

Транспарентно и одговорно високо образовање у Србији као (не)достижан циљ

САЊА НАСЕВСКИ

Увод

Корупција у Србији је један од не само присутних, него и широко распрострањених друштвених феномена. Иако је то један од појмова који се често срећу у јавном дискурсу потребно је јасно разграничити корупцију од других понашања која се често сматрају неприхватљивим или непоштеним, јер у овом случају одређивање појма има значајне последице по став према феномену корупције као и јавним политикама које су потребне да би се ниво корупције смањио. Класичне теорије корупције, почевши од античке Грчке до XIX века, корупцију су дефинисале кроз моралну призму, пре свега као кварење морала (од латинског *corruptere*: кварити, трулити, испрљати) везано за бављење јавним пословима. Овај теоријски оквир је превазиђен новим бројним теоријским приступима корупцији, од превише крутих и уских (где је корупција само оно што је законом прописано) до превише широких као што је агенцијска теорија¹ (корупција је последица односа између принципала – државе и агента – државног службеника, као свако понашање агента које није у најбољем интересу принципала, што може да обухвата цео спектар понашања која немају везе са злоупотребом јавног интереса). Тренутно је најприхваћенија дефиниција да је корупција „злоупотреба јавних овлашћења зарад личне користи”.²

- 1 Борис Беговић, Економска анализа корупције, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2007, страна 36, доступно на: <http://www.clds.rs/newsite/Boris-Begovic-Ekonomska-analiza-korupcije.pdf> (приступљено 24. фебруара 2016.)
- 2 Светска банка се одлучила за ову дефиницију корупције 1997. године. Више о томе видети на: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/>



Према Индексу перцепције корупције, са достигнутих 40 поена у 2015. години³, Србија се сматра земљом у којој је корупција на високом нивоу. У истраживањима јавног мњења, уз економске проблеме као што су висока незапосленост и низак стандард живота, грађани Србије перципирају корупцију као један од највећих проблема са којима се суочава српско друштво.⁴ Важност коју тема борбе против корупције има за ширу јавност се огледа и њеној заступљености у изборној понуди политичких партија на парламентарним изборима, нарочито имајући у виду изборне резултате Српске напредне странке која је на теми борбе против криминала и корупције успела да сакупи велики број гла-

[corruptn/cor02.htm#note1](http://www.transparency.org/corruptn/cor02.htm#note1) (приступљено 26. фебруара 2016.)

- 3 Више о индексу перцепције корупције за Републику Србију у 2015. години видети у саопштењу организације Транспарентност Србија, доступно на: http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/CPI%202015.pdf (приступљено 1. марта 2016.)
- 4 Видети више у истраживању јавног мњења о корупцији које су крајем 2013. спровели UNDP и ЦЕ-СИД, доступно на: http://www.rs.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/Serbian/Corruption%20UNDP_SRB_Benchmarking%20Survey%20Serbian%20December%202013.pdf (приступљено 26. фебруара 2016.)

сова и постане доминантна политичка партија у Србији.⁵ Тема борбе против корупције је присутна у медијима и јавном дискурсу, али пажњу углавном привлаче случајеви високог профила тј. политичке корупције на високом нивоу. Оно о чему се до тада ретко причало, јер је тема корупције била резервисана за процес приватизације, јавне набавке, царину, јавну администрацију или здравство, била је корупција у високом образовању.

Постављање теме корупције у образовању у јавни дискурс

Један од разлога зашто је област образовања била изостављена из увида јавности када се спомене тема корупције је привид квалитета високог образовања, као реликт јавних политика из периода социјалистичке Југославије у којој је образовање било високо позиционирано на лествици државних приоритета. Високо образовање у СФРЈ је поред развоја друштва (подизањем капацитета људских ресурса образовањем студената, достизањем нових научних сазнања учешћем факултета у истраживањима...) тада имало и важну улогу у одржању ауторитарног режима његовом легитимизацијом и контролом могућег друштвеног притиска, што је довело до тога да се значајни ресурси алоцирају у ову област, те да високо образовање постане процес стицања знања ради самог знања а не ради његовог функционалног коришћења, што је и данас случај – курикулуми великог броја факултета се баве само теоријским концептима без пружања конкретних знања и вештина које су будућим дипломцима неопходне у радној средини.

Корупција у сектору образовања се не посматра као неки нарочито важан друштвени проблем, иако медији прате и извешта-

вају о различитим облицима злоупотреба или проблема у оквиру образовног система. Окидач за схватање да је корупција присутна и у области високог образовања у Србији је било избијање **афере Индекс** на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу 2007. године, у којој је више од половине наставног особља осумњичено за примање мита за продавање испита и целих диплома, те након тога корупција у образовању постаје тема видљива јавности о којој се може говорити. Овај догађај се може окарактерисати као вододелница: до афере Индекс је спомињање корупције у високом образовању углавном било ограничено на мање или више успешне покушаје да се докаже да корупција постоји и у овој области друштва. Након афере Индекс је барем постало јасно да проблем постоји, тако да је и ова тема квалитативно промењена, јер питања која преузимају примат су колико је корупција у овом сектору распрострањена, те каквог је карактера и како је спречити. Много се мање доводи у питање да ли она постоји у систему образовања. За препознавање ове теме у јавности свакако су заслужни медији, али и цивилно друштво чија је улога у надзору органа јавне власти важна тековина сваког демократског друштва.

Да би јавност уопште могла да прати и надзире рад органа јавне власти, у овом случају су то високошколске институције, важно је да су информације о њиховом раду **доступне**, односно да органи јавне власти примењују принцип транспарентности и одговорности у свом раду. Концепт транспарентности директно доприноси остварењу демократије, конкретно квалитетима непосредне демократије који се у савременом свету остварују кроз грађанску партиципацију.

Грађанска партиципација је људско право, и као таква је уређена Универзалном декларацијом о људским правима⁶, усвојеном 1948. године. Универзалном декларацијом уређено је да:

5 Зоран Стојиљковић, „Изборне понуде и резултати – Европски избори и избори у Србији 2014. године”, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2014, страна 8. Поред тога, о значају борбе против корупције у изборној понуди на претходним парламентарним изборима који су довели до промене режима, видети више у: Зоран Стојиљковић и остали, „Јавне политике у изборној понуди: Избори и формирање власти у Србији 2012. године”, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2012. године.

6 Универзална декларација о људским правима, Усвојена и проглашена резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 217 (III) од 10. децембра 1948. године, доступно на: http://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/54_ldok.pdf (приступљено 26. фебруара 2016.)

1. „Свако има право да учествује у јавним пословима своје земље, непосредно или преко слободно изабраних представника” (члан 21.);
2. „Свако има право да на равноправној основи ступа у јавну службу у својој земљи” (члан 21.).

У процесима доношења одлука на било ком нивоу власти, грађанска партиципација је нужан услов и захтевани стандард са становишта добре владавине. Сам концепт добре владавине, односно доброг управљања захтева укључивање свих актера а грађанско учешће у процесу доношења одлука је и мерило квалитета односа који постоји између грађана и његових изабраних представника. Управо од ових принципа полазе и активности Београдске отворене школе – учешће студената у процесу доношења одлука у високошколским институцијама и транспарентност у високом образовању.

Активности Београдске отворене школе на пољу антикорупције у високом образовању

Београдска отворена школа (БОШ)⁷ је непрофитна, образовна организација грађанског друштва основана 1993. године.

БОШ се од 2006. године бави темом корупције у високом образовању. Тада ова тема још увек није била препозната у јавности, а универзитети на својим сајтовима нису објављивали чак ни статут, а камоли нека друга документа. Те године, Београдска отворена школа постаје чланица **Антикорупцијске студентске мреже у југоисточној Европи**, међународног пројекта који су водиле омладинске организације. Мрежу су чиниле Београдска отворена школа, Омладинско удружење за мир и развој Балкана из Бугарске, Монитор Статистика из Хрватске, Омладински образовни форум из Македоније и Национални центар за транспарентност и људска права из Молдавије. Удружене у регионалну иницијативу, ове организације су имале за циљ да укажу на постојање про-



блема корупције у високом образовању, и не само да покажу да постоји, већ и да измере колико је овај проблем заступљен и оснаже студенте за истраживање корупције и промишљање омогућим мерама за смањење корупције на универзитетима. Мрежа се на годишњем нивоу бавила истраживањима перцепције корупције и директног искуства са корупцијом у високом образовању а 2011. након дугогодишњег искуства и праћења ове теме, организације окупљене око иницијативе објављују **Пакет прве помоћи – Студентски приручник за истраживање корупције у високом образовању**⁸, са циљем да студентима дају оружје за борбу против корупције која не јењава ни сада, у 2016. години. Последње истраживање које је Антикорупцијска студентска мрежа у југоисточној Европи спровела **2011. и 2012. године**⁹ показало је да се за четири године након избијања највеће корупционашке афере у високом образовању, корупција само захуктала а никакве мере нису биле предузете за њено сузбијање. Према резултатима истраживања које је спроведено на Универзитету у Београду, 20% студената је имало директно искуство (присуствовали су таквој ситуацији или су лично били укључени) са непотизмом при упису на

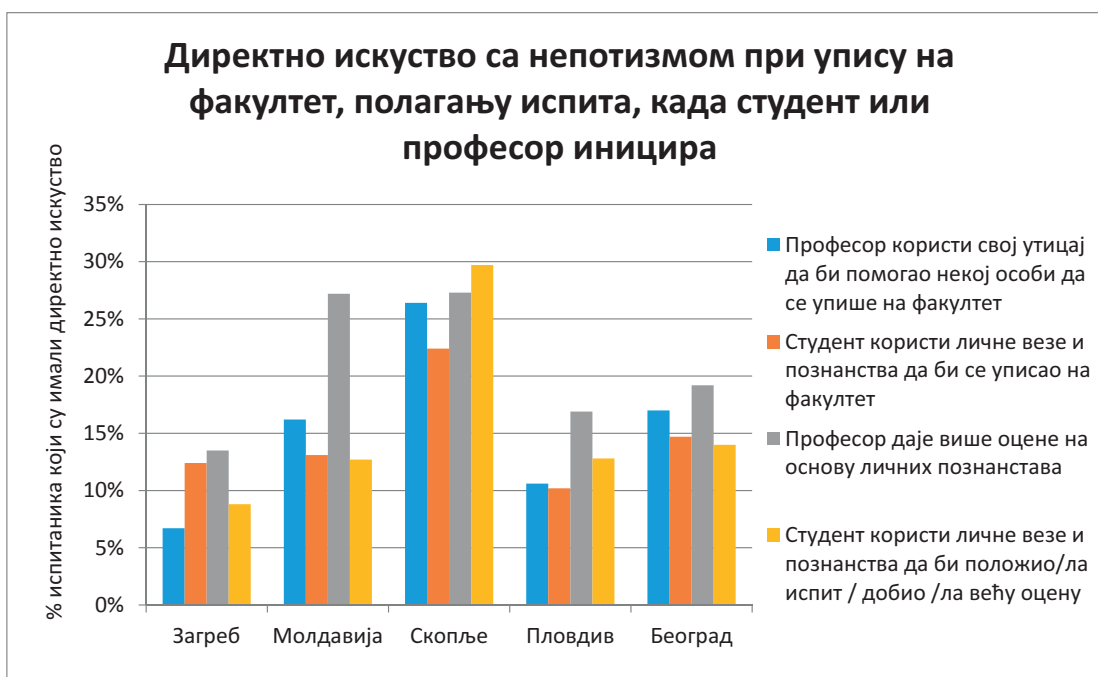
7 Више о Београдској отвореној школи видети на www.bos.rs

8 Антикорупцијска студентска мрежа у југоисточној Европи, „Пакет прве помоћи – Студентски приручник за истраживање корупције у високом образовању”, Београдска отворена школа, Београд, 2011, доступно на: http://site.bos.rs/_cms/uploaded/ANTIKORUPCIJA_.pdf (приступљено 26. фебруара 2016.)

9 Извештај о овом истраживању доступан је у оквиру публикације „У Југоисточној Европи ништа ново”, Београдска отворена школа, 2013, доступно на: <http://www.bos.rs/cde/uploaded/U%20Jugoisto%C4%8Dnoj%20Evropi%20ni%C5%A1ta%20novo.pdf> (приступљено 1. марта 2016.)

факултет и испитима. Исти проценат студентата је имао директно искуство са митом на испитима (директно плаћање испита и условна продаја књига). На фокус групама су студенти износили своја сазнања о ценовнику за одређене испите, као и сазнања о томе како све може да се изигра систем на њиховим факултетима. Истраживање је обухватило и интервјуе са наставним особљем Универзитета у Београду. Њихова размишљања о томе да ли корупција постоји на универзитету су варијала од тога да не постоје никакве злоупотребе унутар система, до тога да је систем тако изграђен да охрабрује коруптивна понашања и малверзације. Они који су наводили да давање мита није толико актуелна коруптивна појава на факултетима,

за аргумент су узимали чињеницу да је сада много лакше положити испите него што је било, те да сада нема потребе за тиме. Ипак, сведоци смо да се овакве појаве и даље дешавају, а током 2015. године смо били сведоци великих открића афера плагијаризам. Иако су ове афере биле углавном политичка ствар, оне су јасно указале на то да се докторске дисертације на нашим универзитетима итекако могу плагирати, а да се титула доктора наука може купити. Политичари који су изложени сраму су само они које смо открили, а ко зна колико је докторских дисертација такође плагирано, само није било будног и заинтересованог ока јавности које би пратило и надзирано.



Иницијатива „За одговорније универзитете у Србији”

Од 2012. године, Београдска отворена школа покреће иницијативу „**За одговорније универзитете у Србији**”, коју подржава Међународни центар Олоф Палме. Ова иницијатива бележи почетак онога што ће даље обликовати наше бављење корупцијом у систему високог образовања. Те 2012. године пројекат се у великој мери ослањао на претходне активности Антикорупцијске студентске мреже. Прва година пројекта је

у свом фокусу имала подизање капацитета студената и то пре свега студентских представника за ефикасно учешће у процесу доношења одлука у оквиру високошколских институција. Студентски представници су били упознати са коруптивним појавама на својим факултетима и са нетранспарентним радом, али се нису хватали у коштац са тим проблемом нити захтевали од управа својих факултета покретање мера за решавање проблема. Уз бројне друге проблеме високог образовања у Србији, корупција постаје један у мору, али никада прва за решавање

на листи приоритета. Активности у оквиру пројекта „За одговорније универзитете у Србији” су утицале на мотивисаност студената да се подробније укључе у тему, те да сами спроведу истраживање у оквиру проблема који препознају као акутан на свом факултету. Студенти, који су претходно прошли програме јачања истраживачких капацитета, бавили су се истраживањем мита, нетранспарентних студентских такси и нетранспарентних евалуација наставног кадра. Узорак ових истраживања није био велики, али је намера истраживања била да потврди хипотезу да проблем постоји на тим факултетима, као и да студентским представницима да аргумент за заговарање решавања ових проблема пред управом факултета. Након прве године пројекта и окупљања свих заинтересованих страна за решавање овог проблема, иницијатива се 2013. године усмерава на питање транспарентности високог образовања, и можемо слободно рећи да од тада креће најзначајнији период за иницијативу „За одговорније универзитете у Србији”.

Мерење транспарентности рада факултета

Иницијатива „За одговорније универзитете у Србији” је настала као жеља и потреба да се високо образовање у Србији учини квалитетнијим, и то пре свега подизањем нивоа одговорности кључних актера у систему високог образовања. Није потребно додатно наглашавати колико је образовање важно за развој једне земље, али је потребно стално унапређивати то образовање и захтевати одговорност система. Одговорност је основа без које не можемо градити систем, без обзира о ком систему се ради. Није одговорност толико битна сама по себи, али је битна када је ставимо у контекст великог система где постоји ризик од корупције, односно када постоји монопол, постоји дискреција, а нема одговорности. Према формули Роберта Клитгарда, водећег светског стручњака на тему борбе против корупције, управо тада наступа корупција. Формула гласи: корупција = монопол + дискреција – одговорност¹⁰. Дакле, осујетићемо формулу ако



подигнемо ниво одговорности. То не значи да ћемо искоренити корупцију, али свакако ћемо отежати њену појаву.

Стога, није необично како и зашто се питање транспарентности доводи у везу са питањем корупције. Свесни чињенице да је одговорност тешко мерити и мерљиво унапређивати, одлучили смо да меримо ниво транспарентности високошколских институција. Што је систем транспарентнији, мања је шанса да се нешто сакрије, односно остаје мање простора за корупцију. Национална стратегија за борбу против корупције такође истиче да се „ризички за корупцију уочени у оквиру сектора образовања у највећој мери повезују са недовољном транспарентношћу низа процеса који се одвијају у оквиру просветних институција, као и веома широким дискреционим овлашћењима у одлучивању”. Стога је питање транспарентности итекако важно ако говоримо о корупцији у високом образовању.

Први мониторинг транспарентности пословања високошколских институција у Србији извршен у периоду од априла до августа 2013. године. Истраживање се заснивало на анализи доступности информација од јавног значаја у пословању факултета. Узорак истраживања је чинило

¹⁰ Anti-Corruption Practice Note (2004), United Nations Development Programme, (интернет) доступно на:

<http://www.pogar.org/publications/finances/anticor/undp-atio4e.pdf> (приступљено 26. фебруара 2016.)

свих **140** акредитованих факултета у Србији, државних и приватних¹¹ (у складу с тадашњим Водичем кроз акредитоване студијске програме на високошколским установама у Републици Србији¹²). Најпре је креирана методологија истраживања, у оквиру које је направљен списак од 30 информација/документа који су процењени као информације од јавног значаја (међу документима су статут, финансијски план и извештај, правилник дисциплинске комисије, одлука о висини школарине, ценовник, стратегија квалитета, етички кодекс, информације о давању простора у закуп и др). У другој фази је спроведен скрининг интернет презентација факултета и њихове садржине. Приликом скрининга интернет презентације, бинарно је оцењивана присутност документа или информације (информација постоји или не постоји на сајту). Као доступне на сајту оцењиване су и информације окачене директно на сајт али такође и информације које су објављене у неком од документа на сајту – на пример, информације о финансијском плану су оцењиване као доступне уколико се налазе на интернет презентацији, али и ако се налазе у информатору о раду. Недоступне информације су тражене захтевом за приступ информацијама од јавног значаја, који је креиран посебно за сваки факултет, у складу са затеченим стањем на интернет презентацији. У односу на затечено стање на интернет презентацијама и комуникацију са факултетима путем захтева, сачињена је коначна оцена транспарентности за сваки факултет¹³,

која се креће на скали 1–5, где нижа оцена означава нижи ниво транспарентности (5 – тражена информација се налази на сајту факултета, 4 – информација је добијена после првог слања захтева за приступ информацијама од јавног значаја, 3 – информација је добијена после другог слања захтева за приступ информацијама од јавног значаја, 2 – информација/податак не постоји, 1 – информација тражена путем захтева за приступ информацијама од јавног значаја није добијена од стране факултета. Резултати првог мониторинга транспарентности су били поражавајући. Ниједан факултет није добио оцену 5. Од 140 факултета, само 13% је објавило податке о финансијском планирању на својој интернет презентацији, а иста је ситуација и са финансијским извештајем. Факултет за физичку хемију Универзитета у Београду је у свом одговору на захтев за слободан приступ информацијама од јавног значаја истакао да не даје податке о финансијском пословању, док је финансијски план Економског факултета Универзитета у Београду, иако добијен путем захтева за приступ информацијама од јавног значаја, имао ознаку „пословна тајна”. Ниједан од факултета у Србији тада није објавио информације о давању простора у закуп (а у одговору на захтев само 8 факултета је дало ове информације. Филозофски факултет је грубо прекршио Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја у свом допису истакавши да је та информација „пословна тајна”. Поражавајући је такође био и број факултета који су одговорили на захтев, 51 од 140. Ово нам је дало основу за даље кораке, 2014. године. Желећи да укажемо на важност транспарентности у раду, поготово у контексту подизања целокупног квалитета високог образовања, од почетка нам је био циљ да заједно, у партнерству са високошколским институцијама, креирамо и применимо мере за већу доступност информација на интернет презентацијама високошколских институција. Стога смо већ следеће године (2014) организовали 30 састанака са одабраним факултетима, и то са онима који

11 Према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, орган јавне власти је 1) државни орган, орган територијалне аутономије, орган локалне самоуправе, као и организација којој је поверено вршење јавних овлашћења, и 2) правно лице које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу државни орган (члан 3.) Државним факултетима је оснивач Република Србија, и финансирају се из јавних извора па је њихов статус као државног органа недвосмислен. Приватни факултети се такође у смислу овог закона сматрају државним органима због поверених јавних овлашћења, издавања јавних документа (факултетских диплома).

12 Овогодишњу верзију Водича можете погледати на интернет презентацији Комисије за акредитацију и проверу квалитета, доступно на: <http://www.kark.org/images/stories/Vodic%2018.12.2015.pdf> (приступљено 26. фебруара 2016.)

13 Ранг листа факултета доступна је на интернет страници univerziteti.bos.rs, а о резултатима истраживањима подледати у: „Транспарентност уни-

верзитета у Србији”, Београдска отворена школа, Београд, 2013, доступно на: <http://www.bos.rs/cde/uploaded/transparantnost%20rada%20ofakulteta.pdf> (приступљено 1. марта 2016.)



су оцењени као најмање транспарентни. За све те факултете су креиране препоруке за унапређење транспарентности. Уз наше препоруке и њихов труд, ти факултети су значајно унапредили свој ниво транспарентности. Исте године понављамо мониторинг транспарентности на свим високошколским институцијама. Резултати су показали да је 11 факултета имплементирало неке од препорука које смо креирали за њих, те су подigli своју оцену транспарентности. Још 19 факултета је, захваљујући кампањи, применило препоруке за унапређење транспарентности, што значи да је чак 30 факултета повећало своју оцену са 1 на 2, у поређењу са 2013. годином. Додатних 11 факултета је унапредило своју оцену са 2 на 3, или са 3 на 4. Дакле, већ друге године смо имали напредак где је 41 факултет унапредио своју оцену. Те године смо такође посебан фокус ставили и на унапређење медијског извештавања о овој теми, будући да питање транспарентности било запостављено у односу на медијске бомбе као што су цене испита и конкретне афере. Медијско покривање ове теме се повећало са 57 чланака у 2013. години на 200 у 2014. години. Најзад, та година је била плодносна и у контексту законодавног оквира, будући да се мењао **Закон о високом об-**

разовању. Београдска отворена школа је тада предложила измене Закона и уношење принципа транспарентног рада у сам законски оквир. Измене су унете у оквиру члана 6. Закона о високом образовању¹⁴. Сва права универзитета и других високошколских установа која су обухваћена аутономијом, **остварују се уз поштовање принципа отворености према јавности и грађанима.** Посебно значајна измена Закона коју је БОШ такође заговарао јесте уношење члана о школаринама на факултетима, будући да је поступак креирања истих био врло нетранспарентан и затворен (према резултатима мониторинга, 11 факултета је објавило шта све чини школарину). Члан 61. сада прописује да су мерила за утврђивање висине школарине и одлука о висини школарине доступни јавности на званичној интернет страници високошколске установе.¹⁵ Измена Закона је био значајан помак за унапређење доступности овог документа и унапређење

¹⁴ Закон о високом образовању („Службени гласник Републике Србије”, бр. 76/2005, 100/2007 – аутентично тумачење, 97/2008, 44/2010, 93/2012, 89/2013, 99/2014, 45/2015 – аутентично тумачење и 68/2015), доступно на: http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_visokom_obrazovanju.html (приступљено 29. фебруара 2016.)

¹⁵ Ibid

транспарентности школарине, иако је мониторинг спроведен у децембру 2015. године показао да је свега 24 факултета објавило овај документ на својим интернет презентацијама. Дакле, само законско регулисање обавезе без постојања казне за непоштовање исте није довољно. Четворогодишња иницијатива је заокружена враћањем на почетак и студентске представнике, чије учешће у процесу доношења одлука у оквиру високог образовања и даље није на задовољавајућем нивоу (ни квантитативно ни квалитативно). Стога смо у сарадњи са нашим дугогодишњим партнером из студентске заједнице у Нишу, Владицом Маричићем, развили Приручник за студентске представнике¹⁶, који обухвата сва потребна знања и вештине за преузимање одговорне позиције у оквиру студентских тела, али и за мониторинг транспарентности факултета. Надамо се да ће овај Приручник ојачати капацитете студентских представника, као и подићи њихову мотивисаност да се ухвате у коштац са важним проблемом који гуши систем високог образовања у Србији.

16 Владица Маричић, „Приручник за студентске представнике”, Београдска отворена школа, Београд, 2015, доступно на: <http://www.bos.rs/cde/uploaded/Prirucnik%20za%20studentske%20predstavnike.pdf> (приступљено 1. марта 2016.)

Закључак

Просечна оцена транспарентности се постепено повећавала, са 1.4 прве године (2013.), на 1.6 друге године (2014.) и најзад на 1.9 током треће године мониторинга (2015.). Можда ће високошколске институције 2016. године коначно пребацити макар на прелазну оцену. Са отварањем података од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја (МПНТР) и веома добрим информатором о раду овог министарства¹⁷, очекујемо да ће факултети препознати значај одговорног и отвореног рада. Аутономија је значајна тековина у раду факултета, али она не иде никако без одговорности. Зато ћемо наставити да заговарамо већу транспарентност и одговорност у раду високошколских институција у Србији. Шанса за унапређење транспарентности у високошколском образовању је свакако најављено писање новог Закона о високом образовању. То је прилика да дефинишемо мере за унапређење транспарентности у раду, као и санкције за непоштовање истих. Остаје да видимо да ли ће шанса бити искоришћена.

17 На Међународни дан права јавности да зна, 28. септембра, МПНТР је добило признање Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за најбољи информатор о раду међу државним органима