

# **АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О УЏБЕНИЦИМА И ДРУГИМ НАСТАВНИМ СРЕДСТВИМА**

## **УСТАВНИ ОСНОВ**

Уставни основ за доношење Закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања садржан је у члану 97. тачка 10. Устава Републике Србије, према коме Република Србија уређује и обезбеђује систем у области образовања.

## **РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА**

Закон о уџбеницима и другим наставним средствима (у даљем тексту: Закон) донет је 2009. године, као нов закон у односу на истоимени закон из 1993. године, који је измењен 2006. године. Закон је усвојен ради усклађивања са променама у правном поретку, будући да је било неопходно извршити и измене које су, осим термилолошких ( брисање из текста Закона израза везаних за Савезну Републику Југославију, која је престала да постоји), али и извршења одговарајућих измена којима се успоставља правни и институционални оквир којим се у погледу надлежности и поступака, обезбеђује усаглашавање решења у области издавања уџбеника и других наставних средстава са надлежностима утврђеним Законом о основама система образовања и васпитања, као системским законом.

У току двогодишње примене Закона утврђена је потреба за изменама и допунама Закона ради побољшања и прецизирања постојећих процедура и института, којима ће се поваћати ефикасност целокупног поступка одобравања уџбеника и других наставних средстава и обезбедити већи квалитет уџбеника. Министарство просвете и науке је у протеклом двогодишњем периоду од различитих заинтересованих група добијало предлога и сагледавало искуства, како издавача уџбеника, тако и установа које учествују у поступку одобравања уџбеника, наставника и ученика као крајњих корисника. Утврђена је потреба унапређивања текста Закона ради прецизирања одређених одредаба, утврђивања јаснијих процедура и модификације рокова, чиме се постиже већа ефикасности поступка. Такође, утврђена је потреба да се одређени стручни термини поново или прецизније дефинишу, као и да се уреди поступак финансирања уџбеника средствима буџета Републике Србије. Ради наведеног припремљен је Предлог измена и допуна Закона.

## **ПРОБЛЕМИ КОЈЕ БИ ЗАКОН РЕШИО**

Нацртом закона о изменама и допунама Закона о уџбеницима и другим наставним средствима (у даљем тексту: Нацрт закона) стварају се правне претпоставке за отклањање сметњи у функционисању поступка

одобравања уџбеника и система обезбеђења квалитета у области издавања уџбеника, које су уочене праћењем досадашње примене Закона и то:

- ограничавање поступка одобравања дидактичких и наставних средстава само на она која се користе у припремном предшколском програму
- дефинисање термина уџбеника и других наставних средстава која су до сада била нејасна, те се дешавало да и периодика за децу (дечији часописи) буде предмет одобравања, односно третира се као предмет овог Закона
- прецизирање документације које издавач подноси уз захтев за одобравање уџбеника,
- утврђивање нових рокова у којима за доношење стручне оцене квалитета рукописа уџбеника, захтева за експертизу,
- јасније дефинисање надлежности за одобравање уџбеника,
- дефинисање садржине решења о одбијању захтева за одобрење рукописа уџбеника на основу експертизе,
- објављивање Каталога одобрених уџбеника и питање новог издања уџбеника,
- избора и потреба за издавањем нискотиражних уџбеника,
- утврђивање овлашћења Педагошког завода Војводине.

### **ЦИЉЕВИ КОЈИ ЋЕ СЕ ОСТВАРИТИ ЗАКОНОМ**

Нацртом закона оствариће се веће ефикасност у поступку одобравања уџбеника како у погледу процедура тако и у погледу рокова, већи квалитет одобрених уџбеника, чиме ће се унапредити образовно-васпитни рад. Нова законска решења везана за поступак предлагања финансирање нискотиражних уџбеника, путем већег укључивања националних савета националних мањина омогућиће континуитет у постизању квалитета уџбеника на језицима националних мањина. Регулисањем питања финансирања уџбеника средствима републичког буџета биће омогућена пуна примена уставног права на бесплатно основно образовање.

### **НА КОГА И КАКО МОГУ УТИЦАТИ ПРЕДЛОЖЕНА РЕШЕЊА У ЗАКОНУ**

Предложена решења у Закону утицаће позитивно на све издаваче, наставнике и ученике као кориснике уџбеника и институције које учествују у поступку одобравања уџбеника.

Наиме, Закон је предвидео прецизније и ефикасније процедуре којима се постиже већа ефикасност у поступку одобравања уџбеника.

Успостављањем нових обавеза институцијама, које учествују у процедури одобравања, да у свим фазама поступка обавештавају подносиоце захтева о повратној информацији и процени испуњености стандарда рукописа уџбеника на том нивоу процене, постиже се већа транспарентност поступка одобравања уџбеника.

Тиме обезбеђујемо да измене и допуне Закона, имају позитивне ефекте на наставнике и ученике као крајње кориснике уџбеника, издаваче уџбенике, али и установе које учествују у процедури одобравања уџбеника. Позитивне

ефекте измена и допуна закона осетиће и грађани и привреда, имајући у виду да ће ученици и даље имати богату понуду уџбеника, а издавачи ће и даље моћи да раде у пуном обиму, у складу са одредбама закона. Изменама и допунама Закона није укинута нити једно право издавачима које им је дато претходним законом, само су прецизиране процедуре одобравања уџбеника, а скраћивањем одређених рокова цео поступак учинићемо ефикаснијим.

### **ТРОШКОВИ ПРИМЕНЕ ЗАКОНА**

За спровођење овог закона не предвиђају се додатна средства у Буџету Републике Србије. Међутим, уколико Влада у складу са чланом 17. Нацрта закона донесе одлуку да финансира односно суфинансира уџбенике, (што је била пракса последње три године), у Предлогу закона о буџету за 2012. годину већ су планирана средства у износу од 581.000.000,00 динара која се могу користити само за ове намене.

### **ПОЗИТВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ ДОНОШЕЊА ЗАКОНА**

Примена Закона неће проузроковати појединачне трошкове грађанима или привреди. Напротив, као позитивну последицу примене Закона, наглашавамо да ће обезбеђивање бесплатних уџбеника за ученике основног - обавезног образовања умањити постојеће трошкове грађана за набавку уџбеника деци/ученицима.

Коначна оцена односа користи и трошкова примене Закона јесте позитивна, будући да не постоје додатни трошкови за привреду и грађане, а грађанима се умањују постојећи трошкови.

### **СТВАРАЊЕ НОВИХ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА НА ТРЖИШТУ - ТРЖИШНА КОНКУРЕНЦИЈА**

Законским предлозима се обезбеђује континуирано стварање нових привредних субјеката на тржишту који желе да се баве издавањем уџбеника и испуњавају законом прописане услове за обављање ове делатности. Имајући у виду да је до сада дозволу за издавање уџбеника добило 70 издавача, јасно је да је овим законом остварена велика тржишна конкуренција. Уместо једног издавача који је имао дозволу за издавање уџбеника (лиценцу), од пре две године од доношења овог закона дозволу за издавање уџбеника добило је укупно 70 издавача чиме је створена импозантна тржишна конкуренција, много већа него у другим земљама у окружењу и Европској унији, који имају знатно мањи број издавача. Изменама и допунама закона нису наметнути никакви нови услови за добијање лиценце субјектима који желе да поднесу захтев за њено издавање.

### **УЧЕШЋЕ ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ СТРАНА У ПРИПРЕМИ НАЦРТА ЗАКОНА И ИЗЈАШЊАВАЊУ О ЊЕМУ**

Решењем министра просвете и науке формирана је Радна група за израду предлога нацрта Закона о изменама и допунама Закона о уџбеницима и другим наставним средствима. У састав ове Радне групе уврштени су представници свих институција, које учествују у поступку одобравања уџбеника и на које се у

највећој мери односе измене и допуне. Поред, Завода за унапређивање образовања и васпитања, члан Радне групе био је и представник Националног просветног савета у чијем саставу се налазе представници академије наука и уметности, редовни професори факултета и свих универзитета у Србији, члан ови из реда наставника, васпитача и стручних сарадника које предлажу струковна удружења, представника заједница средњих стручних школа, високошколских установа струковних студија, представник Српске православне цркве и представник из реда традиционални цркава и верских заједница, представник из рада националних савета националних мањина, представници националне организације за запошљавање, репрезентативних синдиката за делатност образовања и удружења послодаваца. Нацрт Закона објављен је и на званичној интернет страници Министарства просвете и науке, те је достављен одређени број предлога Јавног предузећа «Завода за уџбенике», а одређени број приватних издавача доставио је своје предлоге.

Наиме, у вези са предлозима које је доставио ЈП «Завод за уџбенике», одређени број предлога којима се не мења суштина и циљ доношења закона, а којима се побољшава текст Закона су усвојени. Одређени предлози нису усвојени јер би њиховим усвајањем у значајној мери била повређена уставна одредба која гарантује једнакост свих облика својине и једнак правни положај свих актера на тржишту, као и слобода предузетништва. Такође нису усвојени ни предлози који нису законска материја, већ представљају материју за подзаконски акт, предлози који нису финансијски рационални нити имају финансијску подршку, будући да је су за њихову реализацију потребна додатна средства која нису предвиђена Буџетом РС. Такође, поједине предлоге није могуће усвојити, будући да конкретна материја не може бити прописана овим законом или не може бити прописана на предложени начин (нпр. – одредбе о недозвољеној донацији школи, односно одредба којом се предлаже да се уколико министар у одређеном року не донесу одлуку о захтеву за одобрење уџбеника, сматра да је одлука позитивна), конкретна решења није могуће спровести (нпр. предлог да издавачи у свом издавачком плану предвиде списак уџбеника у предвиђеном тиражу, будући да издавач током текуће године није у могућности да предвиди тираж уџбеника за следећу годину). Поједини предлози сматрају се нецелисходним, будући да се тим решењима ни на који начин не доприноси измени закона (нпр. члан 2., као и члан 21в којим се предлаже да издавачи уплаћују средства тромесечно) а поједина решења доприносе увођењу оштријих санкција, мада се њихова сврха може постићи и блажим санкцијама (нпр. да издавач након одузимања лиценце, може поново тражити издавање лиценце након 3 године, уместо досадашњих годину дана), а знатни број предлога ЈП „Завод за уџбенике“ се у великој мери поклапају, већ су уврштени у наш Нацрт Закона, или се бар њима постиже иста сврха.

Удружење приватних издавача такође је у доставило своје предлоге за измене и допуне закона. И поред тога што се удружење приватних издавача не може сматрати репрезентативним представником приватних издавача уџбеника (имајући у виду да је у ово удружење учлањено 18 издавача од укупно 70 приватних издавача) Министарство просвете и науке је са дужном пажњом разматрало предлоге за измене и допуне које је ово удружење доставило, водећи се чињеницом да је свако решење које доприноси побољшању текста закона и квалитета уџбеника, драгоцено. Предлози одређеног броја приватних издавача усвојени су уколико се њима није мењала суштина Закона, а одбијени предлози нису усвојени из истих разлога као код ЈП „Завод за уџбенике“.

## СПИСАК ПОДЗАКОНСКИХ АКТА КОЈИМА ЋЕ СЕ ЗАКОН ИЗВРШАВАТИ

Подзаконска акта за извршавање закона јесу:

1) **Правилник о ближим условима у погледу врсте и броја нискотиражних уџбеника, елемената за утврђивање цене продаје, обезбеђивање средстава за њихово издавање и других питања од значаја за нискотиражне уџбенике**

**Надлежност:** министар просвете и науке

**Рок:** шест месеци од дана ступања на снагу закона – члан 23. Нацрта закона.

**Правни основ:** члан 16. Нацрта закона.

2) **Правилник о условима и критеријумима поделе, коришћења и замене коришћених уџбеника и других наставних средстава**

**Надлежност:** министар просвете и науке

**Рок:** шест месеци од дана ступања на снагу закона – члан 23. Нацрта закона.

**Правни основ:** члан 17. Нацрта закона.

### ОЧЕКИВАНИ РЕЗУЛТАТИ ПРИМЕНЕ ЗАКОНА

Доношење овог закона обезбеђује побољшање процедуре одобравања уџбеника као и подизање нивоа квалитета уџбеника који се користе у систему образовања и васпитања у Републици Србији. Законом ће бити омогућено да се комплексна и веома сложена процедура одобравања рукописа уџбеника и финансирање бесплатних уџбеника учини ефикаснијом, али и да се Законом обезбеди да буде више у функцији грађана, односно свих ученика, наставника и родитеља, чиме се не умањује право издавача који су једна од заинтересованих страна

### НЕОПХОДНОСТ ДОНОШЕЊА ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Разлог за доношење овог закона по хитном поступку је чињеница да се њиме прецизирају постојећа решења и процедуре и уводе нови институти, које треба да се примењују већ почетком другог полугодишта школске 2011/2012. године. Ово се нарочито односи на обезбеђивање нискотиражних уџбеника, уџбеника који се финансирају, односно суфинансирају средствима републичког буџета и објављивање Каталога одобрених уџбеника за наредну школску годину.

Доношењем овог закона по хитном поступку обезбедиле би се правне претпоставке за благовремену примену његових решења, већа правна сигурност и ефикасност у поступку одобравања уџбеника.