

## **Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о уџбеницима и другим наставним средствима**

### **I Општа процена ризика корупције**

Нацрт закона о уџбеницима и другим наставним средствима (у даљем тексту: Нацрт закона) припремило је Министарство просвете, науке и технолошког развоја, поводом којег је у току јавна расправа.

Агенција за борбу против корупције анализирао је поступке одобравања уџбеника и избора уџбеника у школама. С обзиром да су наведени поступци регулисани Законом о уџбеницима и другим наставним средствима ("Сл. гласник РС", бр. 72/09), Агенција је анализирао одредбе закона, али и подзаконских аката који регулишу наведене поступке и у децембру 2012. године, израдио Извештај о анализи поступка одобравања уџбеника и избора уџбеника у школама (у даљем тексту: Извештај). Извештајем је указано на ризике корупције који се налазе у прописима који регулишу наведене поступке, пре свега у Закону о уџбеницима и другим наставним средствима, и дате су препоруке за отклањање ризика за настанак корупције и унапређивање поступка одобравања и избора уџбеника у школама.

Иако су неке од препорука из Извештаја испуњене или делимично испуњене, одредбе Нацрта закона садрже ризике корупције.

Наиме, Нацртом закона предвиђено је да министар уређује ближе услове у погледу избора лица за Листу прегледача са одговарајућим образовањем и компетенцијама која прегледају уџбенике, друга наставна средства и помагала, обавеза и поступка давања стручне оцене квалитета рукописа уџбеника, других наставних средства и помагала, као и друга питања од значаја за стручну оцену квалитета рукописа уџбеника, других наставних средства и помагала, затим, министар доноси решење о одобравању уџбеника, односно о одбијању захтева за одобравање, министар ангажује професора универзитета из одговарајуће области ради вршења експертизе и доноси одлуку о трошковима експертизе. На тај начин одредбама Нацрта закона значајно су увећана дискрециона овлашћења министра, што представља ризик корупције.

У поступку стручне оцене квалитета рукописа уџбеника и поступку експертизе не учествује Национални просветни савет, па је на тај начин поједностављен овај поступак и спречено да исти орган доноси одлуку у првом степену (Национални просветни савет је по важећем закону био надлежан за давање предлога за одобравање уџбеника) и у другом степену (Национални просветни савет је вршио експертизу рукописа уџбеника) и тиме је испуњена препорука Агенције. Међутим, наведеним увећањем дискреционих овлашћења министра, поступци стручне оцене квалитета рукописа уџбеника и експертизе и даље садрже ризике корупције.

Одредбе Нацрта закона које се односе на одлуку о избору уџбеника, других наставних средстава и помагала који ће се користити у школи, не садрже критеријуме за доношење одлуке, као ни јасно прописан поступак. Поред тога, прописано је да није дозвољено примање донације, поклона или репрезентације школе, односно предшколске установе или запосленог, на непосредан или посредан начин, учињено од стране лиценцираног издавача, у било ком износу или облику, као и да ће то бити санкционисано у складу са законом. Међутим, Нацртом закона није прописана санкција за наведену забрану, што представља ризик корупције, јер кршење наведене одредбе неће бити санкционисано.

Препорука Агенције из Извештаја је да се евалуација уџбеника ради и у школама, као и да је раде наставници, који су уџбенике изабрали и ученици, јер би се на тај начин повећала одговорност приликом избора уџбеника. Нацртом закона ова препорука није испуњена.

Имајући у виду досадашњу праксу у школама, препорука Агенције је да се Нацртом закона забрани посредовање школа у продаји уџбеника, као и да се пропише санкција за такво поступање.

## **II Процена ризика корупције у појединостима**

У овом делу Мишљења биће речи о ризицима корупције у појединим одредбама Нацрта закона, које се односе на финансирање уџбеника средствима републичког буџета, дозволу за издавање уџбеника, одузимање и издавање нове лиценце, утврђивање плана уџбеника, других наставних средстава и помагала, стручну оцјену квалитета рукописа уџбеника, другог наставног средства и помагала, експертизу рукописа уџбеника, других наставних средстава и помагала, сукоб интереса, избор уџбеника, других наставних средстава и помагала и казнене одредбе.

### ***Финансирање уџбеника средствима републичког буџета***

Један од основних проблема који је уочен приликом анализе поступка одобравања уџбеника и избора уџбеника у школама је да важећим Законом о уџбеницима и другим наставним средствима није регулисано финансирање набавке уџбеника из средстава републичког буџета, које се спроводи од школске 2009/2010. године. Агенција је у Извештају дала препоруку да се законом регулише финансирање набавке уџбеника средствима републичког буџета, као и начин спровођења пројекта “Бесплатни уџбеници”.

#### **Члан 3.**

Одредбама овог члана Нацрта закона регулисано је финансирање уџбеника средствима републичког буџета. Прописано је да Влада доноси одлуку о финансирању, односно суфинансирању набавке уџбеника и других наставних средстава за наредну школску годину за ученике основних школа, најкасније до 1. новембра текуће године, у складу са расположивим средствима републичког буџета. Одлуком Владе утврђују се уџбеници, друга наставна средства и помагала који ће бити финансирани односно суфинансирани и услове и критеријуме на основу којих ће се остварити право на њихово финансирање.

Ставом 2. прописано је да ближе услове у погледу критеријума за избор, начина коришћења и замене коришћених уџбеника, других наставних средстава и помагала, прописује министар.

Одредбама Нацрта закона није регулисано финансирање уџбеника средствима републичког буџета, већ је само дато овлашћење Влади и министру да својим подзаконским актима уреде ову област. Сматрамо да критеријуме на основу којих ће се остварити право на финансирање набавке уџбеника, као и критеријуме за избор уџбеника треба регулисати законом, а подзаконским актима само ближе уредити ове поступке.

### ***Дозвола за издавање уџбеника***

#### **Члан 7.**

Одредбама овог члана регулисана је дозвола за издавање уџбеника (лиценца).

Ставом 1. прописано је да дозволу за издавање уџбеника добија издавач, регистрован за обављање издавачке делатности ако има издавачки план, уредника у радном односу на неодређено време са пуним радним временом који има одговарајуће образовање за одређени предмет у основном образовању и васпитању, односно за предмет или стручну област у средњем образовању и васпитању, пословни и складишни простор и седиште у Републици Србији.

Ставом 2. прописано је да издавач може добити лиценцу за издавање уџбеника, других наставних средстава и помагала за одређену област и ниво образовања, ако испуњава прописане услове из става 1.

Сматрамо да треба размотрити брисање става 2, имајући у виду да је одредбом става 1. прописано када издавач добија лиценцу.

### ***Одузимање и издавање нове лиценце***

Једна од препорука из Извештаја била је да се забрани да издавач школи, директору, или другом одговорном лицу, 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, као и увођење санкције за издавача који ту забрану прекрши, у виду новчане санкције и губитка лиценце.

#### **Члан 8.**

Ставом 1, тачка 8. прописано је да се лиценца одузима издавачу за кога просветна инспекција утврди да је на непосредан или посредан начин, дао донацију, поклон или репрезентацију школи односно предшколској установи или запосленом.

Наведеном одредбом делимично је испуњена препорука из Извештаја. Међутим, одредба је формулисана на веома уопштен начин, што може довести до проблема приликом примене закона. Сматрамо да наведену одредбу треба додатно прецизирати у складу са препоруком из Извештаја Агенције.

### ***Утврђивање плана уџбеника, других наставних средстава и помагала***

#### **Члан 10.**

Ставом 6. прописано је да уколико Национални просветни савет у року из става 4. не донесе план уџбеника, план уџбеника доноси министар у року од 60 дана од истека рока из става 4.

Одредбама Нацрта закона није прецизирано на основу чега министар одлучује у овој ситуацији, па је на тај начин министру дато широко дискреционо овлашћење.

Поред тога, није прописана санкција уколико Национални просветни савет не донесе план уџбеника у прописаном року, чиме се овој институцији омогућава да без последица не поштује прописани рок.

### ***Стручна оцена квалитета рукописа уџбеника, другог наставног средства и помагала***

Препоруке Агенције из Извештаја биле су да се законом регулише поступак стручне оцене квалитета уџбеника, да се детаљно регулише садржај акта о стручној оцени квалитета рукописа уџбеника, уз обавезно образложење и податке о лицима која су учествовала у поступку, као и да се поједноставе процедуре одобравања уџбеника.

Нацртом закона поједностављена је процедура стручне оцене квалитета рукописа уџбеника, тако што је Национални просветни савет изузет из процедуре одобравања рукописа уџбеника. Одредбама Нацрта закона предвиђена је обавезна садржина образложења стручне оцене

квалитета рукописа уџбеника, који треба да садржи стручну оцену о испуњености, односно неиспуњености сваког прописаног стандарда квалитета уџбеника, другог наставног средства или помагала појединачно по показатељима и стручно мишљење о усклађености рукописа са наставним планом и програмом и одредбама члана 5. Нацрта закона. Поред тога, предвиђено је да сви чланови Комисије потписују стручну оцену квалитета рукописа уџбеника, чиме је испуњена препорука да стручна оцена квалитета уџбеника мора да садржи податке о лицима која су учествовала у овом поступку.

Међутим, одредбе Нацрта закона које регулишу стручну оцену квалитета рукописа уџбеника садрже друге ризике корупције.

#### Члан 15.

Ставом 2. предвиђено је да листу прегледача доноси министар, на основу конкурса за избор лица за сваки предмет у основном образовању и васпитању, за предмет или стручну област у средњем образовању и васпитању и уџбенике на језику националне мањине.

Наведеном одредбом није прописано ко спроводи конкурс и на основу којих критеријума се бирају прегледачи. Препорука је да се наведена питања регулишу законом.

Ставом 5. предвиђено је да се приликом избора прегледача за Комисију, Завод стара о равномерном ангажовању лица са Листе прегледача, са чиме се периодично упознаје министар. Наведену одредбу је потребно појаснити у делу који се односи на обавезу Завода да се стара о равномерном ангажовању лица са Листе прегледача, тако што ће бити прописан начин на који се спроводи ова обавеза. Такође, потребно је прецизирати део који се односи на периодично упознавање министра о наведеној обавези. Сматрамо да је потребно навести и тачан период извештавања, како би се избегао ризик да се одредба различито тумачи или не спроводи због непрецизности.

Ставом 15. прописано је да уколико Завод не достави министарству стручну оцену квалитета рукописа уџбеника, другог наставног средства или помагала у прописаном року, директор Завода дужан је да накнади стварну штету и измаклу добит, у износу који надлежни орган, утврди да је издавач претрпео, услед таквог непоступања.

Наведена одредба је нејасна и непрецизна. Наиме, одредбама Нацрта закона нису прописани критеријуми за утврђивање накнаде стварне штете и измакле добити. Поред тога, предвиђено је да одлуку о износу накнаде штете доноси надлежни орган, али није прецизирано о ком органу је реч. Сматрамо да наведену одредбу треба додатно појаснити, како би се спречила различита тумачења.

Ставом 16. предвиђено је да министар прописује ближе услове у погледу избора лица за Листу предлагача (вероватно је реч о прегледачима) са одговарајућим образовањем и компетенцијама која прегледају уџбенике, друга наставна средства и помагала обавеза и поступка давања стручне оцене квалитета рукописа уџбеника, других наставних средстава и помагала, као *и друга питања од значаја за стручну оцену квалитета рукописа уџбеника, других наставних средстава и помагала.*

Наведена одредба садржи ризик корупције, јер је овлашћење за доношење подзаконског акта које је дато министру нејасно у делу у коме се наводи да ће министар уредити и друга питања од значаја за стручну оцену квалитета рукописа уџбеника, других наставних средстава и помагала. Наиме, на овај начин се министру даје прешроко овлашћење да својим актом регулише сва питања која сматра да су од значаја за стручну оцену квалитета уџбеника.

## ***Експертиза рукописа уџбеника, других наставних средства и помагала***

Препорука из Извештаја Агенције била је да се законом регулише поступак експертизе, начин избора експерата и њихов рад, питање сукоба интереса, као и рок за подношење захтева за експертизу.

Одредбама Нацрта закона прописан је рок за подношење захтева за експертизу и уређено је питање сукоба интереса у поступку експертизе.

### **Члан 16.**

Одредбама овог члана регулисана је експертиза рукописа уџбеника, других наставних средстава и помагала.

Ставом 3. предвиђено је да министар, у року од 15 дана од дана пријема захтева за експертизу, ангажује професора универзитета из одговарајуће области, ради вршења експертизе.

Наведена одредба је нејасна у делу који се односи на ангажовање лица која врше експертизу, што представља ризик корупције, јер се министру дају превелика дискрециона овлашћења да одлучује о начину ангажовања професора универзитета.

Ставом 5. предвиђено је да министарство у року од 15 дана од дана пријема експертског мишљења, о томе обавештава издавача. Како се овде ради само о обавештавању издавача о мишљењу експерта, сматрамо да је рок од 15 дана непримерено дуг, што представља ризик корупције.

Ставом 7. предвиђено је да одлуку о избору лица које ће вршити експертизу и трошковима експертизе доноси министар. Наведена одредба садржи ризик корупције, јер нису прописани критеријуми и поступак избора лица која ће вршити експертизу, као ни начин утврђивања трошкова експертизе. На тај начин дата су превелика дискрециона овлашћења министру, који осим што бира лице које ће вршити експертизу, утврђује и висину трошкова експертизе.

Поред наведеног, одредбама Нацрта закона није уређено питање накнаде за рад експерата, нити критеријуми за утврђивање ове накнаде, чиме је створена правна празнина па самим тим и превелика дискрециона овлашћења органа који о томе одлучује.

### ***Сукоб интереса***

У Извештају Агенције дата је препорука да се уреди питање сукоба интереса за сва лица која учествују у поступцима стручне оцене квалитета рукописа уџбеника, експертизе и одобравања уџбеника, као и да се уреди поступак и орган који ће одлучивати о сукобу интереса и вршити надзор над применом ових одредаба.

Нацртом закона предвиђено је да се одредбе које регулишу спречавање сукоба интереса односе на лица која учествују у поступку стручне оцене рукописа уџбеника, као и на лица која врше експертизу, чиме је испуњен део препоруке из Извештаја.

### **Члан 17.**

Одредбама овог члана регулисано је спречавање сукоба интереса лица која учествују у поступку стручне оцене квалитета уџбеника и лица која врше експертизу. Предвиђено је да лице које учествује у поступку стручне оцене квалитета уџбеника и лице које врши експертизу пре

почетка рада потписује изјаву да није аутор уџбеника, односно да са аутором рукописа или издавачем који има лиценцу повезано лице. Даље, прописано је ко се сматра повезаним лицем, као и да квалитет рукописа уџбеника не могу да оцењују, односно врше експертизу аутори рукописа уџбеника за исти предмет истог разреда, аутори запослени у министарству или Заводу, као ни чланови надлежног савета. Уџбеници одобрени на основу стручне оцене, односно извршене експертизе од стране наведених лица повлаче се из употребе.

Наведеним одредбама није регулисан поступак у коме се одлучује о сукобу интереса, нити је предвиђено који орган одлучује о постојању сукоба интереса, а што је била препорука Агенције из Извештаја. Потписивање изјаве од стране лица која учествују у поступцима стручне оцене квалитета уџбеника и експертизе није гаранција да лица која учествују у овим поступцима и од којих зависи да ли ће уџбеници бити одобрени, неће бити у сукобу интереса. Сматрамо да овако формулисана одредба представља ризик корупције, јер поступак и орган који одлучује о постојању сукоба интереса нису прописани.

Члан 23. и члан 27.

Имајући у виду да су одредбе ова два члана идентичне, потребно је одредити се за брисање једног члана.

### ***Избор уџбеника, других наставних средстава и помагала***

Члан 34.

Одредбама овог члана регулисан је избор уџбеника, других наставних средстава и помагала.

Ставом 2. предвиђено је да одлуку о избору уџбеника, других наставних средстава и помагала који ће се користити у школи, доноси наставничко веће на образложен предлог стручних већа за области предмета, односно стручних актива наставника разредне наставе.

Ставом 3. предвиђено је да одлуку о избору наставног средства који ће се користити у припремном предшколском програму доноси васпитно-образовно веће, на образложен предлог стручног актива васпитача.

Наведене одредбе не регулишу поступак избора уџбеника, што представља ризик корупције, јер оставља простор за различита тумачења.

Поред тога, прописано је да наставничка већа одлуку о избору уџбеника доносе на образложен предлог стручних већа за области предмета, односно актива наставника разредне наставе. Сматрамо да образложење предлога треба да буде прописано као обавеза, у складу са препоруком из Извештаја Агенције.

Иста примедба важи и за став 3.

Ставом 8. прописано је да примање донације, поклона или репрезентације школе, односно предшколске установе или запосленог, на непосредан или посредан начин, учињено од стране лиценцираног издавача, у било ком износу или облику, није дозвољено и да ће бити санкционисано у складу са законом. Сматрамо да наведену одредбу треба детаљније разрадити у складу са препоруком из Извештаја Агенције. Такође, Нацртом закона треба прописати одговарајуће санкције за кршење наведене забране.

### ***Казнене одредбе***

Чл. 37. до 39.

У овом делу Нацрта закона прописани су прекршаји за непоштовање одредба овог Нацрта закона. Међутим, приликом прописивања обележја прекршаја у одредбама Нацрта закона позива се на одредбе важећег закона. Препорука је да се одредбе чл. 37. до 39. ускладе са одговарајућим одредбама Нацрта закона за чије је непоштовање прописан прекршај.

### **III Закључак**

Предмет Нацрта закона утврђен је у члану 1, у којем је наведено да се њиме уређује припремање, одобравање, издавање и избор уџбеника и других наставних средстава и помагала за основну и средњу школу, као и њихово праћење и вредновање током коришћења у образовно-васпитном раду.

Нацрт закона садржи бројне ризике корупције који се односе на увећање дискреционих овлашћења министра, непостојање критеријума за одлучивање, непостојање поступка, нејасне и непрецизне одредбе, непостојање одговарајућих санкција за кршење одредаба закона, и друге.

Од изузетног значаја за отклањање ризика за настанак корупције је испуњење препоруке да се одредбама Нацрта закона предвиди забрана посредовања школа у продаји уџбеника, као и да се пропише санкција за такво поступање.

Препоруке из Извештаја Агенције потребно је спровести у одредбама Нацрта закона, али и отклонити ризике корупције у складу са препорукама из овог Мишљења.