

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Предлога закона о уџбеницима

I Општа процена ризика корупције

Влада Републике Србије усвојила је на седници одржаној 9. априла 2015. године Предлог закона о уџбеницима (у даљем тексту: Предлог закона) и упутила га Народној скупштини.

Предмет Предлога закона је припремање, одобравање, избор, издавање, повлачење и праћење уџбеника и уџбеничког комплета, приручника и наставних материјала и додатних наставних средстава за основну и средњу школу. Према образложењу, разлог за доношење овог закона садржан је 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. Предлог закона уводи нове институте и нове категорије уџбеника у циљу повећања квалитета и доступности уџбеника свим ученицима. Поред тога, како је истакнуто, током петогодишње примене Закона о уџбеницима и другим наставним средствима утврђена је потреба да се побољшају, прецизирају и поједноставе постојеће процедуре, чиме би се повећала ефикасност целокупног поступка одобравања уџбеника и осигурао већи квалитет уџбеника.

Агенција за борбу против корупције је од 2012. године, када је припремила и објавила извештај са препорукама за отклањање ризика корупције и унапређење поступака одобравања и избора уџбеника, у више прилика указивала на потребу измене правног оквира у овој области. Предлогом закона прихваћене су неке од препорука Агенције. С друге стране, међутим, предложена решења и даље садрже извесне ризике корупције и недостатке.

Једна од препорука Агенције односила се на потребу да се законским одредбама регулише финансирање набавке уџбеника средствима републичког буџета. Међутим, иако је Предлогом закона предвиђено финансирање набавке уџбеника за ученике из социјално/материјално угрожених породица, ове одредбе садрже недостатке и ризике корупције, који доводе у питање остваривање њиховог циља.

Агенција је нагласила да је неопходно детаљно уредити поступке оцењивања и експертизе, уз прописивање обавезног образложења аката о оцењивању и експертизи, те јавности података о лицима која су учествовала у тим поступцима. Међутим, Предлогом закона није предвиђена јавност података о члановима стручне комисије која врши експертизу рукописа. Додатно, министру је дато овлашћење да подзаконским актима уреди питања поступка давања стручне оцене и поступка давања стручног мишљења, које је, према мишљењу Агенције, неопходно детаљније регулисати законским одредбама.

Поред наведеног, Агенција је посебно истицала значај адекватног регулисања питања сукоба интереса за сва лица која учествују у поступцима стручне оцене квалитета рукописа уџбеника, експертизе и одобравања уџбеника. Између осталог, Агенција је

препоручила да се уреди поступак одлучивања о сукобу интереса, те да се одреди орган који ће бити надлежан за спровођење овог поступка и вршење надзора над применом ових одредаба.

Предложеним решењем није прецизирано која се лица, у смислу Предлога закона, сматрају повезаним лицима са одговорним лицем издавача. Имајући то у виду, потребно је допунити одредбе Предлога закона и предвидети да лице које учествује у поступку давања стручне оцене, односно у поступку експертизе, али и у поступку одобравања уџбеника и поступку одобравања приручника и наставних материјала, додатних наставних средстава, наставних помагала, дидактичких средстава и дидактичких игровних средстава, не може бити супружник или ванбрачни партнер, крвни сродник у правој линији, односно у побочној линији до другог степена сродства, усвојитељ или усвојеник одговорног лица издавача. Поред овога, Предлогом закона потребно је нешто детаљније уредити поступак одлучивања о сукобу интереса.

Предлог закона садржи и ризике корупције који се, између осталог, односе на недостатак критеријума за одлучивање и непостојање прописаних услова и критеријума за именовање чланова комисије.

II Процена ризика корупције у појединим одредбама Предлога закона

У овом делу мишљења налази се приказ ризика корупције у појединим одредбама Предлога закона и препоруке за њихово отклањање.

Финансирање уџбеника средствима републичког буџета

Један од основних проблема у поступку одобравања уџбеника и избора уџбеника у школама је то што важећим Законом није регулисано финансирање набавке уџбеника из средстава републичког буџета. Агенција је у свом извештају дала препоруку да се законом регулише финансирање набавке уџбеника средствима републичког буџета, као и начин спровођења пројекта *Бесплатни уџбеници*.

Члан 9.

Ставом 1. прописано је да, у циљу омогућавања једнаке доступности образовања и васпитања *ученицима и полазницима из социјално/материјално угрожених породица*, Влада *може*, у складу са расположивим средствима републичког буџета, да донесе одлуку о финансирању, односно суфинансирању набавке уџбеника, приручника и наставних материјала за наредну школску годину. Поред тога, према ставу 2, овом одлуком Влада *може* обезбедити средства и за финансирање, односно суфинансирање уџбеника, приручника и наставног материјала за ученике и полазнике са сметњама у развоју и инвалидитетом, припаднике националне мањине, као и за стручне предмете у стручним и уметничким школама.

Овим одредбама, по нашем мишљењу, није прецизно прописано у којим ситуацијама ће Влада донети одлуку о финансирању, односно суфинансирању набавке уџбеника, приручника и наставних материјала за наредну школску годину, нити који је рок за доношење те одлуке. Поред тога, нејасно је који субјект и на основу којих критеријума одлучује о томе ко су ученици и полазници из *социјално/материјално угрожених породица*. Имајући у виду наведено, у циљу спречавања различитог тумачења, препорука је да се ове одредбе допуне тако што ће се уредити поменута питања.

Ставом 3. предвиђено је да Влада *одлуком*, између осталог, утврђује *услове и критеријуме на основу којих ученик, односно полазник остварује право на финансирање, односно суфинансирање*. На овај начин, Влади је дато овлашћење да својом одлуком уреди питања која је нужно регулисати законским одредбама. Имајући то у виду, препорука је да се Предлогом закона уреде услови и критеријуми на основу којих ученик, односно полазник остварује право на финансирање, односно суфинансирање.

Према ставу 4, избор и набавка уџбеника, приручника и наставних материјала утврђених одлуком Владе врши се у *складу са овим законом и законом који уређује област јавних набавки*. Имајући у виду да Предлогом закона, по нашем мишљењу, нису уређена на адекватан начин питања избора и набавке уџбеника, приручника и наставних материјала утврђених одлуком Владе, поставља се питање на који начин ће се ови процеси *вршити у складу са овим законом*. Имајући то у виду, неопходно је одредбама Предлога закона детаљније уредити питања услова и критеријума за избор уџбеника, приручника и наставних материјала утврђених одлуком Владе, као и начин спровођења ових набавки.

Каталог уџбеника

Члан 17.

Ставом 2. и ставом 3. предвиђено је да се у ситуацији када се за исти предмет у истом разреду на Листи налази више од три уџбеника, или уџбеника на језику и писму националне мањине, у Каталог уврштају уџбеници које су изабрале школе које похађа најмање 15% ученика одређене генерације, односно генерације која похађа наставу на језику те националне мањине. Према ставу 5, министар, у складу са наведеним, доноси одлуку о уџбеницима који ће бити уврштени у каталог.

С обзиром на то да није ближе уређен поступак изјашњавања школа, чиме је остављен простор за различита тумачења, препорука је да се Предлогом закона детаљније уреди ово питање.

Каталог приручника и наставних материјала

Члан 18.

Ставом 4. прописано је да Каталог приручника и наставних материјала, између осталих података, садржи и назив предмета, разред и врсту школе за коју је *уџбеник* намењен, као и име аутора *уџбеника*. С обзиром на то да се овај члан односи на Каталог приручника и наставних материјала, а не на Каталог уџбеника, указујемо да је у ставу 4. тачке 2. и 3. реч *уџбеник* неопходно заменити речима *приручник и наставни материјал* у одговарајућем падежу.

Подношење захтева за одобравање уџбеника

Члан 20.

Према ставу 1, захтев за одобравање уџбеника издавач подноси Министарству у року који је утврђен јавним позивом. По нашем мишљењу, Предлогом закона требало би прописати рок за подношење захтева за одобравање уџбеника, па је препорука да се ова одредба, у том смислу, измени.

Ставом 4. тачка 9. прописано је да, између осталог, уз захтев, издавач подноси у штампаној и електронској форми изјаву о томе да ли је неко од чланова Листе оцењивача рукописа уџбеника *аутор уџбеника тог издавача, лице запослено код издавача, ангажовано или пословно повезано са њим, укључујући и друге облике плаћене сарадње.*

Ова новина је значајна са становишта спречавања корупције. Међутим, према предложеном решењу, изјава издавача не обухвата ситуацију када је неко од чланова Листе оцењивача са одговорним лицем издавача, или аутором уџбеника, супружник или ванбрачни партнер, крвни сродник у правој линији, односно у побочној линији до другог степена сродства, усвојитељ или усвојеник, иако би се тада несумњиво радило о сукобу интереса. Имајући у виду наведено, мишљења смо да би ову одредбу требало допунити тако што би се изјава издавача односила и на то да ли је неко од чланова Листе оцењивача са одговорним лицем издавача, или аутором уџбеника, супружник или ванбрачни партнер, крвни сродник у правој линији, односно у побочној линији до другог степена сродства, усвојитељ или усвојеник.

Листа оцењивача рукописа уџбеника

Члан 21.

Према ставу 1, избор лица са *одговарајућим образовањем и компетенцијама* која ће учествовати у оцењивању квалитета рукописа врши министар на основу јавног позива, а на предлог посебне комисије за избор Листе оцењивача. У ставу 2. наведено је да министар именује ову комисију, која има 11 чланова, и то: три члана која предлаже Национални просветни савет, једног члана којег предлаже Савет за стручно образовање и образовање одраслих, два члана која предлаже Завод, једног члана којег предлаже Покрајински завод и четири члана које предлаже Министарство.

Предлогом закона, међутим, нису прописани услови и критеријуми за именовање чланова ове комисије. Уместо тога, једном уопштеном формулацијом, предвиђено је да чланови комисије морају бити *стручњаци из области образовања и васпитања.* Имајући то у виду, препорука је да се ова одредба допуни и да се Предлогом закона пропишу јасни и прецизни услови и критеријуми за именовање чланова ове комисије којима би се, између осталог, спречио евентуални сукоб интереса.

Ставом 5. прописано је да чланови Листе оцењивача не могу бити лица која су аутори уџбеника за основну и средњу школу, као ни лица запослена, ангажована или пословно повезана са издавачем уџбеника, укључујући и друге облике плаћене сарадње, о чему доставља изјаву.

Предложеним решењем није обухваћена ситуација када је члан Листе оцењивача лице које је са одговорним лицем издавача супружник или ванбрачни партнер, крвни сродник у правој линији, односно у побочној линији до другог степена сродства, усвојитељ или усвојеник. Имајући у виду да би се у оваквим случајевима радило о очигледном сукобу интереса, ову одредбу је неопходно допунити и предвидети да чланови Листе оцењивача не могу бити лица која су са одговорним лицем издавача супружник или ванбрачни партнер, крвни сродник у правој линији, односно у побочној линији до другог степена сродства, усвојитељ или усвојеник.

На крају, ставом 14. прописано је да Министарство *води рачуна о довољној заступљености оцењивача за све предмете на свим нивоима образовања и по потреби*

расписује јавни позив за попуну Листе оцењивача.

Овом одредбом остављена су широка дискрециона овлашћења Министарству у погледу расписивања јавног конкурса. Препорука је да се ова одредба измени и да се прецизира када ће Министарство расписати јавни конкурс за попуну Листе оцењивача.

Стручна оцена

Члан 22.

Према ставу 4, Комисија, пре доношења Стручне оцене, *може једном вратити издавачу рукопис уџбеника на дораду, ради отклањања мањих недостатака.*

Ова одредба садржи ризик корупције, имајући у виду да је нејасно у којим ситуацијама Комисија враћа рукопис издавачу на дораду. Имајући то у виду, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се прецизирати који недостаци се сматрају *мањим недостацима* у рукопису уџбеника и предвидети да ће у свакој прилици када утврди постојање таквих недостатака, Комисија вратити рукопис уџбеника издавачу на дораду.

Ставом 14. прописано је да начин и *поступак давања Стручне оцене прописује министар*. По нашем мишљењу, поступак доношења стручне оцене квалитета је неопходно детаљније уредити Предлогом закона.

Поступак одобравања приручника и наставних материјала, додатних наставних средстава, наставних помагала, дидактичких средстава и дидактичких игровних средстава

Члан 24.

Ставом 1. предвиђено је да приручнике и наставне материјале одобрава министар, односно покрајински орган надлежан за послове образовања, на основу стручног мишљења *комисије коју из реда запослених формира Завод, односно Покрајински завод*, док је у ставу 2. наведено да додатна наставна средства, наставна помагала, дидактичка средства и дидактичка игровна средства одобрава Завод, односно Покрајински завод, на основу стручног мишљења *комисије коју из реда запослених формира Завод, односно Покрајински завод*. Поред тога, према ставу 3, уколико у Заводу, односно Покрајинском заводу нису запослена лица са одговарајућим образовањем, *могу се ангажовати лица са Листе оцењивача.*

Овим одредбама нису прописани услови и критеријуми за именовање чланова комисије Завода, односно Покрајинског завода. Имајући то у виду, препорука је да се ове одредбе Предлога закона допуне и да се пропишу јасни и прецизни услови и критеријуми за именовање чланова ове комисије.

Према ставу 5, начин и *поступак давања стручног мишљења прописује министар*. По нашем мишљењу, на овај начин министру је дато овлашћење да подзаконским актом уреди питање које би требало регулисати Предлогом закона. Имајући то у виду, препорука је да се одредбама Предлога закона детаљније уреди поступак давања стручног мишљења и одобравања приручника и наставних материјала, додатних наставних средстава, наставних помагала, дидактичких средстава и дидактичких игровних средстава.

Експертиза рукописа уџбеника

Члан 25.

Ставом 3. предвиђено је да Национални просветни савет образује стручну комисију од чланова Листе оцењивача који нису били чланови Комисије за уџбеник за који је поднет захтев за експертизу, о чему прибавља информацију од Завода.

Треба истаћи да је од изузетног значаја да подаци о лицима која су у сваком конкретном предмету учествовала у раду ове стручне комисије буду доступни јавности, како би се могло проверити да ли је у одређеном случају постојао евентуални сукоб интереса код чланова стручне комисије Националног просветног савета. Имајући у виду наведено, препорука је да се Предлогом закона пропише јавност података о члановима стручне комисије која врши експертизу рукописа.

Сукоб интереса

Члан 26.

Овим чланом уређено је спречавање сукоба интереса лица која учествују у давању стручне оцене и лица која учествују у поступку експертизе. Наиме, ставом 1. прописано је да лице које учествује у поступку давања стручне оцене квалитета уџбеника, односно у поступку експертизе, пре почетка рада потписује изјаву да није аутор уџбеника за основну и средњу школу, као и да није запослен, ангажован, пословно повезан са издавачем уџбеника, укључујући и друге облике плаћене сарадње, *односно да није повезан са одговорним лицем издавача.*

Овом одредбом, међутим, није прецизирано која се лица, у смислу Предлога закона, сматрају повезаним лицима са одговорним лицем издавача. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе допуне тако што ће се предвидети да лице које учествује у поступку давања стручне оцене, односно у поступку експертизе, али и у поступку одобравања уџбеника, не може бити супружник или ванбрачни партнер, крвни сродник у правој линији, односно у побочној линији до другог степена сродства, усвојитељ или усвојеник одговорног лица издавача.

Према ставу 3, постојање сукоба интереса проверава министар приликом формирања Листе оцењивача, *на основу изјаве из члана 21. став 5. овог закона*; Завод приликом формирања Комисије, *на основу изјаве из члана 21. став 5. овог закона и изјаве из става 1. овог члана*, те Завод и Национални просветни савет приликом формирања стручне комисије за експертизу, *на основу изјаве из члана 21. став 5. овог закона и изјаве из става 1. овог члана*. Поред тога, у ставу 4. је наведено да захтев за утврђивање сукоба интереса, свако заинтересовано физичко и правно лице, односно државни орган може поднети министру, док је, према ставу 5, решење о сукобу интереса коначно у управном поступку.

Овде је важно нагласити да само потписивање изјаве не може представљати гаранцију одсуства сукоба интереса, те да би требало нешто детаљније уредити поступак одлучивања о сукобу интереса. Такође, одредбе Предлога закона које регулишу спречавање сукоба интереса не обухватају лица која учествују у поступку одобравања уџбеника, нити лица која учествују у поступку одобравања приручника и наставних материјала, додатних наставних средстава, наставних помагала, дидактичких средстава и дидактичких игровних средстава. Имајући то у виду, препорука је да се Предлогом

законa предвиди да ће се одредбе о сукобу интереса односити и на лица која учествују у поступку одобравања уџбеника, односно лица која учествују у поступку одобравања приручника и наставних материјала, додатних наставних средстава, наставних помагала, дидактичких средстава и дидактичких игровних средстава.

Избор уџбеника

Члан 33.

Ставом 1. предвиђено је да школа бира уџбеник који ће се користити током наредне четири школске године са Листе одобрених уџбеника. Поред тога, према ставу 2. и ставу 3, одлуку о избору уџбеника и уџбеника на језику и писму националне мањине доноси наставничко веће на образложен предлог стручних већа за области предмета, односно стручних актива наставника разредне наставе.

Ове одредбе остављају простор за различито тумачење, с обзиром на то да не садрже јасне критеријуме за доношење одлуке, нити уређују поступак избора уџбеника. Препорука је да се одредбама Предлога закона одреде јасни и прецизни критеријуми за доношење одлуке о избору, те да се уреди поступак избора уџбеника.

Одређивање максималне малопродајне цене уџбеника, приручника и наставних материјала

Члан 35.

Према ставу 2, Комисију за одређивање максималне малопродајне цене уџбеника, приручника и наставних материјала именује министар. Ова комисија има пет чланова, од којих су два стручњаци из области издаваштва (представник јавног и представник других издавача), један из Министарства, један из *органа надлежног за послове трговине* и један из *органа надлежног за заштиту потрошача*.

Предлогом закона, међутим, нису прописани услови и критеријуми за именовање чланова ове комисије. Имајући то у виду, препорука је да се ова одредба допуни и да се Предлогом закона пропишу јасни и прецизни услови и критеријуми за именовање чланова ове комисије.

Праћење уџбеника

Члан 36.

Овим чланом предвиђено је да издавачи имају обавезу да кроз унутрашњи систем контроле прате квалитет својих уџбеника, прибављају мишљења корисника уџбеника и евиденцију о праћењу стављају на увид јавности. Поред тога, прописано је да квалитет уџбеника и резултате коришћења у образовно-васпитном раду континуирано прати Завод.

Питање праћења квалитета уџбеника је од изузетног значаја за развој и функционисање образовног система. Међутим, Предлогом закона овом питању посвећен је једино овај члан, као и одредба која се односи на обавезу издавача да евиденцију о праћењу стављају на увид јавности за сваку школску годину, најкасније у року од шест месеци од дана завршетка школске године. Ове одредбе не дају довољно јасан одговор на питање на који начин ће се вршити праћење квалитета уџбеника. Како би се отклонио овај недостатак, препорука је да се Предлогом закона детаљније уреде питања праћења квалитета уџбеника и њиховог вредновања.

Ново издање уџбеника

Члан 39.

Према ставу 6, Завод у року од 30 дана од дана пријема захтева издавача, доставља Министарству и издавачу стручно мишљење *комисије коју формира из реда запослених*. Поред тога, ставом 7. је прописано да уколико у Заводу нису запослена лица са одговарајућим образовањем, *могу се ангажовати лица са Листе оцењивача*.

Овим одредбама нису прописани услови и критеријуми за именовање чланова комисије Завода. Имајући то у виду, препорука је да се ове одредбе Предлога закона допуне и да се пропишу јасни и прецизни услови и критеријуми за именовање чланова ове комисије, којима би се, између осталог, спречио евентуални сукоб интереса.

Повлачење уџбеника из употребе

Члан 40.

Ставом 6. предвиђено је да ће *изузетно, уколико у Каталогу, односно Листи, постоји само уџбеник који је повучен из употребе*, у зависности од разлога повлачења, Министарство наложити издавачу да о свом трошку објави уџбеник у складу са одобреним рукописом и замени повучене уџбенике најкасније у року од 30 дана од дана пријема решења, а у супротном активирати меницу; донети решење којим се уџбеник повлачи на крају текуће школске године, или активирати меницу ради исплате накнаде власнику ауторског права, те наложити јавном издавачу да припреми недостајући уџбеник, који ће се финансирати средствима из активираних меница.

По нашем мишљењу, на овај начин су издавачи чији је уџбеник једини у Каталогу, односно на Листи, стављени у неравноправан положај у односу на остале издаваче чије уџбенике треба повући. Имајући то у виду, препорука је да се Предлогом закона на јединствен начин уреди повлачење уџбеника, без обзира да ли је реч о уџбенику који је једини у Каталогу, односно на Листи.

Прелазне и завршне одредбе

Члан 44.

Ставом 1. предвиђено је да ће се подзаконски акти за спровођење овог закона донети у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, осим плана уџбеника и Стандарда квалитета, који ће бити донети у року од три месеца од дана ступања на снагу закона, те акта који се односи на начин и поступак избора лица на Листу оцењивача и поступак именовања чланова Комисије, који ће бити донет у року од 30 дана. Имајући у виду да је без благовременог доношења ових подзаконских аката онемогућено потпуно и адекватно спровођење закона, сматрамо да је неопходно да они буду припремљени и донети у краћем року од оног који је предвиђен Предлогом закона.

Члан 46.

Ставом 3. прописано је да се *изузетно* на први јавни позив за избор чланова Листе оцењивача, а који ће Министарство расписати у року од 30 дана од дана ступања на снагу подзаконског акта министра, могу пријавити и лица која су аутори, запослени, ангажовани или пословно повезани, укључујући и друге облике плаћене сарадње са издавачем уџбеника који су одобрени по прописима који су важили до ступања на снагу овог закона. Поред тога, према ставу 4, ова лица *не могу бити аутори, запослени,*

ангажовани или пословно повезани, укључујући и друге облике плаћене сарадње са издавачем уџбеника након пријаве на јавни позив.

По нашем мишљењу, овакав изузетак од правила би требало додатно размотрити. Уколико се предложено решење прихвати, напомињемо да је неопходно допунити став 4. и предвидети да ова лица не могу бити супружник или ванбрачни партнер, крвни сродник у правој линији, односно у побочној линији до другог степена сродства, усвојитељ или усвојеник одговорног лица издавача, јер би се у супротном несумњиво радило о сукобу интереса.

III Закључак

Предлогом закона уређује се припремање, одобравање, избор, издавање, повлачење и праћење уџбеника и уџбеничког комплета, приручника и наставних материјала и додатних наставних средстава за основну и средњу школу. Према образложењу, Предлог закона уводи нове институте и нове категорије уџбеника у циљу повећања квалитета и доступности уџбеника свим ученицима.

Предлогом закона прихваћене су неке од препорука Агенције. С друге стране, међутим, предложена решења и даље садрже извесне ризике корупције и недостатке, који се, између осталог, односе на недостатак критеријума за одлучивање, непостојање прописаних услова и критеријума за именовање чланова комисије и давање овлашћења министру да подзаконским актима уреди питања која је, према мишљењу Агенције, неопходно регулисати законским одредбама.

Отклањање идентификованих недостатака и ризика корупције би, по нашем мишљењу, допринело адекватном уређењу ове области и превазилажењу проблема који су се до сада јављали у пракси.

Београд, 29. април 2015. године