

Irena Fiket i Aleksandar Pavlović¹

ANALIZA RIZIKA ZA NASTANAK KORUPCIJE U PROCESU ODOBRENJA I IZDAVANJA UDŽBENIKA U SRBIJI

¹ Autori su članovi Kluba 500 i istraživači Instituta za filozofiju i društvenu teoriju Univerziteta u Beogradu

SADRŽAJ DOKUMENTA

UVOD	3
PROCEDURA IZBORA I ODOBRAVANJA UDŽBENIKA	5
OPŠTI RIZICI OD KORUPCIJE U PROPISIMA KOJI REGULIŠU PROCEDURU ZA IZBOR I ODOBRENJE UDŽBENIKA I PREPORUKE ZA NJIHOVO OTKLANJANJE	7
POJEDINAČNI RIZICI OD KORUPCIJE U PROPISIMA KOJI REGULIŠU PROCEDURU ZA IZBOR I ODOBRENJE UDŽBENIKA I PREPORUKE ZA NJIHOVO OTKLANJANJE	10
ZAKLJUČAK	15

UVOD

Liberalizacija tržišta udžbenika u Srbiji otpočela je još 2003. i 2004. godine, ukidanjem monopola javnog preduzeća Zavoda za udžbenike i omogućavanjem privatnim izdavačima da, uz zakonom propisane uslove, učestvuju u tržišnoj utakmici kao dobavljači udžbenika i nastavnih sredstava. Liberalizacija tržišta imala je za cilj ne samo ukidanje državnog monopola (a time i svih negativnih tendencija koje bilo koji državni monopol ima), već pre svega povećanje konkurentnosti, a time i (makar teoretski) **unapređenje kvaliteta i smanjenje cena udžbenika**. Od tada pa do danas usvojeno je više zakonskih rešenja koja su regulisala pripremu, odobrenje, izbor, izdavanje, povlačenje i praćenje i vrednovanje kvaliteta udžbenika. Primena svih dosadašnjih rešenja izazivala je konstantne, manje ili veće kontroverze i ukazivale na postojanje brojnih rizika za nastanak korupcije i koruptivnih radnji, uz vrlo ograničeno i diskutabilno postizanje osnovnog cilja liberalizacije tržišta udžbenika, odnosno uz nedovoljne ili nepoznate efekte u pravcu smanjenja cena i povećanja kvaliteta udžbenika.

Aktuelni Zakon o udžbenicima usvojen je 2015. godine ("Sl. glasnik RS", br. 68/2015), a jedan od njegovih ciljeva bio je i smanjenje rizika za nastanak korupcije u toj oblasti. Međutim, ni tim zakonom nisu do kraja otklonjeni svi rizici od korupcije u prometu udžbenika koji dovode do nezadovoljstva i kritike roditelja, a koji u krajnjem slučaju snose najveće troškove onoga što je konačni ishod ovog i prethodnih i ovog zakona¹. Osim njih, nezadovoljstvo načinom izbora udžbenika i rezultatom celog procesa pokazuju (i priznaju) svi učesnici domaće udžbeničke scene: škole, ministarstvo nadležno za poslove prosvete, Zavod za udžbenike i privatni izdavači. I Agencija za borbu protiv korupcije iznela je primedbe na način na koji se vrši odabir udžbenika. Iako ocenjuje važeći zakon kao poboljšanje u odnosu na prethodni,² u završnom izveštaju o radu za 2016. godinu, Agencija ističe: "veliki broj izdavačkih kuća, autora udžbenika i roditelja podneli su Agenciji predstavke u kojima se ukazuje na nezakonitosti."³

S jedne strane, na osnovu onoga što se pojavljuje u medijima, problem lošeg kvaliteta i/ili neadekvatnih cena udžbenika najčešće se vezuje za koruptivne radnje do kojih dolazi između privatnih izdavača i direktora i nastavnog osoblja u školama,⁴ mada predstavnici sindikata prosvetnih radnika Srbije to osporavaju.⁵ S druge strane, privatni izdavači ističu neadekvatnost tržišne utakmice i netransparentnost izbora udžbenika, kao i favorizovanje Zavoda za udžbenike od strane resornog Ministarstva. Takođe, izražena je i sumnja da

¹ <http://rs.n1info.com/a187173/Vesti/Vesti/Kompleti-udžbenika-sve-veci-koliko-para-treba-roditeljima.html>

² <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/agencija-ispituje-ima-li-korupcije-pri-izboru-udžbenika-prosvetari-nastavnici-nisu/4ft91ks>

³ Agencija za borbu protiv korupcije, Izveštaj o radu za 2016. godinu, Beograd: mart 2017, str. 35, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/03/Izvestaj-o-radu-2016-za-net.pdf>

⁴ http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=341747&title=Posredovanje+%C5%A1kole+u+nabavci+ud%C5%BE-benika+rizik+za+korupciju#sthash.OQ3m9v9D.dpuf

⁵ Jasna Janković, Predsednica Unije sindikata prosvetnih radnika Srbije "Sve dok mislimo da je izvor korupcije nastavnik koji izabere ovu ili onu knjigu, na sporednom smo koloseku. (...) Niko mi do sada nije argumentovano pokazao da su bilo koja moja koleginica ili kolega krivi za haos u svetu udžbenika. Postoji osam bukvara za prvi razred! Kako za to može biti kriv onaj ko radi s decom", <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/agencija-ispituje-ima-li-korupcije-pri-izboru-udžbenika-prosvetari-nastavnici-nisu/4ft91ks>

privatni izdavački lobi vrši pritiske na nadležne državne institucije i na škole kako bi uticao na ishode izbora udžbenika.⁶

Sve ove kritike, koje govore o različitim uzrocima i „krivcima“ za navedene probleme, ciljaju zapravo na problem vezan za koruptivni potencijal procedura za izbor i odobravanje udžbenika ili na njihovu neadekvatnu primenu. Zbog toga će se u ovoj analizi pre svega proučiti procedura izbora i odobravanja udžbenika kako bi se pokušalo bolje razumeti da li unutar samih tih propisa postoji prostor koji omogućava korupciju, odnosno da li postoje i kakav je karakter rizika od korupcije koji se nalazi u tim propisima.

Ova analiza se zasniva na analizi propisa u ovoj oblasti, pre svega Zakona o udžbenicima iz 2015. godine, koji bi sa pratećim podzakonskim aktima trebalo da dovede do smanjenja rizika od korupcije, kao što je to predviđeno i Analizom efekata propisa koja je priložena uz Predlog Zakona⁷. Zakon još uvek nije zaživeo u punom kapacitetu, jer se trenutno nalazimo u trogodišnjem periodu u kom su udžbenici odobreni po prethodnom Zakonu, a škole su odabir vršile po novom, što je omogućeno prelaznim i završnim odredbama Zakona. Javnosti često ni nije najjasnije gde se nalaze i čime su omogućen koruptivni rizici, pa i konkretni slučajevi korupcije – prethodnim ili aktuelnim zakonskim nedorečenostima ili manipulacijama u primeni nekog od ovih zakona? U krajnjem slučaju, javnost, pre svega roditelji, nisu ni dužni da prepoznaju ove razlike, jer su efekti sa stanovišta korupcije iz njihove perspektive isti. Ipak, značajan deo ove analize odnose se na potencijalnu buduću primenu aktuelnog Zakona i pretpostavljene koruptivne rizike, koji bi svakako mogli biti prepoznati i otklonjeni i pre nego što primena Zakona počne u svim njegovim delovima.

⁶ <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/verbic-ocekuju-se-preporuke-radne-grupe-u-vezi-sa-nastavkom-borbe-protiv-korupcije/1mwhpty>

⁷ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1920-15%20lat.pdf

PROCEDURA IZBORA I ODOBRAVANJA UDŽBENIKA

Procedura izbora udžbenika, prema važećem Zakonu o udžbenicima («Sl. glasnik RS», br. 68/2015) sastoji se iz nekoliko koraka⁸. Nakon raspisivanja javnog konkursa, u roku koji je utvrđen javnim pozivom, izdavač podnosi Ministarstvu zahtev (koji uključuje i sam rukopis udžbenika koji ne sadrži imena autora rukopisa). U roku od 10 radnih dana od isteka roka za dostavljanje zahteva, Ministarstvo prosleđuje rukopis Zavodu za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja⁹ (ZUOV)¹⁰ (član 20). Zavod od članova Liste ocenjivača formira Komisiju za ocenu rukopisa za svaki predmet po nivoima i vrsti obrazovanja¹¹. Listu ocenjivača sa koje Zavod bira članove Komisije formira Ministar putem javnog poziva na osnovu kriterijuma „odgovarajućeg obrazovanja i kompetencija“ a na predlog posebne komisije za izbor Liste ocenjivača¹², koju takođe imenuje Ministar.

Komisija za ocenu rukopisa dostavlja Zavodu obrazloženu stručnu ocenu o rukopisima u kojoj se osvrće na ispunjenost zakonom propisanih standarda¹³. Pre donošenja ocene, Komisija može jednom vratiti izdavaču rukopis na doradu, radi otklanjanja manjih nedostataka (član 22). Zavod, dalje, na osnovu Stručne ocene koju prosleđuje i izdavaču, daje predlog da se prihvati ili odbije zahtev za odobravanje rukopisa udžbenika. Taj predlog, zajedno sa stručnom ocenom, Zavod dostavlja Ministarstvu gde Ministar donosi rešenje kojim se odobrava udžbenik. Odobrene udžbenike Ministarstvo uvršćuje u Listu odobrenih udžbenika. Lista odobrenih udžbenika objavljuje se na internet stranici Ministarstva, najkasnije do 31. decembra školske godine u kojoj će se kasnije objaviti Katalog udžbenika sa kojeg su sve škole u obavezi da izaberu udžbenike. Izdavači su dužni da u roku od 15 dana od objavljivanja Liste odobrenih udžbenika dostave svim školskim upravama najmanje jedan primerak udžbenika, kako bi obezbedili razmatranje udžbenika za izbor od strane škola (član 16).

⁸ U ovoj analizi govoriće se isključivo o proceduri za odobravanje i izbor udžbenika a ne i o udžbeničkom kompleta, priručnika i nastavnih materijala i dodatnih nastavnih sredstava za osnovnu i srednju školu i ona neće obuhvatiti specifične slučajeve udžbenika kao što su oni namenjeni manjinama i đacima sa problemima u razvoju.

⁹ Članove Zavoda imenuje i razrešava Vlada.

¹⁰ Pokrajinski sekretarijat dostavlja ustanovi nadležnoj za poslove unapređenja i razvoja stručno-istraživačkog rada u oblasti predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja na teritoriji autonomne pokrajine.

¹¹ U Komisiju se imenuje najmanje po jedan član sa „odgovarajućim visokim obrazovanjem, koje poseduje kompetencije iz određenog predmeta odnosno stručne oblasti“, najmanje jedan član sa „odgovarajućim visokim obrazovanjem koji poseduje kompetencije iz metodike struke/odgovarajućeg predmeta/stručne oblasti, najmanje jedan član sa „odgovarajućim obrazovanjem koji realizuje obrazovno- vaspitni rad iz određenog predmeta, odnosno stručne oblasti (nastavnik) i najmanje jedan član koji je zaposlen u Zavodu, odnosno Pokrajinskom zavodu (član 21).

¹² Komisija za izbor Liste ocenjivača ima 11 članova od kojih tri člana predlaže Nacionalni prosvetni savet, jednog predlaže Savet za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih, dva predlaže Zavod, jednog predlaže Pokrajinski sekretarijat i tri člana predlaže Ministarstvo. „Članovi posebne komisije za izbor Liste ocenjivača moraju biti stručnjaci iz oblasti obrazovanja i vaspitanja“ (član 21).

¹³ Standardi su definisani kao „uslovi koji se odnose na sadržinu, pedagoško-psihološke zahteve, didaktičku i metodičku obradu, jezičke zahteve, izradu, grafičku, likovnu i tehničku opremljenost udžbenika, zavisno od oblika, medija i namene.“

Škole, tj. nastavnička veća, na obrazložen predlog stručnih veća za oblasti predmeta, odnosno stručnih aktiva nastavnika razredne nastave, donose odluku o izboru udžbenika. Škole sa Liste odobrenih udžbenika biraju najmanje tri udžbenika za svaki predmet u svakom razredu¹⁴, koje rangiraju prema prioritetu u posebnom spisku i zatim o tome obaveštavaju Savet roditelja¹⁵. Odluku, tj. listu odabranih udžbenika, škole dostavljaju Ministarstvu najkasnije do 20. marta godine u kojoj se objavljuje Katalog (član 33). Na osnovu ovih lista Ministar donosi konačnu odluku o udžbenicima koji će biti uvršteni u Katalog, koji se objavljuje svake četvrte godine. U taj katalog, dakle, ne ulaze svi odabrani udžbenici od strane pojedinačnih škola, već se u njega uvršćuju sledeći udžbenici sa liste: udžbenici za isti predmet u istom razredu koje su izabrale škole koje pohađa najmanje 5% učenika određene generacije. Ukoliko je nakon izjašnjavanja škola izabrano više od šest udžbenika sa procentom većim od 5%, u Katalog se uvršćuje šest procentualno najbolje rangiranih udžbenika. Ukoliko je nakon izjašnjavanja škola izabrano manje od tri udžbenika sa procentom većim od 5%, u Katalog se uvršćuju tri udžbenika sa najvećim procentom. Katalog se objavljuje najkasnije do 20. aprila školske godine u kojoj se objavljuje Lista, na zvaničnoj internet stranici Ministarstva i u „Službenom glasniku Republike Srbije – Prosvetnom glasniku” (član 17).

Ukoliko udžbenik koji je neka škola izabrala ne bude objavljen u Katalogu, ona ima obavezu da u roku od pet radnih dana od dana objavljivanja Kataloga izabere drugi udžbenik iz Kataloga i da o tome obavesti Ministarstvo (član 33). Školi je zabranjeno da koristi udžbenik koji nije uvršten u Katalog (član 17). Konačnu odluku o udžbenicima koji će se koristiti u školi naredne četiri školske godine, škola objavljuje na oglasnoj tabli i time ona postaje obavezujuća za sve koji izvode obrazovno-vaspitni rad (član 33).

¹⁴ Ukoliko se na Listi nalaze tri ili manje udžbenika škole biraju jedan udžbenik

¹⁵ U svim odeljenjima istog razreda iste škole, za isti nastavni predmet po pravilu se koristi isti udžbenik jednog izdavača.

OPŠTI RIZICI OD KORUPCIJE U PROPISIMA KOJI REGULIŠU PROCEDURU ZA IZBOR I ODOBRENJE UDŽBENIKA I PREPORUKE ZA NJIHOVO OTKLANJANJE

Ono što se najpre može uočiti iz ovog kratkog opisa je izuzetna složenost celokupne procedure, koja uključuje veliki broj aktera, sa različitim nadležnostima, ovlašćenjima, kapacitetom i interesima da donose odluke u ovoj oblasti. Teorija i praksa pokazuju da što je neka procedura složenija, odnosno što je veći broj aktera uključenih u nju, što ona duže traje i što se sastoji iz više koraka, to su njeni koruptivni rizici veći, jer se u toj složenosti uvek javlja veliki broj interesa koji generišu korupciju. Sa druge strane, nesumnjivo je da su odobrenje i izbor udžbenika vrlo osetljiva materija u koju moraju biti uključene sve zainteresovane strane i koja mora imati vrlo visok nivo stručnog upliva u svakoj fazi procesa – drugim rečima, procedura se teško može pojednostaviti, ali se onda ona drugim mehanizmima mora učiniti otpornim na koruptivne rizike. Ti mehanizmi, u zavisnosti od karaktera rizika, mogu biti, na primer, povećanje transparentnosti pojedinih koraka u proceduri, smanjenje prevelikih diskrecionih ovlašćenja u odlučivanju, uvođenju dodatnih uslova, kriterijuma i merila za donošenje odluka, regulisanje mogućeg sukoba interesa i tako dalje. Ovi mehanizmi, koji je često neophodno uvoditi u različitim međusobnim kombinacijama, biće upravo predmet ove analize.

Za početak, ovako složenu proceduru, koju je nekada teško rekonstruisati i pratiti iz važećih propisa, a što može voditi njenom proizvoljnom tumačenju, moguće je učiniti jasnijom i praktičnijom za praćenje.

Preporuka: sačiniti poseban dokument (uputstvo, objašnjenje, grafički predstavljen procesogram i slično) u kom bi celokupna procedura za izbor i odobrenje udžbenika, sa nadležnostima i odgovornostima svih aktera, bila opisala na jasan, precizan i razumljiv način. Ovaj dokument je neophodno objaviti na internet stranicama svih subjekata koji učestvuju u proceduri.

Analizom procedure za izbor i odobrenje udžbenika može se primetiti da Ministarstvo, a najčešće zapravo sam Ministar, ima velika ovlašćenja i da se, čak i kada su odgovornosti za odabir udžbenika delegirane drugim institucijama i telima, uvek radi o telima i procedurama o kojima, u krajnjoj liniji, opet odlučuje Ministarstvo ili Vlada. Na primer, Zavod za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja, Komisija za ocenu rukopisa, Komisije za izbor Liste ocenjivača indirektno ili direktno zavise od Vlade ili resornog ministarstva

(dakle, u praksi od vladajuće garniture) i samim tim mogu podleći uticaju institucija da odluče u korist nečijeg interesa mimo stava i suda prosvetne struke. Ova vrsta velikih diskrecionih ovlašćenja resornog Ministarstva i Ministra bi se mogla smanjiti uvođenjem dodatnih, jasnih, preciznih i javno dostupnih uslova i kriterijuma za izbor onih koji učestvuju u procesu, o čemu će više reči biti u analizi konkretnih zakonskih odredaba. Osim toga, za smanjenje mogućeg uticaja prilikom izbora potrebno uvesti obavezu obrazloženja svake odluke o izboru i njenog javnog objavljivanja, kako bi i zainteresovana javnost mogla dati svoj sud i o izboru i o onima koji će učestvovati u bilo kojoj fazi izbora udžbenika. Sada, u mnogim delovima procedure za odobravanje i izbor udžbenika nisu propisani ili su nedovoljno precizno propisani kriterijumi za odlučivanje.

Istovremeno, nastavnici i direktori škola, kojima se u medijima najčešće pripisuju koruptivne radnje, zapravo nemaju veliki prostor za odlučivanje u fazama odobravanja udžbenika, pa samim tim ni za korupciju, sem ako se ne pokaže da učestvuju u odlučivanju tokom nekih faza koje prethode odluci koja se donosi unutar škola. Mogućnost učestvovanja u fazama koje prethode opet bi u krajnjoj liniji zavisila od Ministarstva koje je ujedno i odgovorno da proveri postoji li sukob interesa kada bi, na primer, neki nastavnik¹⁶ bio član nekog tela koje odlučuje o odobravanja udžbenika, a što je teoretski moguće. Rizici koji postoje na nivou škola odnose se na izbor udžbenika koji su već odobreni od strane centralnih institucija, o čemu će više reči biti u narednom delu analize.

Preporuka: bliže odrediti uslove i kriterijume za izbor lica koja u svim različitim fazama učestvuju u proceduri izbora i odobravanja udžbenika; uspostaviti obavezu pisanog obrazloženja za izbor lica i obavezu njenog javnog objavljivanja obrazloženja.

Kao što se može videti iz prethodnog opisa, procedura odobrenja i izbora udžbenika uključuje veliki broj aktera od kojih ne mali broj njih nije u sistemu državne ili javne uprave i ne podleže makar nekim mehanizmima regulisanja sukoba interesa. Podsetićemo, sukob interesa nastaje onda kada privatni interes onoga koji odlučuje o nekom javnom interesu ili javnom dobru ili interes sa njim povezanog lica (povezanog u smislu poslovne, porodične i druge povezanosti) utiče na donošenje odluke u javnom interesu. Odluke koje se donose u proceduri odobrenja i izbora udžbenika prepune su rizika od sukoba interesa, jer je reč o relativno uskim stručnim, profesionalnim, izdavačkim i političkim krugovima pojedinaca za koje nekada nije jednostavno ni utvrditi kada nastupaju kao predstavnici državnih institucija (ili kao pojedinci angažovani od strane tih institucija), kada kao eksperti u pojedinim stručnim oblastima (na primer, kao predstavnici fakulteta, univerziteta ili instituta), a kada kao konsultanti i saradnici privatnih izdavača, pa čak i autori udžbenika ili sa autorima povezana lica. Sukob interesa, bilo stvarni, potencijalni ili „opaženi“ (koji samo izgleda kao da bilo čiji privatni interes utiče na donošenje odluke, ali koji podjednako narušava integritet i poverenje javnosti u ceo proces) je oblast koja

¹⁶ Koji nije autor udžbenika ili na drugi način povezani sa izdavačkom kućom.

posebno mora biti tretirana u svim fazama izbora i odobravanja udžbenika. U sadašnjem Zakonu postoji jedan član koji se bavi sukobom interesa (Član 26), ali koji predviđa samo jedan od mogućih načina za njegovo utvrđivanje (potpisivanje izjave) i ne predviđa ni postupak utvrđivanja sukoba interesa, niti odgovornost sa njegovo postojanje, niti status odluka koje su već donete čak i kada je postojao sukob interesa.

Preporuka: revidirati član 26 Zakona o udžbenicima, na način na koji bi se obuhvatili svi aspekti *upravljanja* sukobom interesa, a ne samo način njegovog mogućeg *utvrđivanja*. Više reči o ovome biće dato u analizi pojedinačnih zakonskih odredaba, u narednom delu analize.

POJEDINAČNI RIZICI OD KORUPCIJE U PROPISIMA KOJI REGULIŠU PROCEDURU ZA IZBOR I ODOBRENJE UDŽBENIKA I PREPORUKE ZA NJIHOVO OTKLANJANJE

U narednom delu analize ćemo se osvrnuti na pojedinačna zakonska rešenja koja u sebi sadrže različite rizike za nastanak korupcije, odnosno koja predstavljaju konkretizaciju opštih rizika opisanih u prethodnom delu analize.

Prva problematična odredba (član 20 Zakona o udžbenicima) odnosi se na nedostatak propisanog roka za podnošenje zahteva za odobravanje udžbenika, gde je zapravo Ministarstvo to koje rok utvrđuje javnim pozivom. U drugom stavu ovog člana propisuje se da, osim u školskoj godini u kojoj se objavljuje javni poziv i školskoj godini u kojoj se objavljuje Lista, izdavači mogu podneti zahtev za odobravanje udžbenika svake godine u roku od 30 dana, počev od 1. septembra. Međutim, rokovi utvrđeni javnim pozivom koje Ministarstvo objavljuje imaju prednost, što čini proces nedovoljno transparentnim i otvara prostor za eventualno favorizovanje određenih izdavača koji bi mogli biti unapred obavešteni o rokovima. Iako logistički nije očekivati da se javni pozivi za sve objavljuju i procesuiraju istovremeno za sve razrede i za sve predmete, važno je predvideti mehanizme kojim bi se sprečilo da pojedini izdavači imaju informacije o objavi poziva pre drugih.

Preporuka: predvideti adekvatno vremensko objavljivanje/najavljivanje rokova za podnošenje zahteva za odobravanje udžbenika, odnosno predvideti mehanizam kojim bi se sprečilo favorizovanje pojedinih izdavača putem njihove informisanosti o rokovima pre drugih.

Druga problematična odredba (član 20) tiče se izjave, koju izdavač podnosi uz zahtev o tome da li je neko od članova Liste ocenjivača rukopisa udžbenika autor udžbenika tog izdavača, lice zaposleno kod izdavača, angažovano ili poslovno povezano sa njim, uključujući i druge oblike plaćene saradnje, da nije povezan sa odgovornim licem izdavača, odnosno da ne postoje drugi zakonom propisani uslovi za njegovo izuzeće. Ovakva formulacija ne obuhvata slučajeve kada je neko od članova Liste ocenjivača u porodičnom ili bilo kakvom srodnom odnosu sa izdavačem ili autorom udžbenika i time ostavlja prostor za korupciju. Drugim rečima, ovaj pokušaj regulisanja potencijalnog, stvarnog, pa makar i samo percipiranog sukoba interesa neophodno je dodatno ojačati i proširiti, a imajući u vidu i druge privatne interese, koji mogu biti i srodnički, a ne samo poslovni.

Preporuka: precizno definisati slučajeve sukoba interesa i izuzeća lica sa Liste ocenjivača kako bi oni obuhvatili i slučajeve kada je neko od članova Liste ocenjivača sa izdavačem ili autorom udžbenika u porodičnom ili bilo kakvom srodnom

Treća problematična grupa odredbi tiče se Liste ocenjivača rukopisa udžbenika i komisije za izbor Liste ocenjivača (član 21) gde je predviđeno da izbor lica sa odgovarajućim obrazovanjem i kompetencijama koja će učestvovati u ocenjivanju kvaliteta rukopisa vrši Ministar na osnovu javnog poziva, a na predlog posebne komisije za izbor Liste ocenjivača. Međutim, zakonom nisu propisani jasni uslovi i kriterijumi za imenovanje članova ove komisije; jedini kriterijum koji se pominje je da članovi komisije moraju biti stručnjaci iz oblasti obrazovanja i vaspitanja, što nije dovoljno i ostavlja velika diskreciona ovlašćenja Ministra o tome koga će postaviti za člana te komisije. Takođe, kao i u prethodnom slučaju, izostavljeno je da se, kada se govori o uslovima za izuzeće sa Liste ocenjivača, obuhvate slučajevi kada je neko od članova Liste ocenjivača sa izdavačem ili autorom udžbenika u porodičnom ili bilo kakvom srodnom odnosu.

Preporuka: precizno definisati kriterijume za izbor komisije za izbor Liste ocenjivača i dopuniti određenje sukoba interesa i uslova za izuzeće sa Liste ocenjivača koji bi obuhvatili i slučajeve kada je neko od članova Liste ocenjivača sa izdavačem ili autorom udžbenika u porodičnom ili bilo kakvom srodnom odnosu.

Četvrta problematična odredba propisuje da način i postupak davanja Stručne ocene propisuje Ministar (član 22), ali ne i na koji konkretan način - kako Ministar uređuje način i postupak davanja stručne ocene, kojim aktom, koji su uslovi i kriterijumi za donošenje odluke o stručnoj oceni i slično. Iako je uobičajeno da se stručni i proceduralni aspekti Zakona propisuju podzakonskim aktima, važno je u Zakonu navesti minimalne standarde i elemente koji ne mogu biti kasnije suženi podzakonskim aktom, čime se sužavaju diskreciona ovlašćenja Ministra.

Preporuka: definisati način na koji će Ministar propisati postupak davanja Stručne ocene, odnosno minimalne standarde u postupanju Komisije za ocenu rukopisa.

Peta problematična odredba odnosi se na mogućnost da se rukopis udžbenika vrati izdavaču na doradu radi otklanjanja manjih nedostataka, a pre donošenja konačne Stručne ocene od strane Komisije za ocenu rukopisa (član 22). Unutar ove odredbe nedostaje definicija šta su to „manji nedostaci“ rukopisa udžbenika, te je prostor ostavljen za fleksibilno tumačenje veliki. Iako se ova materija kasnije precizira podzakonskim aktom, usled rizika koji postoje važno je odrediti makar minimalne standarde u definisanju „manjih nedostataka“.

Preporuka: zakonom definisati šta su to „manji nedostaci“ koji mogu biti otklonjeni po preporuci Komisije za ocenu rukopisa.

Šesta problematična grupa odredbi odnosi se na sprečavanje sukoba interesa u postupku odobravanja rukopisa udžbenika (član 26). Naime, ovaj član propisuje da lice koje učestvuje u postupku davanja stručne ocene, stručnog mišljenja, odnosno ekspertskog mišljenja, pre početka rada potpisuje izjavu da nije autor udžbenika za osnovnu i srednju školu, da nije zaposleno kod izdavača udžbenika, angažovano ili poslovno povezano sa njim, uključujući i druge oblike plaćene saradnje, da nije povezano sa odgovornim licem izdavača, odnosno da ne postoje drugi zakonom propisani uslovi za njeno izuzeće. Međutim, nije precizirano koja se lica smatraju povezanim sa odgovornim licem izdavača, niti je jasno navedeno da tu spadaju i slučajevi kada se ova lica nalaze u porodičnom ili bilo kakvom srodnom odnosu sa izdavačem ili autorom udžbenika. Nedovoljno je, takođe, predvideti da se jedino na osnovu izjava utvrđuje da li postoji sukob interesa. Drugim rečima, nije utvrđen jasan mehanizam i procedura utvrđivanja sukoba interesa, odgovornosti u slučajevima sukoba interesa, kao i kakav je legitimitet odluka koje su donete u okolnostima postojanja sukoba interesa.

U ovom delu daćemo jedan od opisa nedorečenosti u oblasti upravljanja sukobom interesa u proceduri izbora udžbenika. Na primer, u poslednjem stavu člana 26. Zakona navedeno je da član liste ocenjivača dao netačnu izjavu, on se briše sa te liste i ne može ponovo biti imenovan. Najpre, nije jasno ko i u kojoj proceduri utvrđuje „netačnost izjave“ (Zakon navodi da to čini „ministar“, ali to je veoma uopšteno i ništa ne znači); dalje, sankcija prema kojoj neko samo neće ponovo biti imenovan na Listu ocenjivača nije adekvatna povredi javnog interesa koja je nastala zbog sukoba interesa, odnosno neophodno je proces dodatno učiniti otpornim na korupciju i odvratiti one koji mogu ući u sukob interesa time što bi se zakonom predvidela makar njihova prekršajna odgovornost za davanje lažne izjave. I na kraju, da li je odluka koju je ocenjivač doneo, a naknadno se utvrdi da je bio u sukobu interesa, legitimna ili se ona mora poništiti i proces sprovesti iznova, kao što bi to bilo logično i u krajnjem slučaju „pravedno“? Zakon uopšte ne tretira ovakve slučajeve, iako oni u praksi mogu značajno narušiti legitimitet celog procesa.

Preporuka: propisati da slučajevi sukoba interesa obuhvataju i one u kojima se sva lica koja učestvuju u postupku odobravanja rukopisa udžbenika nalaze u porodičnom ili bilo kakvom srodnom odnosu sa izdavačem ili autorom udžbenika. Propisati jasne mehanizme i proceduru kontrole utvrđivanja postojanja sukoba interesa, kao i statusa odluka koje su donete u naknadno utvrđenim okolnostima sukoba interesa.

Sedma problematična grupa odredbi odnosi se na fazu izbora udžbenika koja se odvija u školama (član 33). Iako je težište procesa odobravanja i izbora udžbenika uglavnom prebačeno na centralne institucije, postoji značajan (i neophodan) prostor kod donošenja konačne odluke i u samim školama, zbog čega je posebnu pažnju potrebno obratiti na rizike koji nastaju na tom nivou. Imajući u vidu veličinu tržišta udžbenika u Srbiji¹⁷, ukupan broj škola u Srbiji, kao i ograničene kapacitete centralnih institucija da kroz inspeksijski nadzor adekvatno i blagovremeno kontrolišu sve škole, neophodno je zakonski, ali i kroz samu kontrolu primene zakona, dodatno suzbiti mogućnosti korupcije kod izbora udžbenika koja postoji i u školama, a o kojoj se često, manje ili više opravdano, može saznati iz medija.

Zakonom je predviđeno da škola sa Liste udžbenika bira najmanje tri udžbenika za svaki predmet u svakom razredu, koje rangira prema prioritetu u posebnom spisku, a koji je sastavni deo odluke o izboru udžbenika, o čemu obaveštava Savet roditelja. Odluku o izboru udžbenika donosi nastavničko veće na obrazložen predlog stručnih veća za oblasti predmeta, odnosno stručnih aktiva nastavnika razredne nastave. Jasni kriterijumi za donošenje odluka u školama nisu propisani i nije lako rekonstruisati kako se ova procedura zapravo odvija. Ostavljen je, dakle, veliki prostor za različito tumačenje ne samo zbog nedostatka jasnih kriterijuma za donošenje odluke, već i zbog toga što postupak izbora udžbenika nije čak ni površno uređen zakonom, niti je dovoljno transparentan.

Preporuka: propisati zakonom jasne kriterijume za donošenje odluke o izboru udžbenika od strane škola i urediti detaljno sam postupak izbora.

Iako su roditelji učenika ti koji na kraju cele procedure plaćaju kupovinu udžbenika, trenutna zakonska rešenja su takva da na minimum svode njihovu ulogu i učesće u procesu. Bez sumnje da su nastavnici ti koji imaju profesionalni kapacitet da donesu odluku o udžbenicima koje će učenici koristiti, jačanje uloge Saveta roditelja može biti dobar korektivni i kontrolni faktor koji može povećati i transparentnost procesa izbora udžbenika u školama. Sadašnje rešenje je takvo da škole samo obaveštavaju Savet roditelja o tome koja su tri udžbenika na njihovoj listi, odnosno obaveštavaju ih o odluci o izboru. Ovakvo rešenje ne samo da nije jasno (na primer, na koji način se Savet obaveštava, da li Savet ima mogućnost da na bilo koji način reaguje na donetu odluku ili je on samo u ulozi pasivnog primaoca obaveštenja) već na minimum svodi ulogu i kontrolu roditelja, koji su u celoj proceduri i te kako zainteresovana strana za konačan ishod.

¹⁷ Prema pojedinim analizama, koje su u obzir uzete proizvod broja učenika u školskoj 2016. godini i prosečnu cenu udžbeničkog kompleta, tržište udžbenika u Srbiji i to samo za osnovnu školu je iznosilo čak 49.2 miliona evra ili skoro šest milijardi dinara http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/udzbenici_skupi_i_pored_usteda_55.html?news_id=321255

Preporuka: ojačati ulogu Saveta roditelja u procesu izbora udžbenika u školama, odnosno omogućiti im najmanje praćenje postupka izbora udžbenika i mogućnost reagovanja u slučajevima u kojima opravdano nisu zadovoljni ishodom izbora udžbenika.

Iako je zakonom zabranjeno da izdavači daju poklone, donacije ili reprezentacije školama, direktorima i nastavnicima, ova praksa i dalje postoji i nedovoljno se sankcioniše, što možda ukazuje i na potrebu drugačijeg definisanja ove zabrane ili njenog sankcionisanja. Ta praksa pokazuje ne samo da je potrebno adekvatno reagovati na ono što je zakonom propisano, odnosno zabranjeno, već da je potrebno dodatno pojašniti sam Zakon, jer i pored zabrane, izdavači, ali i predstavnici škola i dalje pronalaze načine da međusobnim uticajima i dogovorima jedni drugima obezbede dodatnu zaradu i povlastice. Jedna od afera o kojoj je javnost saznala već na kraju 2015. godine, odnosno godine u kojoj je i usvojen zakon, pokazuje kolika je „inventivnost“ svih onih koji imaju izuzetno veliki interes ili da prodaju što više udžbenika ili da iskoriste svoju poziciju o odluču u korist jednog ili drugog izdavača, ostvarujući time sopstvenu korist. Prema pisanju medija, pojedini izdavači su školama (odnosno nastavnom osoblju) davali tablet računare na korišćenje, ali ne kao poklon, već uz objašnjenje da će tableti biti korišćeni za evaluaciju i vrednovanje kvaliteta udžbenika, a što je inače zakonska obaveza izdavača (član 36). Istovremeno, oni su sa školama potpisivali ugovore na period od dve godine, u kom su se škole obavezivale da u tom periodu neće menjati udžbenike tog izdavača – a kako je i to zakonski prekršaj, izdavači su se dosetili da tu dvogodišnju obavezu predstave ne kao obavezu škola prema njima, već kao obavezu prema provajderu interneta koji je bio uključen u korišćenje tablet računara¹⁸! Iako je ovde reč o očiglednom kršenju „duha zakona“, prema onome što u njemu piše zaista nije bilo lako dokazati bilo kakav prekršaj.

Preporuka: redefinisati zakonsku odredbu o zabrani poklona, donacija i reprezentacije, kao i pojašniti odredbu koja se odnosi na način praćenja kvaliteta udžbenika od strane izdavača, a za koju je praksa pokazala da se može zloupotrebiti kao osnov za davanje određene vrste donacije ili poklona školama.

Osim toga, nadležno Ministarstvo mora znatno aktivnije da se uključi u proces nadzora nad sprovođenje zakona, naročito u slučajevima u kojima se otkrije njegovo kršenje. Na primer, u ovom slučaju iz 2015. godine, osim naloga da se ponište nezakoniti ugovori između izdavača i škola, nije poznato da je bilo ko odgovarao za kršenje zakona, iako bi i to bila dobra reakcija za odvratanje od budućih sličnih pokušaja da se zakon izigra.

¹⁸ <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/udzbenicka-mafija-izdavaci-podmicuju-skole/nb10wz8>

ZAKLJUČAK

Kontrolisana i u javnom interesu sprovedena liberalizacija tržišta udžbenika nema opravdanu alternativu, jer ta liberalizacija u okolnostima u kojima se država povlači iz ove oblasti zaista može dovesti i do povećanja kvaliteta udžbenika i do smanjivanja njihove cene. Međutim, uloga i uticaj države na ovom tržištu mora biti mnogo veći u odnosu na neka druga tržišta i to kako zbog kvaliteta udžbenika i budućnosti generacija koje će se iz njih obrazovati i vaspitavati, već i zbog smanjenja potencijalne korupcije koja postoji u ovoj oblasti, kao što je to i ova analiza pokazala. U smanjenju koruptivnih rizika nema jednom i zauvek datih konačnih rešenja. Na primer, neka ranija zakonska rešenja davala su znatno veća ovlašćenja školama, uz opravdanje da se potrebe učenika i mogućnosti roditelja najbolje prepoznaju na onom nivou na kom se obrazovni proces i sprovodi. To je dovelo do raznih nedozvoljenih uticaja izdavača na škole i velike korupcije na toj relaciji, zbog čeka je klatno nadležnosti i odgovornosti poslednjim zakonskim rešenjima pomerenom na centralne institucije. Međutim, ni one ni njihovi predstavnici nisu imuni na različite koruptivne uticaje, koji su samo drugačije prirode od onih koji postoje na relaciji izdavači - škole. Zbog toga, u ovakvom sistemu neophodno je uvesti razne kontrolne i korektivne faktore na centralnom nivou vlasti, uz ostavljanje neophodnog stepena slobode i samim školama, koje ne mogu biti trajno uklonjene iz ovog procesa niti im se izbor udžbenika može samo „oktroisati“. Dalje, važno je ojačati ulogu roditelja, ali uz pravljenje balansa između razumljivog interesa roditelja da udžbenik plate što manje i potrebe da udžbenici budu najvišeg kvaliteta u datim okolnostima. I tako dalje - ovo su samo neki od primera i opisa situacija u kom je traženje optimalnog rešenja u ovoj oblasti stalan proces u kom će se neko uvek osetiti oštećenim. A da bi se ovaj proces uspešno i objektivno vodio, neophodno je uspostaviti adekvatno praćenje i analizu i propisa i prakse i adekvatno reagovati kada god se ispostavi da neka rešenja ili nisu dobra po sebi ili da proizvode koruptivnu praksu u bilo kojoj fazi procesa. Zbog toga se ne treba odricati mogućnosti da se zakonska rešenja u ovoj oblasti menjaju i unapređuju znatno češće nego u nekim drugim oblastima.