

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ  
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Београду, 20. март 2006. године

**Предмет:** Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о уџбеницима садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. Пословника Владе (“Службени гласник РС“ бр. 100/2005).

У складу са чланом 39. Пословника Владе (“Службени гласник РС“ бр.100/2005) даје се

**МИШЉЕЊЕ:**

Образложење Нацрта закона о уџбеницима, који је Савету за регулаторну реформу привредног система доставило на мишљење Министарство просвете и спорта под бројем: 1011-00-81/2005-02 од 02. новембра 2005. године, САДРЖИ НЕПОТПУНУ АНАЛИЗУ ефеката у складу са чланом 39. Пословника Владе.

**ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:**

Савету за регулаторну реформу привредног система је Министарство просвете и спорта доставило на мишљење Нацрта закона о уџбеницима са образложењем које не садржи прилог о томе да ли је и како, током израде амандмана, вршена анализа ефеката решења које се предлаже. Та чињеница указује да обрађивач прописа формално није поступао у складу са обавезом прописаном чланом 39. Пословника Владе.

Анализом текста Нацрта закона уочена су следећа решења чије је ефекте требало анализирати у поступку његове израде. Скрећемо пажњу на нека решења која је обрађивач прописа требао да образложи у смислу вршене анализе њихових ефеката:

- **Члан 9. ст.2. Нацрта закона** прописује да на јавном огласу (вероватно се мислило на јавни конкурс) за прибављање рукописа за уџбеник могу да учествују „само лица која су држављани државне заједнице Србија и Црна Гора“. Обрађивач прописа је требао да да разлог за овакво решење, које искључује коришћење страних уџбеника. Није јасно из ког разлога се не може превести и користити квалитетан страни уџбеник, поготову ако се ради о уџбеницима за стране језике. Обрађивач прописа је требао да анализира да ли ће негативни ефекти оваквих решења бити већи од позитивних. Наиме, могуће је да

би се за мањи ауторски хонорар могао прибавити квалитетнији уџбеник, уколико не би постојало овакво решење. С друге стране, очигледно је да се методе учења страних језика и других области стално унапређују, па би ограничење на домаће интелектуалне ресурсе могло имати негативне ефекте на образовање, у смислу заостајања за модерним тенденцијама у развијеним земљама. Није сигурно да ли надлежност Министра да одобри употребу уџбеника који је у употреби у страниј држави (**члан 20. ст.2. Нацрта закона**) представља адекватно, односно довољно решење којим се елиминишу горе поменути могући негативни ефекти, обзиром да из текста одредбе није јасно да ли се такав уџбеник може одобрити и ако је преведен на српски језик.

- **Члан 11. ст.1. Нацрта закона** уводи **Комисију** која даје **стручну оцену уџбеника**, а коју именује издавач. Обрађивач прописа је требао да образложи какав ефекат очекује од овог решења, обзиром да издавач представља заинтересовано лице у погледу уџбеника које издаје, а чију оцену треба да врши Комисија коју он плаћа.

Даље, **чланом 13. ст.3. Нацрта закона** се прописује да је издавач дужан да **преко својих органа размотри наведену стручну оцену рукописа**. Обрађивач прописа је требао да образложи сврху ове контроле, обзиром да и њу и предходну оцену врше органи које плаћа издавач, дакле посредно обе контроле спроводи сам издавач.

Обзиром да по **члану 14. Нацрта закона** квалитет самог уџбеника **на крају утврђује Завод за унапређивање васпитања и образовања**, није јасна потреба за горе наведеним контролама.

Решење из **члана 15. Нацрта закона** које предвиђа да уџбеник на крају пролази и кроз **Просветни Савет, који уџбеник предлаже Министру на одобрење**, представља **додатну контролу** квалитета уџбеника, па су утолико мање јасни разлози за двоструку интерну контролу издавача.

**Обрађивач прописа је требао да образложи шта постиже оваквим решењем и да ли је разматрао друга могућа решења, као што би нпр. могло бити прописивање обавезе издавача да уз захтев за давање мишљења о квалитету уџбеника који доставља Заводу, достави адекватан елаборат о испуњености услова за одобравање уџбеника у погледу квалитета...** Требало је и образложити да ли ће двострука интерна контрола издавача успорити и поскупети поступак издавања уџбеника, што може резултирати елиминацијом са тржишта издавача мање економске моћи. Требало је анализирати да ли ће предложеним решењима бити испуњен очигледан циљ обрађивача прописа да успостави високе стандарде када је у питању квалитет уџбеника или ће пак таква решења имати контраефекат. Наиме, слаба конкуренција издавача може резултирати сиромашном понудом и падом квалитета уџбеника.

- Такође је обрађивач требао да анализира ефекте решења предложених у **чл.23. и 24. Нацрта закона**, којим је издавање уџбеника резервисано једино за „јавне издаваче“ и издаваче са лиценцом. Обзиром на горе помуните контроле које један уџбеник треба да прође, а које на крају координира само Министарство, требало је образложити разлоге за то да издавачи додатно требају да прибаве лиценцу за издавање уџбеника коју издаје исто министарство.

Обрађивач прописа је требао да образложи и **из ког разлога критеријуме за оцену испуњености услова за добијање лиценце није регулисао Законом, већ њихово дефинисање препушта у надлежност министру, који је надлежан и за издавање лиценце.** Требало је анализирати да ли овакво решење ствара правну несигурност издавача у погледу добијања и губитка лиценци, те образложити какве су ставове они, као страна која је морала бити укључена у јавну расправу, износили поводом предложених решења и да ли су њихове сугестије усвојене и ако нису због чега нису.

У сваком случају је позитивна новина која пружа могућност издавачима, који не спадају у круг „јавних издавача“ да се баве овом делатношћу.

Како би се обрађивач прописа подсетио на разлоге из којих се анализа ефеката прописа врши и како би је надаље, приликом израде прописа, примењиво, у даљем тексту наводимо шта одељак образложења „анализа ефеката прописа-акта“, мора посебно да садржи:

- одређење проблема који акт треба да реши;
- циљеве који се доношењем акта постижу;
- анализу о томе које су друге могућности за решавање проблема разматране изузев доношења акта;
- зашто је доношење акта најбоље за решавање проблема.

Такође, одељак „анализа ефеката прописа-акта“ мора да садржи следећа објашњења:

- на кога и како ће највероватније утицати решења предложена у акту,
- који су трошкови које ће примена акта изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећа,
- да ли су позитивни ефекти доношења акта такви да оправдавају трошкове,
- да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију,
- да ли су све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о акту и
- које ће мере током примене акта бити предузете да би се остварили разлози доношења акта.

Ако обрађивач сматра да образложење прописа-акта не треба да садржи анализу ефеката, дужан је да то посебно образложи.

Обрађивач, треба да наведе да ли су у вези са прописом-актом спровођене јавне расправе и у којој мери су на решења која се предлажу прописом-актом утицала мишљења изнета на тим јавним расправама.

Само на основу целовитог образложења, израђеног у складу са горе наведеним списком објашњења, Савет може да сагледа да ли је пропис-акт израђен уз анализу ефеката и да да сврсисходно мишљење о томе.

**Наглашавамо да је анализа ефеката процес који обрађивач спроводи од почетка рада на пропису-акту, а да након његове израде, у образложењу нацрта прописа-акта, само описује у чему се та анализа састојала. Дакле, сврха анализе ефеката прописа-акта није да након израде прописа-акта компликује обрађивачу израду образложења, већ да допринесе изради прописа-акта са најпозитивнијим могућим ефектима. Сврха самог описа анализе ефеката је да Савет и Владу, а на крају и Скупштину и све заинтересоване стране упозна са очекиваним ефектима предложеног прописа-акта и са тим како је анализа ефеката током израде прописа-акта вршена.**

Такође истичемо да Савет врши процену тога да ли образложење прописа-акта треба или не треба да садржи анализу ефеката и о томе даје мишљење. Ту процену не врши обрађивач прописа, па он нацрт, односно предлог прописа-акта обавезно доставља Савету на мишљење.

**На усмену интервенцију Савета, обрађивач прописа се изјаснио да је од 16. до 31. маја спровео јавну расправу о Преднацрту закона, те да заинтересоване стране нису имале примедбе на предложена решења.**

**Имајући у виду да се предложеним решењима јасно унапређује поступак издавања уџбеника, дајемо мишљење да образложење Нацрта закона о уџбеницима САДРЖИ НЕПОТПУНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА, у складу са чланом 39. Пословника Владе.**

У Београду, 20. март 2006. године

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА  
др Предраг Бубало

