

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о уџбеницима

I Општа процена ризика корупције

Министарство просвете, науке и технолошког развоја припремило је нову верзију Нацрта закона о уџбеницима (у даљем тексту: Нацрт закона).

Предмет Нацрта закона је припремање, одобравање, избор, издавање, повлачење и праћење уџбеника и уџбеничког комплета, приручника и додатних наставних средстава за основну и средњу школу.

Како је наведено у образложењу Нацрта, након непуне две године примене важећег Закона, анализе и сагледавања ефеката дошло се до закључака да поједини институти и прописана решења не кореспондирају са постојећим капацитетима институција надлежних за спровођење Закона, да одређене правне институте није могуће остварити у пракси, да су прописане процедуре сложене, неефикасне и дуготрајне, те да је потребно одређена решења прецизирати, поједине институте укинути, те целисходнијим решењима уредити надлежност органа и рокове уподобити захтевима процесне економије. Како је истакнуто, имајући све ово у виду, проблеме у примени Закона није могуће решити без доношења новог закона, па је због обима измена то једини начин за решавање проблема.

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.

Приликом утврђивања коначног текста важећег Закона делимично су уважене неке од препорука и сугестија које је Агенција за борбу против корупције формулисала у поменутом извештају и мишљењима на нацрте и предлог тог текста.

Нова верзија Нацрта закона не доноси потребна побољшања у погледу низа питања на које је Агенција указивала у више наврата, а који се поред осталог односе на сукоб интереса; избор и праћење уџбеника, те недостатак критеријума за одлучивање. На пример, предложена решења која се тичу управљања сукобом интереса заснивају се, као и у важећем Закону, на потписивању изјава лица о одсуству сукоба интереса, уместо да се законским одредбама детаљније уреди поступак, одлучивање поводом пријаве да је лице које учествује у поступку давања стручне оцене, стручног мишљења, односно експертског мишљења у сукобу интереса, те пропишу одговарајуће санкције у случају да се то утврди. С друге стране, Нацрт закона, као и важећи, не садржи довољно јасне критеријуме који ће се користити приликом доношења одлуке о избору уџбеника, нити детаљније уређује сам поступак њиховог избора, чиме је остављен простор за различита тумачења и евентуалне злоупотребе.

Имајући у виду раније примере злоупотреба приликом избора уџбеника, значајно је што је Нацртом, слично као и у важећем Закону, забрањено издавачима да предшколској установи, школи или запосленима у овим установама учине донацију, поклон и репрезентацију. Међутим, Нацрт закона не прецизира шта се сматра донацијом, поклоном или репрезентацијом, док посебан проблем представља чињеница да, за

разлику од важећег Закона, не постоји ближа дефиниција *представљања уџбеника и репрезентације мале вредности*, који су, према предложеном решењу, дозвољени.

Поред поменутих недостатака, поједине одредбе Нацрта закона садрже и друге ризике корупције, као што су употреба непрецизних формулација и давање широких дискреционих овлашћења органима јавне власти.

II Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона

У овом делу мишљења налази се приказ ризика корупције у појединим одредбама Нацрта 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 Законом није на адекватан начин уређено питање финансирања набавке уџбеника из средстава републичког буџета. Агенција је у свом извештају дала препоруку да се законом регулише финансирање набавке уџбеника средствима републичког буџета.

Члан 9.

Овај члан тиче се финансирања уџбеника средствима буџета Републике Србије. Став 1. предвиђа да Влада *може*, у циљу омогућавања једнаке доступности образовања и васпитања у складу са расположивим средствима буџета Републике Србије, донети одлуку о финансирању припреме и/или набавке и доделе, односно суфинансирању припреме и/или набавке и доделе, односно суфинансирању припреме и/или набавке уџбеника, приручника, наставних средстава и помагала за *ученике и полазнике који су социјално и материјално угрожени*, као и за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом.

На овај начин, поново није јасно одређено у којим ситуацијама ће Влада, без изузетка, донети одлуку о финансирању припреме и/или набавке и доделе, односно суфинансирању припреме и/или набавке и доделе уџбеника, приручника, наставних средстава и помагала, тј. којим критеријумима ће се руководити приликом одлучивања. Додатно, ни нова верзија Нацрта закона не прецизира који субјект и на основу којих критеријума одлучује ко су *социјално и материјално угрожени ученици и полазници*. Како би се отклонили поменути недостаци, неопходно је уместо коришћења речи *може* јасно прописати у којим случајевима ће Влада, без изузетка, донети одлуку о финансирању припреме и/или набавке и доделе, односно суфинансирању припреме и/или набавке уџбеника, приручника, наставних средстава и помагала, те одредити који субјект и на који начин одлучује ко су *социјално и материјално угрожени ученици*.

Према ставу 3, Влада поменутом одлуком, поред осталог, утврђује *услове и критеријуме на основу којих ученик, односно полазник остварује право на финансирање, односно суфинансирање*. Предложеним решењем Влади је дато овлашћење да својом одлуком уреди питања која је неопходно регулисати законским одредбама. Имајући то у виду, препорука је да се Нацртом закона уреде услови и макар елементи критеријума на основу којих ученик, односно полазник остварује право на финансирање, односно суфинансирање.

Нискотиражни уџбеници

Члан 10.

Овај члан односи се на нискотиражне уџбенике. Став 1. прописује да је нискотиражни уџбеник онај чији су *директни и индиректни трошкови производње и зависни трошкови продаје већи од малопродајне цене.*

Као и у претходној верзији Нацрта закона, поставља се питање који орган и у ком поступку утврђује да ли су *директни и индиректни трошкови производње и зависни трошкови продаје већи од малопродајне цене.* У циљу отклањања поменутог недостатка, неопходно је одредити који ће орган и у ком поступку утврђивати да ли су директни и индиректни трошкови производње и зависни трошкови продаје већи од малопродајне цене.

У ставу 4. наведено је да Влада *може* донети одлуку о суфинансирању припреме и/или набавке нискотиражних уџбеника, ако средства која уплате издавачи нису довољна за финансирање њиховог издавања, у складу са расположивим средствима буџета. Предложеним решењем није јасно одређено када ће Влада, без изузетка, донети одлуку о суфинансирању припреме и/или набавке нискотиражних уџбеника. Како би се отклонио овај недостатак, потребно је уместо употребе речи *може* прецизно прописати у којим случајевима ће Влада, без изузетка, донети одлуку о суфинансирању припреме и/или набавке нискотиражних уџбеника.

Подношење захтева за одобравање рукописа уџбеника

Члан 21.

Овим чланом уређено је подношење захтева за одобравање рукописа уџбеника. Према ставу 4, издавач, уз захтев, подноси елаборат, који, како је наведено у ставу 5, садржи три стручне оцене квалитета рукописа уџбеника, коју даје рецензентска комисија издавача. Став 6. предвиђа да рецензентска комисија издавача има најмање три члана *из реда стручњака за одговарајућу област за коју се доставља рукопис уџбеника*, при чему један обавезно мора да буде из редова наставника који непосредно учествују у извођењу наставе. Овим одредбама нису предвиђени довољно прецизни услови за чланство у рецензентској комисији издавача, с обзиром на то да је формулација *из реда стручњака за одговарајућу област за коју се доставља рукопис уџбеника* недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима у пракси. Имајући у виду наведено, препорука је да се одредбама Нацрта закона пропишу прецизни и јасни услови које мора да испуњава лице које издавач одређује за члана рецензентске комисије.

Стручна оцена

Члан 22.

Овим чланом регулисана је стручна оцена квалитета рукописа уџбеника. За разлику од важећег Закона, који прописује утврђивање Листе оцењивача рукописа уџбеника, ставовима 1. и 2. овог члана предвиђено је да стручну оцену квалитета рукописа даје комисија коју *из реда запослених* формира Завод, односно Покрајински завод, а уколико међу запосленима нема лица са одговарајућим образовањем, *ангажоваће се друга стручна лица за одговарајућу област за коју је достављен рукопис уџбеника.* С друге стране, уколико Завод, односно Покрајински завод не доставе Министарству, односно

Покрајинском секретаријату стручну оцену у прописаном року, министар, односно покрајински секретар ће, према ставу 11, формирати Комисију за припрему стручне оцене *из реда одговарајућих стручњака*.

Ове одредбе не садрже јасне услове за чланство у поменутиим комисијама. Наиме, формулације *стручна лица за одговарајућу област* и *из реда одговарајућих стручњака* су недовољно прецизне и подложне различитим тумачењима у пракси. Додатан проблем представља чињеница да ни новом верзијом Нацрта закона нису прописани било какви критеријуми или елементи критеријума за именовање чланова ових комисија. У циљу отклањања ових недостатака, препорука је да се прецизирају формулације *стручна лица за одговарајућу област* и *из реда одговарајућих стручњака*; да се одредбама Нацрта закона пропишу јасни услови које морају да испуњавају лица која се именују за чланове поменутих комисија, уз вођење рачуна о забрани сукоба интереса, као и критеријуми или елементи критеријума за њихово именовање.

Стручно мишљење о квалитету рукописа приручника додатних наставних средстава, дидактичких средстава и дидактичких игровних средстава

Члан 24.

Став 1. овог члана прописује да стручно мишљење о квалитету рукописа приручника даје *комисија коју из реда запослених формира Завод, односно Покрајински завод*, док је у ставу 2. наведено да стручно мишљење о квалитету додатних наставних средстава, дидактичких средстава и дидактичких игровних средстава даје *комисија коју из реда запослених формира Завод, односно Покрајински завод*. Додатно, према ставу 3, уколико у Заводу, односно Покрајинском заводу нису запослена лица са одговарајућим образовањем, ангажоваће се *друга стручна лица за одговарајућу област*.

Као и у случају давања стручне оцене квалитета рукописа, овим одредбама Нацрта закона нису прописани услови и критеријуми или елементи критеријума за именовање чланова комисија Завода, односно Покрајинског завода за давање стручног мишљења о квалитету рукописа приручника додатних наставних средстава, дидактичких средстава и дидактичких игровних средстава. Имајући то у виду, препорука је да се ове одредбе Нацрта закона измене и допуне прецизирањем формулације *друга стручна лица за одговарајућу област*, те прописивањем јасних и прецизних услова и критеријума или елемената критеријума за именовање чланова поменутих комисија.

Експертиза рукописа уџбеника и експертско мишљење

Члан 25.

Као и у претходно анализираним одредбама, овим чланом, такође, нису прописани прецизни услови и критеријуми или елементи критеријума за именовање чланова стручне комисије. Како би се отклонио овај недостатак, препорука је да се ове одредбе допуне прописивањем јасних и прецизних услова и критеријума или елементима критеријума за именовање чланова стручних комисија за експертизу, уз вођење рачуна о забрани сукоба интереса. Поред тога, напомињемо да ни новом верзијом Нацрта закона није предвиђена јавност података о члановима стручне комисије за експертизу рукописа који су у сваком конкретном предмету учествовали у њеном раду, иако је то од изузетног значаја, како би се поред осталог могло проверити да ли је у одређеном случају постојао евентуални сукоб интереса. У циљу отклањања овог недостатка,

препука је да се Нацртом закона пропише јавност података о члановима стручне комисије која врши експертизу рукописа уџбеника.

Сукоб интереса

Члан 26.

Овај члан тиче се спречавања сукоба интереса у поступку одобравања рукописа уџбеника, приручника, додатних наставних средстава, дидактичких средстава и дидактичких игровних средстава. Став 1. предвиђа да лице које учествује у поступку давања стручне оцене, стручног мишљења, односно експертског мишљења, пре почетка рада потписује изјаву да није аутор уџбеника за основну и средњу школу, као и приручника, додатних наставних средстава, дидактичких средстава и дидактичких игровних средстава, да није запослен код издавача уџбеника, ангажован или пословно повезан са њим, *да није повезан са одговорним лицем издавача*, да он или *лице повезано са њим* немају посредну или непосредну корист односно погодност код издавача или одговорног лица издавача, *односно да не постоје други законом прописани услови за његово изузеће*.

Како би се спречила различита тумачења ове одредбе, мишљења смо да је неопходно прецизирати која се лица, у смислу Нацрта закона, сматрају *повезаним са одговорним лицем издавача*, односно *повезаним са лицем* учествује у поступку давања стручне оцене, стручног мишљења или експертског мишљења; који су то *други законом прописани услови за изузеће*, те јасно навести на које се ситуације ова одредба односи. Као што смо и раније напомињали, неспорно је 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 услова из става 1. овог члана утврђује по службеној дужности или на захтев државног органа, правног или физичког лица: Завод приликом формирања Комисије, на основу изјаве из става 1. овог члана, односно Завод и надлежни савет приликом формирања стручне комисије за експертизу, на основу изјаве из става 1. овог члана.

Предложено решење није довољно за адекватно управљање сукобом интереса у овој области. Пре свега, сукоб интереса потребно је, по узору на друга решења, дефинисати као ситуацију у којој лице које учествује у поступку давања стручне оцене, стручног мишљења, односно експертског мишљења, као и са њим повезано лице, има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на његову непристрасност и објективност у обављању послова везаних за доделу тих средстава. С друге стране, поново напомињемо да потписивање изјаве не може представљати гаранцију одсуства сукоба интереса, нити се искључиво на основу изјава може утврђивати да ли постоји сукоб интереса. Имајући то у виду, законским одредбама је неопходно детаљније уредити поступак, одлучивање поводом пријаве да је лице које учествује у поступку давања стручне оцене, стручног мишљења, односно експертског мишљења у сукобу интереса, те одговарајуће санкције у случају да се то утврди.

Избор уџбеника

Члан 33.

Овим чланом делимично је уређен избор уџбеника. Према ставу 1, школа из Каталога бира уџбеник за сваки предмет у сваком разреду, о чему обавештава Савет родитеља, док је ставом 2. и ставом 3. предвиђено да одлуку о избору уџбеника и уџбеника на језику и писму националне мањине доноси наставничко веће на образложен предлог стручних већа за области предмета, односно стручног већа за разредну наставу. С друге стране, став 9. прописује да се у свим одељењима истог разреда исте школе, за исти предмет *по правилу* користи исти уџбеник једног издавача, али се потом не наводи у којим случајевима може доћи до изузетка од овог правила. Додатно, став 13. предвиђа да, *изузетно* од правила да се избор уџбеника врши за период од четири школске године, без одређивања било каквих разлога, одлуку о промени уџбеника *може донети* наставничко веће на образложени предлог стручних већа за област предмета, односно стручног већа за разредну наставу, коју доставља на мишљење Министарству.

Процес избора уџбеника представља један од најризичнијих процеса за настанак корупције у овој области. Нацрт закона, као и важећи, не садржи довољно јасне критеријуме који ће се користити приликом доношења одлуке о избору уџбеника, нити детаљније уређује сам поступак њиховог избора, чиме је остављен простор за различита тумачења и евентуалне злоупотребе. У циљу отклањања ових недостатака, препорука је да се одредбама Нацрта закона пропишу јасни и прецизни критеријуми за доношење одлуке о избору, те да се детаљније уреди поступак избора уџбеника у школама.

Члан 35.

Став 1. предвиђа да школа, уз сагласност или на захтев Савета родитеља, *може у складу са својим могућностима да помогне у обезбеђивању свих изабраних уџбеника и додатних наставних средстава, уколико се тиме родитељима, односно другим законским заступницима олакшава прибављање потребних уџбеника.*

Предложено решење је недовољно прецизно и подложно различитим тумачењима. Пре свега, и даље је нејасно шта тачно подразумева *помоћ школе у складу са њеним могућностима* у обезбеђивању свих изабраних уџбеника и додатних наставних средстава, те да ли школа за ову *помоћ* може узимати накнаду, што би било супротно забрани предвиђеној важећим Законом. Додатно, због употребе речи *може*, није јасно одређено у којим ситуацијама ће школа, без изузетка, донети одлуку о *помоћи* у обезбеђењу свих изабраних уџбеника и додатних наставних средстава. С друге стране, важно је напоменути да је било какво укључивање школа у процес куповине уџбеника ризично за настанак корупције, имајући у виду непостојање јасних критеријума за избор уџбеника, који претходи набавци. У том смислу, учествовање школе у процесу куповине уџбеника, уз добијање одређене накнаде, може довести до тога да висина накнаде, уместо квалитета уџбеника, буде од пресудног утицаја на избор издавача. Имајући у виду све наведено, сматрамо да је, уместо предложеног решења, потребно прописати да родитељи сами купују уџбенике, без било каквог посредовања школе, јер су уџбеници намењени пре свега њиховој деци, или јасно навести да *помоћ* школе не подразумева узимање накнаде и прецизно предвидети у којим случајевима ће школа, без

изузетка, донети одлуку о *помоћи* у обезбеђењу свих изабраних уџбеника и додатних наставних средстава.

Према ставу 2. и ставу 3, издавачу је забрањено да учини, а предшколској установи, школи и запосленом да прими сваку донацију, поклон или репрезентацију, учињену на непосредан или посредан начин, у било којем износу или облику. Донацијом, поклоном или репрезентацијом не сматра се *представљање уџбеника, репрезентације мале вредности*, као и бесплатни примерци уџбеника које издавач даје школи ради реализације избора уџбеника.

Имајући у виду раније примере злоупотреба приликом избора уџбеника, значајно је што је Нацртом, слично као и у важећем Закону, забрањено издавачима да предшколској установи, школи или запосленима у овим установама учине донацију, поклон и репрезентацију. Међутим, новом верзијом Нацрта, као и важећим Законом, није прецизније уређено шта се сматра донацијом, поклоном или репрезентацијом. Посебан проблем представља чињеница да Нацрт, за разлику од важећег Закона, не садржи ближу дефиницију *представљања уџбеника и репрезентације мале вредности*, који су, према предложеном решењу, дозвољени. У циљу смањења простора за различита тумачења и евентуалне злоупотребе, неопходно је прецизирати ове одредбе тако што ће се дефинисати шта се, у смислу Нацрта закона, сматра донацијом, поклоном, репрезентацијом, представљањем уџбеника и репрезентацијом мале вредности.

Праћење уџбеника

Члан 36.

Овај члан предвиђа да квалитет уџбеника и резултате коришћења у образовно-васпитном раду континуирано прати Завод, у складу са законом. Питање праћења квалитета уџбеника је веома значајно за развој и функционисање образовног система. Међутим, Нацртом закона овом питању посвећена је једино ова одредба. Додатно, за разлику од важећег Закона, Нацрт не садржи одредбу која предвиђа обавезу издавача да кроз унутрашњи систем контроле прате квалитет својих уџбеника, прибављају мишљења корисника уџбеника и евиденцију о праћењу стављају на увид јавности. Имајући ово у виду, Нацрт закона не даје довољно јасан одговор на питање како ће се вршити праћење квалитета уџбеника. Како би се отклонио овај недостатак, препорука је да се детаљније уреде питања праћења квалитета уџбеника и њиховог вредновања.

Ново издање уџбеника

Члан 39.

Овај члан односи се на ново издање уџбеника. 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*, док је у ставу 7. наведено да уколико у Заводу нису запослена лица са одговарајућим образовањем, *могу се ангажовати друга стручна лица*.

Овим одредбама нису прописани јасни услови, нити било какви критеријуми или елементи критеријума за именовање чланова комисије Завода. Наиме, формулација *друга стручна лица* је недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима у пракси. Имајући то у виду, препорука је да се ове одредбе Нацрта закона допуне и да се

пропишу јасни и прецизни услови и критеријуми или елементи критеријума за именовање чланова комисије Завода, уз вођење рачуна о спречавању сукоба интереса.

Казнене одредбе

Члан 44.

Овим чланом, поред осталог, предвиђено је да ће се новчаном казном од 50.000,00 до 150.000,00 динара, поред осталог, казнити лице које даје стручну оцену, стручно мишљење, односно експертско мишљење *уколико одбије да потпише изјаву о сукобу интереса*. Нацрт закона, међутим, не прописује прекршајну одговорност одговорног лица органа јавне власти који формира комисију у којој се налази лице које *није потписало изјаву о сукобу интереса*. Имајући у виду наведено, препорука је да се казнене одредбе допуне тако што ће се предвидети и прекршајна одговорност одговорног лица органа јавне власти који формира комисију у којој се налази лице које *није потписало изјаву о сукобу интереса*.

Прелазне и завршне одредбе

Члан 46.

Став 2. прописује да ће се подзаконски акти за спровођење овог закона донети у року од једне године од дана ступања на снагу овог закона. С обзиром на то да је без благовременог доношења свих подзаконских аката онемогућено потпуно и адекватно спровођење закона, указујемо да је неопходно да они буду припремљени и донети у знатно краћем року од овог који је предвиђен Нацртом закона – на пример у року од три месеца од дана ступања на снагу овог закона. Додатни разлог за ову препоруку представља чињеница да ће се, према предложеном решењу, до доношења нових подзаконских аката примењивати они за које се сматра да нису у супротности са одредбама овог закона.

III Закључак

Нацртом 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.

Нова верзија Нацрта закона не доноси потребна побољшања у погледу низа питања на које је Агенција указивала у више наврата, а који се поред осталог односе на сукоб интереса; избор и праћење уџбеника, те недостатак критеријума за одлучивање. Поред поменутих недостатака, поједине одредбе Нацрта закона садрже и друге ризике корупције, као што су употреба непрецизних формулација и давање широких дискреционих овлашћења органима јавне власти.

Агенција за борбу против корупције сматра да је отклањање идентификованих недостатака и ризика корупције неопходно за адекватно уређење ове области и превазилажење проблема који су се до сада јављали у пракси.

Београд, 31. јануар 2018. године