оквиру Анализе ефеката закона требало да изврши компаративну анализу постојећег и предложеног законског решења у делу достављања стручне оцене квалитета рукописа Министарству од стране Завода за унапређење образовања и васпитања (члан 15. Нацрта закона у односу на члан 16. Закона о уџбеницима и другим наставним средствима). Наиме, предложено решење предвиђа да Завод има рок од 30 дана од дана пријема рукописа за достављање стручне оцене Министарству, при чему се као мера заштите интереса издавача од кашњења Завода, предвиђа могућност подношења тужбе суду за накнаду штете настале због наведеног непоступања. Постојеће решење у оваквим случајевима

као меру заштите интереса издавача предвиђа да уколико Завод не испоштује предвиђени рок за доставу стручне оцене, министарство одређује додатни рок од 15 дана. Додатно, постојеће законско решење предвиђа могућност да уколико се и тај рок не испоштује, рукопис се прослеђује надлежном савету ради припреме стручне оцене, при чему уколико и надлежни савет не достави стручну оцену, директно Министарство одлучује о захтеву издавача. С обзиром да предложено и постојеће решење суштински, са аспекта трошкова и активности неопходних за постизање мера заштите, различито посматрају поменути материју, Канцеларија позива обрађивача прописа да предочи анализу трошкова и очекиваних користи које оваква решења проузрокују, са оценом зашто се обрађивач прописа одлучио за предложено решење. Поменути анализу је потребно представити у оквиру одговора на питање *Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?*, и одговора на питање *Које ће мере током примене акта бити предузете да би се остварили разлози доношења акта?*

10) Канцеларија је мишљења да је у члану 15. став 15. Нацрта закона начињена грешка техничког карактера. Наиме, став 15. прописује да је Тим прегледача дужан да најкасније у року од 30 дана од дана пријема материјала из става 4. истог члана сачини стручну оцену квалитета тог рукописа, са образложењем и податком о лицима која су учествовала у поступку. С обзиром да је у члану 15. став 4 прописано да Комисију за избор чланова листе прегледача (у даљем тексту: комисија) именује министар, очигледно је да обрађивач прописа у ставу 15. грешком упућује на примену става 4. истог члана. Како би се избегли проблеми у примени, Канцеларија сугерише обрађивачу прописа да преиспита садржину става 15. и уклони грешку. Такође, Канцеларија скреће пажњу обрађивачу прописа на одредбу члана 15. став 22. Нацрта закона која предвиђа да стручну оцену квалитета рукописа потписују сви чланови Комисије. С обзиром да Комисија за избор чланова листе прегледача ни у једном тренутку није задужена за израду и достављање стручне оцене, мишљења смо да је обрађивач прописа у датом делу текста начинио техничку грешку која се понавља и у члану 16. став 1. Нацрта закона, члану 20. став 2. тачка 7) Нацрта закона и члану 22. став 6. Нацрта закона.

11) Канцеларија скреће пажњу обрађивачу прописа да је у оквиру одговора на питање *Које ће мере током примене акта бити предузете да би се остварили разлози доношења акта?* требало да пружи опис механизма за благовремено издавање нискотиражних уџбеника. Наиме, у члану 31. став 2. Нацрта закона предвиђено је да јавни издавач има обавезу да нискотиражне уџбенике објави најкасније до 15. августа текуће године за наредну школску годину. Додатно, у делу казних одредби, у члану 37. Нацрта закона предвиђене су казнене одредбе за јавног издавача уколико благовремено не изда нискотиражне уџбенике. Међутим, Канцеларија је мишљења да је обрађивач прописа требало у оквиру Анализе ефеката закона да пружи анализу мера и активности надлежних тела за благовремено постизање потребног обима нискотиражних уџбеника у случајевима када јавни издавач у предвиђеном року не изда потребан број поменутих уџбеника.

Имајући у виду напред наведено, Канцеларија констатује да анализа ефеката Нацрта закона о измени Закона о уџбеницима и другим наставним средствима, које је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа поднело на мишљење Министарство просвете, науке и технолошког развоја, НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ПРОПИСА.

ДИРЕКТОР

Мира Прокопијевић

