



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

ИЗВЕШТАЈ
О АНАЛИЗИ ПОСТУПКА ОДОБРАВАЊА УЏБЕНИКА
И ИЗБОРА УЏБЕНИКА У ШКОЛАМА

Београд, децембар 2012. године

Садржај:

1. Увод	3
2. Резиме	4
3. Законски и институционални оквир	5
4. Поступак одобравања уџбеника и избора уџбеника	6
4.1 Дозвола за издавање уџбеника – лиценца	6
4.2 Подношење захтева за одобравање уџбеника и стручна оцена квалитета уџбеника	7
4.3 Експертиза	9
4.4 Предлог за одобравање уџбеника	10
4.5 Сукоб интереса	10
4.6 Избор уџбеника	11
5. Бесплатни уџбеници	12
6. Препоруке	14

1. УВОД

У оквиру једне од својих законских надлежности, да анализира прописе како би установила где се, у прописима, генеришу ризици за корупцију, Агенција за борбу против корупције¹ је анализирала поступак одобравања уџбеника и избора уџбеника у школама. С обзиром на то да су наведени поступци регулисани Законом о уџбеницима и другим наставним средствима², Агенција је анализирала одредбе закона и подзаконских аката које регулишу поменуте поступке.

Поред тога што има за циљ да укаже на ризике који се налазе у прописима који регулишу поступак одобравања и избора уџбеника, а који могу погодвати настанку корупције, извештајем су, такође, дате препоруке за отклањање ризика и унапређивање поступка одобравања и избора уџбеника у школама.

Ради свеобухватнијег разумевања поменутог поступка и давања што потпунијих препорука за његово унапређивање, Агенција је обавила разговоре са релевантним институцијама и установама који учествују у поступку одобравања уџбеника. Састанци су одржани са представницима Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Националног просветног савета (НПС), Завода за унапређивање образовања и васпитања (ЗУОВ), ЈП “Завод за уџбенике”, Издавачкаом кућом “Klett”, ОШ “Владислав Рибникар”. Поред наведених извора информација, користили смо и податке из документације везане за Пројекат “Бесплатни уџбеници” који нам је доставило Министарство просвете, науке и технолошког развоја³.

¹ У даљем тексту: Агенција.

² Закон о уџбеницима и другим наставним средствима (“Сл. Гласник РС”, бр. 72/09).

³ Уз допис број: 650-02-00375/2012-15 од 14.11.2012, године, Министарство просвете, науке и технолошког развоја доставило је Закључак Владе Републике Србије о прихватању пројекта “Бесплатни уџбенички комплети за ученике IV разреда основне школе и радне свеске за ученике I, II и III разреда основне школе” за школску 2012/2013. годину (05 Број: 610-3111/2012-1 од 7. маја 2012. године) и Пројекат “Бесплатни уџбенички комплети за ученике IV разреда основне школе и радне свеске за ученике I, II и III разреда основне школе” (за школску 2012/13. годину).

2. РЕЗИМЕ

Анализирајући поступак одобравања уџбеника и избора уџбеника у школама Агенција за борбу против корупције дошла је до следећих кључних налаза, који представљају ризик за настанак корупције:

- Законом о уџбеницима и другим наставним средствима није регулисан поступак давања стручне оцене квалитета рукописа уџбеника у Заводу за унапређивање образовања и васпитања.

- Правилник о образовању и раду радне групе за давање стручне оцене квалитета рукописа уџбеника, који је 26. јуна 2012. године усвојио Управни одбор Завода за унапређивање образовања и васпитања (ЗУОВ), садржи низ одредаба којима се директору Завода дају широка овлашћења у поступку давања стручне оцене квалитета уџбеника.

- Идентитет лица која ангажује ЗУОВ, које дају стручну оцену квалитета рукописа уџбеника, је непознат заинтересованој јавности и као последица тога не постоји могућност да се сазна да ли су ова лица у сукобу интереса.

- Одредбе Закона о уџбеницима и другим наставним средствима омогућују институцијама које учествују у овом поступку да без икаквих последица прекорачују рокове који су прописани законом.

- Издавачи немају информацију шта се дешава са њиховим захтевом у одређеној фази поступка одобравања уџбеника.

- Одредбама Закона о уџбеницима и другим наставним средствима омогућено је Националном просветном савету, институцији која предлаже министру одобравање рукописа уџбеника, да у случају негативне стручне оцене уџбеника коју даје Завод за унапређивање образовања и васпитања, уопште не поступа, већ чекају да прође рок од 60 дана, па о захтеву одлучује министар, или уколико буде поднет захтев за експертизу, поступају по захтеву.

- Законом није прописан рок за подношење захтева за експертизу.

- Читав поступак избора уџбеника чија куповина се финансира из буџета Републике Србије, у склопу пројекта “Бесплатни уџбеници”, спроводи се без упоришта у закону.

- Законом о уџбеницима и другим наставним средствима нису предвиђени критеријуми за избор уџбеника у школама.

3. ЗАКОНСКИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР

Поступак одобравања уџбеника и избора уџбеника регулисан је Законом о уџбеницима и другим наставним средствима. Овим законом регулисано је припремање, одобравање, издавање и избор уџбеника и уџбеничких комплета за основну и средњу школу, као и њихово праћење и вредновање током коришћења у образовно-васпитном раду.

У циљу спровођења закона донет је и низ подзаконских аката: Правилник о дозволи за издавање уџбеника – лиценци, Правилник о нискотиражним уџбеницима, Правилник о садржини и начину вођења Регистра издавача који су добили дозволу за издавање уџбеника и других наставних средстава, Правилник о садржини и начину вођења Регистра одобрених уџбеника, Правилник о стандардима квалитета уџбеника и упутство о њиховој употреби, Правилник о плану уџбеника⁴.

Закон о основама система образовања и васпитања⁵ је системски закон у области образовања. Овим законом утврђене су надлежности институција које учествују у поступку одобравања уџбеника.

У поступку одобравања уџбеника учествује неколико институција. Министарство за послове образовања надлежно је за одобравање уџбеника. Национални просветни савет (НПС) доноси план уџбеника и предлаже одобравање уџбеника и наставних средстава. Савет за стручно образовање и образовање одраслих предлаже одобравање уџбеника и наставних средстава стручних предмета. Завод за унапређивање образовања и васпитања (ЗУОВ) обавља стручне послове у припреми прописа из надлежности министарства, Националног просветног савета и Савета за стручно образовање и образовање одраслих. ЗУОВ, у оквиру Центра за развој програма и уџбеника, припрема стандарде квалитета уџбеника и наставних средстава и даје стручне оцене квалитета уџбеника основног и средњег образовања.

⁴ Правилник о дозволи за издавање уџбеника-лиценци (“Сл. Гласник РС”, бр. 6/10), Правилник о нискотиражним уџбеницима (“Сл. Гласник РС”, бр.30/10), Правилник о садржини и начину вођења Регистра издавача који су добили дозволу за издавање уџбеника и других наставних средстава (“Сл. Гласник РС”, бр. 21/10), Правилник о садржини и начину вођења Регистра одобрених уџбеника (“Сл. Гласник РС”, бр. 21/10), Правилник о стандардима квалитета уџбеника и упутство о њиховој употреби (“Сл. Гласник РС”, бр. 1/10), Правилник о плану уџбеника (“Сл. Гласник РС”, бр. 1/10).

⁵ Закон о основама система образовања и васпитања (“Сл. Гласник РС”, бр.72/09 и 52/11).

4. ПОСТУПАК ОДОБРАВАЊА УЏБЕНИКА И ИЗБОРА УЏБЕНИКА

4.1 Дозвола за издавање уџбеника - лиценца

Према подацима са сајта Министарства просвете, науке и технолошког развоја, у Републици Србији, закључно са 30.09.2012. године има 73 издавача са дозволом за издавање уџбеника – лиценцом,⁶ од тога, један јавни издавач, ЈП “Завод за уџбенике”, и остало су приватни издавачи.

Одредбама чл. 6. и 7. закона прописани су услови за добијање и одузимање лиценце. Овај поступак ближе је регулисан Правилником о дозволи за издавање уџбеника. Лиценцу издаје министарство надлежно за послове образовања.

Одредбама члана 7. прописани у разлози за одузимање лиценце. Као један од разлога за одузимање лиценце предвиђено је и да се лиценца одузима издавачу за кога се правоснажном пресудом утврди да је фалсификовао рукопис уџбеника, обезбедио одобравање и избор уџбеника уз давање мита или објавио уџбеник без одобрења аутора. Издавач коме је одузета лиценца може да поднесе нови захтев за издавање лиценце по истеку периода од годину дана од дана одузимања лиценце.

Тренутно, не постоји контрола пословања издавача. Немогуће је сазнати колико је издавач штампао уџбеника и да ли је то рађено у складу са каталогизацијом. Издавачи нису у обавези да пријаве где су им магацини, па постоје индиције да неки издавачи имају магацине у школама, становима. У таквој ситуацији нико не може да конторлише ниједну издавачку кућу.⁷

4.2 Подношење захтева за одобравање уџбеника и стручна оцена квалитета уџбеника

Процедура одобравања уџбеника укратко изгледа овако:

Издавач подноси захтев за одобравање рукописа уџбеника министарству. Након тога, министарство прослеђује рукопис уџбеника ЗУОВ, који даје стручну оцену квалитета уџбеника, у складу са прописаним стандардима. ЗУОВ рукопис уџбеника и

⁶ Подаци доступни на: <http://www.mpn.gov.rs/prosveta/page.php?page=169>

⁷ Према наводима Милољуба Албијанића, директора и главног уредника ЈП “Завод за уџбенике” на састанку који је одржан 10.10.2012. године са представницима Агенције.

Извештај о анализи поступка одобравања уџбеника и избора уџбеника у школама

стручну оцену квалитета доставља НПС, који даје предлог за одобравање или одбијање рукописа уџбеника. Коначну одлуку о одобравању уџбеника даје министар, који доноси решење о одобравању/одбијању уџбеника.

Одредбама члана 15. закона регулисано је подношење захтева за одобравање уџбеника. Захтев за одобравање уџбеника издавач подноси министарству до 1. октобра школске године која претходи школској години у којој ће се уџбеник одобрити. Министарство по пријему захтева, доставља ЗУОВ рукопис уџбеника, у року од 30 дана.

ЗУОВ, према прописаним стандардима, даје стручну оцену квалитета рукописа уџбеника. Рукопис уџбеника и стручну оцену квалитета рукописа уџбеника са образложењем ЗУОВ доставља НПС, односно Савету за стручно образовање и образовање одраслих.

Одредбама закона није регулисан поступак давања стручне оцене квалитета рукописа уџбеника у ЗУОВ. Из законских одредаба нејасно је ко је у ЗУОВ надлежан за давање стручне оцене квалитета рукописа уџбеника, на основу прописаних стандарда.

Управни одбор ЗУОВ донео је Правилник о образовању и раду радне групе за давање стручне оцене квалитета рукописа уџбеника,⁸ којим је ближе уређен начин образовања радних група и сам поступак давања стручне оцене квалитета уџбеника.

Овај правилник је донет тек 26. јуна 2012. године, што значи да је до тог датума, поступак стручне оцене рукописа уџбеника у Заводу био нерегулисан.

Рукопис уџбеника оцењује трочлана радна група, коју образује директор ЗУОВ својим решењем. Правило је да једна радна група оцењује један рукопис. Правилником је предвиђен изузетак по коме директор ЗУОВ може за поједини рукопис уџбеника да образује две или више радних група, са истим задатком. Свака радна група ради самостално и истовремено и након обављеног посла сачињава предлог стручне оцене. Овако формулисана одредба представља изузетан ризик за појаву корупције. Практично, то значи да директор ЗУОВ одлучује који предлог ће бити прихваћен као званична стручна оцена ЗУОВ, без утврђених критеријума за доношење одлуке.

Овим Правилником предвиђен је још један изузетак. Наиме, директор ЗУОВ може да образује нову радну групу са истим задатком, уколико радна верзија документа коју је сачинила претходно образована радна група, не буде прихваћена из објективних разлога. Који су то “објективни разлози” за неприхватање верзије стручне оцене Правилник не дефинише, па се може закључити да се одлука о томе своди на арбитрерност директора завода.

По правилу, предлог чланова радне групе, у писаној форми заједнички сачињавају запослени и руководиоци. Изузетно, директор ЗУОВ из оправданих разлога може да образује радну групу за дати рукопис и без предлога запослених и руководиоца. Овде имамо сличну ситуацију у којој директор ЗУОВ из “оправданих разлога” има право да одлучује о неком питању, мимо уобичајене процедуре. Правилником није прописано који су то оправдани разлози, што би значило да директор ЗУОВ процењује када је оправдано формирати радну групу без предлога и ко ће бити чланови те радне групе.

Законом је регулисано да ЗУОВ поступа у року од 30 дана од дана пријема захтева и о исходу стручне анализе обавештава министарство. Уколико ЗУОВ не поступи у року прописаним законом, министарство може одредити накнадни рок од 15 дана за

⁸ Доступно на: http://www.zuov.gov.rs/novisajt2012/ozavodu_dokumenta_zavoda.html

Извештај о анализи поступка одобравања уџбеника и избора уџбеника у школама

поступање. Ако ЗУОВ ни у накнадно остављеном року не достави стручну оцену квалитета рукописа уџбеника, министарство без одлагања доставља рукопис уџбеника надлежном савету, ради припреме стручне оцене и утврђивање предлога за одобравање уџбеника. Ако надлежни савет не достави предлог или ако предлог не достави у року од 60 дана од дана добијања стручне оцене из ЗУОВ, министар, без предлога надлежног савета, одлучује о захтеву издавача.

Овакве одредбе закона омогућавају институцијама које учествују у поступку да без икаквих последица прекорачују рокове који су прописани законом. При томе, издавачи немају повратну информацију шта се дешава са њиховим захтевом у одређеној фази процедуре оцене квалитета уџбеника, јер институције немају обавезу да обавештавају издаваче. Све наведено представља ризик за настанак корупције.

Из разговора са издавачима сазнали смо да овако регулисана процедура, у којој учествује више институција, са предугим роковима, са нејасним процедурама у оквиру надлежних институција, тајним комисијама, недостатку комуникације између издавача и институтција, доприноси томе да издавачи траже заобилазне начине да сазнају шта се дешава са рукописом уџбеника.⁹

Посебан проблем са аспекта ризика за настанак корупције који се појавио из овако регулисане процедуре је питање сукоба интереса. О сукобу интереса биће више речи у одељку 4.5. овог извештаја.

Одредбама закона прописана је садржина стручне оцене квалитета рукописа уџбеника. У пракси се дешавало да стручне оцене квалитета рукописа уџбеника, посебно позитивна мишљења, нису садржала адекватна образложења. Ово је проблем због тога што НПС на основу стручне оцене квалитета треба да предложи министру одобравање уџбеника. У случају негативне оцене, документа су имала образложење, што није био случај са позитивним стручним оценама. Тек након више интервенција министарства, ЗУОВ је почео детаљније да образлаже своје стручне оцене.¹⁰ Релевантни прописи не садрже прецизна упутства о томе како би требало да изгледа образложење стручне оцене и шта би то образложење требало да садржи.

4.3 Експертиза

У случају када ЗУОВ да негативну стручну оцену квалитета рукописа уџбеника, издавач има право да тражи експертизу од НПС.

Поступак експертизе регулисан је одредбама члана 18. Закона. Издавач може да тражи експертизу рукописа уџбеника од НПС, уколико сматра да Завод није дао стручну оцену квалитета рукописа уџбеника на основу прописаних стандарда. НПС има рок од 60 дана да одлучи о захтеву издавача и да га о томе обавести. Уколико сматра да је

⁹ Према наводима Гордане Кнежевић Орлић, директорке Издавачке куће “Клетт”, са састанка који је одржан 27.09. 2012. године са представницима Агенције.

¹⁰ Према наводима представника Министарства просвете и науке, са састанака који је одржан 23.07.2012. године са представницима Агенције.

Извештај о анализи поступка одобравања уџбеника и избора уџбеника у школама

захтев оправдан НПС, односно стручна комисија коју он образује, врши експертизу рукописа у року од 60 дана од дана пријема уредног захтева. Уколико захтев није оправдан, НПС је дужан да о томе обавести издавача у року од 30 дана од дана пријема уредног захтева. Трошкове експертизе рукописа уџбеника плаћа издавач.

Национални просветни савет донео је Правилник о поступку експертизе рукописа уџбеника¹¹ којим је регулисан наведени поступак, за рукописе који нису добили позитивно мишљење ЗУОВ. Након формалне провере, НПС ангажује два експерта који ће вршити стручну проверу рукописа. Овим Правилником прописано је шта се сматра сукобом интереса. Изабрани експерт потписује изјаву да није у сукобу интреса и да испуњава друге услове. На основу мишљења експерата, НПС на седници доноси коначну одлуку о одобравању или неодобравању уџбеника. Одлука се доставља министарству.

У складу са законским одредбама НПС има надлежност да поступа у првом степену дајући предлог за одобравање уџбеника, у случају када ЗУОВ да позитивну стручну оцену, али и у другом степену, по захтеву издавача за експертизу рукописа уџбеника.

Одредбама закона, као ни правилником НПС није прописан рок за подношење захтева за експертизу.

У пракси, НПС не поступа у првом степену у случају када ЗУОВ да негативну стручну оцену рукописа уџбеника, већ чекају да прође 60 дана од дана пријема негативне стручне оцене, па ако издавач не поднесе захтев за експертизу, НПС не поступа, а о захтеву одлучује министар на основу негативне стручне оцене ЗУОВ.¹² Када се узму у обзир одредбе закона и пракса, поставља се питање сврсисходности поступања НПС у првом и другом степену.

Правилником о поступку експертизе рукописа уџбеника у НПС прописано је да експерт не може бити аутор или рецензент уџбеника за тај предмет у истом разреду, у пословној вези са неком од издавачких кућа, запослен у Министарству просвете и науке или ЗУОВ, члан НПС, члан комисије ЗУОВ која је рецензирала рукопис уџбеника. Изабрани експерт потписује изјаву да задовољава наведене услове.

Законом о уџбеницима и другим наставним средствима није регулисано питање забране сукоба интереса у поступку експертизе. Цео поступак експертизе, начин избора експерата и њихов рад, као и питање сукоба интереса треба регулисати законом.

¹¹ Доступно на: <http://www.nps.gov.rs/ekspertiza/pravilnik-o-postupku-ekspertize/#more-2444>

¹² Према наводима Проф. др Десанке Радуновић, председнице НПС на састанку који је одржан 11.10.2012. године са представницима Агнеције.

4.4 Предлог за одобравање уџбеника

Национални просветни савет, у року од 30 дана од дана пријема позитивне стручне оцене квалитета рукописа уџбеника, предлаже министру њихово одобравање. Савет за стручно образовање и образовање одраслих предлаже министру одобравање уџбеника односно наставног средства за стручне предмете у истом року од 30 дана. На основу предлога надлежног савета министар у року од 15 дана доноси решење. У случају да министар оцени да се на основу предлога надлежног савета не може донети решење о одобравању уџбеника, може затражити од надлежног савета да допуни или додатно образложи свој предлог. Ако надлежни савет не допуни или не образложи свој предлог у року од 30 дана од дана пријема захтева, министар доноси решење. Практично, улога Националног просветног савета је да потврди позитивну стручну оцену Завода и да на основу те оцене утврди предлог за одобравање уџбеника. Осим тога, овде је министру остављена могућност да “оцени” да ли на основу предлога Савета може донети решење.

Поставља се питање на основу чега министар одлучује у овом случају, када је Завод дао позитивну стручну оцену квалитета уџбеника и Савет на основу тога дао предлог за одобравање уџбеника. Одредбама закона није прецизирано на основу чега министар цени да ли може одлучити на основу мишљења савета као и на основу којих критеријума одлучује у том случају. Овако формулисаним одредбом закона министру се дају велика дискрециона овлашћења, што представља потенцијални ризик за настанак корупције.

4.5 Сукоб интереса

Одредбом члана 19. закона регулисано је питање сукоба интереса. У поступку стручне оцене квалитета рукописа уџбеника лице које учествује у том поступку, пре почетка рада потписује изјаву да није аутор уџбеника, односно да није са аутором рукописа или издавачем који има лиценцу повезано лице. Законом је дефинисано која лица се сматрају повезаним лицима. Прописано је да се повезаним лицем сматра супружник или ванбрачни партнер, крвни сродник у правој линији, односно побочној линији до другог степена сродства, усвојитељ или усвојеник, као и свако друго правно или физичко лице које се према другим основама и околностима, укључујући и акционарство, заснован радни однос код издавача и друге облике плаћене сарадње, може оправдано сматрати интересно повезаним са аутором рукописа уџбеника или издавачем. Поред тога рукопис уџбеника не могу да оцењују аутори уџбеника за исти предмет истог разреда, аутори запослени у министарству или у Заводу, као ни чланови надлежног савета. Уџбеници одобрени од стране лица која су у сукобу интереса повлаче се из употребе.

У ЗУОВ стручну оцену квалитета уџбеника дају радне групе које формира директор ЗУОВ. Идентитет лица која раде стручне оцене је непознат заинтересованој јавности и може се сазнати само уколико заинтересоване стране захтевају ту информацију у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја.¹³ У пракси се дешавало да лица која раде стручну оцену квалитета уџбеника буду интересно повезана са аутором уџбеника или самим издавачем.¹⁴ Како је идентитет ових лица непознат, нико не може да реагује уколико има сазнања да су ова лица у сукобу интереса. Овај проблем могао би се решити тако што би заинтересованој јавности био познат идентитет лица која врше стручну оцену квалитета, повећањем одговорности лица која оцењују рукопис уџбеника и прописивањем санкције за несавесно обављен посао.

4.6 Избор уџбеника

Поступак избора уџбеника који ће се користити у школама регулисан је одредбама члана 36. закона. Наставничко веће на образложен предлог стручних већа за област предмета, односно стручних актива наставника разредне наставе доноси одлуку о избору уџбеника и наставних средстава који ће се користити у школи од наредне школске године. Одлука о избору уџбеника доноси се на основу Каталога.

Законом нису предвиђени критеријуми на основу којих школе бирају уџбенике и чиме се руководе приликом одабира.

У пракси, стручна већа, односно активи наставника разредне наставе предлажу наставничком већу који уџбеници ће се користити у школи. Предлози стручних актива, односно активи наставника разредне наставе не садрже образложења. Наставничко веће доноси коначну одлуку. Одлука и списак уџбеника објављује на огласној табли школе и обавезујућа је за све који изводе процес наставе.

У поступку избора уџбеника, који претходи доношењу одлуке наставничког већа, када наставник испред себе има два или три уџбеника уједначеног квалитета, приликом избора уџбеника један од одлучујућих фактора представља и понуда коју издавачке куће нуде школи нпр. интерактивне табле, CD и друге пригодне донације школи.¹⁵ По мишљењу Агенције, овакав вид поступања издавача, може представљати акт корупције саме институције.

О избору уџбеника који се финансирају из буџета детаљније ће бити речи у наредном поглављу.

¹³ Доступно на: www.propisi.com/zakon-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja.html

¹⁴ Према наводима Гордане Кнежевић Орлић, директорке ИК “Клетт”, на састанку одржаном 27.09.2012. године и Милољуба Албијанића, директора и главног уредника ЈП “Завод за уџбенике”, на састанку који је одржан 10.10.2012. године.

¹⁵ Према наводима Снежане Кнежевић, директорке ОШ “Владислав Рибникар”, на састанку који је одржан 17.10.2012. године са представником Агенције.

5. БЕСПЛАТНИ УЏБЕНИЦИ

Законом није регулисано финансирање набавке уџбеника из средстава републичког буџета, тако да Агенција није била у могућности да анализира законске одредбе које се на то односе. О пројекту “Бесплатни уџбеници за први, други и трећи разред основне школе” информације смо добили из обављених разговора са институцијама, из медија и документације везане за Пројекат “Бесплатни уџбеници” коју нам је доставило Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

Примена пројекта “Бесплатни уџбеници за први, други и трећи разред основне школе” спроводи се од школске 2009/2010. године. Ову акцију подржале су Аутономна покрајина Војводина и локалне самоуправе. Као основ за покретање ове акције наводи се Уставна одредба по којој је основно образовање обавезно и бесплатно.

У циљу спровођења пројекта Министарство просвете и науке и технолошког развоја расписује јавну набавку уџбеника у рестриктивном поступку. У првој фази рестриктивног поступка објављује се јавни позив за прикупљање пријава. Након тога, комисија оцењује пристигле пријаве и доноси одлуку о признавању квалификација. У другој фази рестриктивног поступка врши се набавка уџбеника који су одабрани у складу са чланом 36. Закона о уџбеницима и другим наставним средствима, а не на основу Закона о јавним набавкама.

Дакле, Комисија за јавну набавку министарства не врши избор уџбеника, већ набавља уџбенике који су одабрани од стране наставничких већа у школама. Избор уџбеника као и њихова количина су радње које претходе поступку јавне набавке и Комисија за јавне набавке не учествује у том поступку.¹⁶

Комисија коју формира министарство бира комплете уџбеника и формира Листу уџбеничких комплета за обавезне предмете. Наставничка већа у школама са наведене Листе бирају уџбенике који ће се користити у школама, по правилу: један наставнички актив бира један уџбеник који ће се користити у школама три године.

Оваквом праксом коју је увело министарство крше се одредбе закона које прописују начин избора уџбеника у школама и период на који се бирају уџбеници.

Почетком 2012. године министарство је упутило позив свим издавачима да пре подношења пријаве на конкурс, раздвоје своје уџбенике на радне и нерадне. Овако раздвојени уџбеници нису поново пролазили процедуру одобравања, већ само проверу у министарству да ли раздвојени уџбеници одговарају одобреним уџбеницима. Тиме се крше одредбе закона које регулишу поступак одобравања уџбеника, односно изузима се примена закона за раздвојене уџбенике, на основу одлуке министарства.

¹⁶ Навод Министарства просвете, науке и технолошког развоја из дописа број: 07-00-69/2012-05 од 11.10.2012, године који је достављен на захтев Агенције за борбу против корупције.

Начин спровођења пројекта “Бесплатни уџбеници” треба детаљно регулисати законом. Правила одобравања уџбеника, али и избор уџбеника треба да буду једнака, без обзира да ли се ради о одобравању уџбеника чија се набавка финансира из републичког/локалног буџета или о уџбеницима чију набавку плаћају родитељи. Не занемарујући позитивне ефекте које је ова акција до сада имала, сматрамо да чињеница да се цео поступак спроводи мимо закона, може да представља ризик за настанак корупције.

Агенција за борбу против корупције примила је крајем 2011. године представку Предузећа за издаваштво “Корак по корак”, којом су указали на неправилности учињене у поступку јавне набавке добра – уџбеника за први, други и трећи разред основне школе у школској 2011/2012 години, а који је спроведен у циљу реализације пројекта “Бесплатни уџбеници за ученике првог, другог и трећег разреда основне школе у школској 2011/2012. години”. Према наводима из представке, одређена издавачка кућа слала је школама допис којим их обавештава да су за пројекат бесплатних уџбеника припремили уџбеничке комплете који ће бити купљени на тендеру и достављају каталог посебно направљен за пројекат бесплатних уџбеника у којем између осталог стоји и да ће сваки учитељ који поручи 20 и више уџбеника по разреду, добити одговарајући поклон. Као доказ за ове наводе, уз представку је приложена фотокопија понуде послате поштом једној основној школи. Према наводима из представке, ова издавачка кућа добила је и највећи удео у укупном износу јавне набавке. Поред осталог, указују и да је избор уџбеника вршен супротно члану 36. закона.

6. ПРЕПОРУКЕ

На основу анализе поступка давања стручне оцене рукописа уџбеника, поступка одобравања и избора уџбеника у школама и законских одредаба које регулишу овај поступак, Агенција за борбу против корупције даје следеће препоруке за смањење ризика за настанак корупције у наведеним поступцима:

Министарству просвете, науке и технолошког развоја и Народној скупштини

- Законом регулисати финансирање уџбеника средствима републичког буџета
- Законом регулисати поступак оцене квалитета уџбеника који се спроводи у Заводу за унапређивање образовања и васпитања
- Законом детаљно регулисати садржај акта о стручкој оцени квалитета рукописа уџбеника, уз обавезно образложење и податке о лицима која су учествовала у поступку
- Ограничити дискрециона овлашћења руководиоца институција које учествују у поступку одобравања уџбеника и министра
- Преиспитати надлежности Националног просветног савета да одлучује у првом и другом степену
- Поједноставити процедуре стручне оцене рукописа уџбеника и одобравања уџбеника
- Одредбе о сукобу интереса треба да се односе на сва лица која на било који начин учествују у поступцима стручне оцене, експертизе и одобравања уџбеника; успоставити поступак и орган који ће вршити надзор над применом ових одредаба
- Поступак експертизе, начин избора експерата и њихов рад, питање сукоба интереса, као и рок за подношење захтева за експертизу треба регулисати законом,
- Прописати санкције за прекорачење рокова утврђених законом
- Прописивање забране да издавач школи, директору или другом одговорном лицу, наставнику, учитељу или било ком члану стручног особља даје донацију/поклон у новцу, стварима, правима или на било који други начин, лично или преко трећег лица, увођење санкције за издавача који ту забрану прекрши, у виду новчане санкције и губитка лиценце
- Успоставити контролу пословања издавача

Министарству просвете, науке и технолошког развоја и школама

- Прописати обавезу активима наставника односно стручним већима који бирају уџбенике који ће се користити у школи да предлог о избору уџбеника садржи детаљно образложење;
- Увести евалуацију уџбеника у школама, коју би радили наставници који су уџбенике изабрали, као и ученици који уџбенике користе.