

mr Ana Selić, mr Zlatko Vujović



STUDIJA PRAKTIČNE JAVNE POLITIKE

POLITIKA BORBE PROTIV KORUPCIJE U OBRAZOVANJU

EFEKTI PRIMJENE POSTOJEĆE I PREPORUKE ZA DONOŠENJE NOVE



Stabilitätspakt für Südosteuropa
Gefördert durch Deutschland
Stability Pact for South Eastern Europe
Sponsored by Germany

Sadržaj:

UVOD.....	5
1. Korupcija u obrazovanju - definicija, vrste, uzroci i posljedice.....	7
1.1. Definicija.....	7
1.2. Uzroci i posljedice.....	8
1.3. Korupcija u obrazovanju u Crnoj Gori.....	9
1.3.1 Javno mnjenje o korupciji u Crnoj Gori.....	10
1.3.2 Media monitoring.....	14
1.4. Cilj.....	21
2. Analiza trenutnog stanja korupcije u obrazovanju u Crnoj Gori i politike za njeno suzbijanje.....	23
2.1. Pravni i institucionalni okvir za borbu protiv korupcije u obrazovanju.....	23
2.2. Oblasti od posebnog rizika.....	25
2.2.1. Angažovanje i ponašanje nastavnog i administrativnog osoblja.....	25
2.2.2. Javne nabavke i finansijsko poslovanje obrazovnih ustanova.....	29
2.2.3. Prijem učenika u srednje škole i u visokoškolske ustanove.....	31
2.2.4. Sistem ispitivanja i evaluacije znanja.....	32
2.2.5. Ostale oblasti.....	33
2.3. Efekti mjera borbe protiv korupcije u Crnoj Gori.....	34
3. Prijedlog mjera međunarodnih organizacija za suzbijanje korupcije u obrazovanju i regionalna iskustva.....	37
3.1. Prijedlozi UNESCO-a.....	37
3.2. Prijedlozi Centra resursa za antikorupciju U4.....	42
3.3. Prijedlog mjera grupe GTZ i njemačkog Ministarstva za ekomsku saradnju i razvoj.....	43
3.4. Regionalna iskustva.....	44
4. Prijedlog mjera za smanjenje korupcije u obrazovnom sistemu Crne Gore.....	47
4.1. Opredjeljivanje sredstava iz budžeta.....	47

4.2 Angažovanje nastavnog i administrativnog osoblja.....	46
4.3 Akreditacija Univerziteta i fakulteta.....	49
4.4 Postupak javnih nabavki, slobodan pristup informacijama i finansiranje obrazovnih ustanova.....	50
4.5 Ispitivanje i evaluacija znanja.....	51
4.6 Ponašanje nastavnog i administrativnog osoblja.....	52
4.7 Podizanje svijesti o korupciji i učešće civilnog društva.....	53
ZAKLJUČAK.....	55
BIBLIOGRAFIJA.....	57
BIOGRAFIJA AUTORA.....	59

UVOD

Studija javne praktične politike «Politika borbe protiv korupcije u obrazovanju – efekti primjene postojeće i preporuke za donošenje nove» realizovana je od strane Odjeljenja za javne politike Centra za monitoring CEMI, u okviru projekta koji CEMI realizuje partnerski sa Centrom za građansko obrazovanje, a podržanog od strane Ambasade Savezne Republike Njemačke u Crnoj Gori.

Projekat i ova studija predstavljaju jednu u nizu aktivnosti koje ove dvije crnogorske nevladine organizacije preuzimaju na polju smanjivanja efekata korupcije u obrazovnom sistemu Crne Gore, a koje su finansijski podržane od strane Vlade SR Njemačke. Nalazi i stavovi iznijeti u ovoj studiji ne moraju predstavljati stavove donatora, već samo autora i organizacija koje sprovode projekat.

Korupciju možemo definisati kao ostvarivanje određenih interesa na društveno-moralno neprihvativij način koji se efektuirala potkupljivanjem, podmićivanjem, potplaćivanjem ili protuuslugom neekonomskog karaktera.

U obrazovnom sistemu, korupcija podriva kvalitet i dostupnost obrazovanja i utičući na mladu populaciju ima dugotrajne posljedice za nacionalni društveno-ekonomski i politički razvoj. Iako se može naći i u predškolskim i ustanovama osnovnog obrazovanja, pojava korupcije se najčešće vezuje za ustanove srednjeg i visokog obrazovanja.

Pronevjere u procesu javnih nabavki preusmjeravaju značajan dio budžetskih sredstava, odvojenih za obrazovanje, u privatne fondove. Podmićivanje u procesu angažovanja i unapređivanja predavača, utiču na kvalitet obrazovanja i na kredibilitet institucija. U procesu ispitivanja i evaluacije znanja, korupcija dovodi do stvaranja čitave jedne klase ljudi, koja posjeduje univerzitetsku diplomu isključivo zahvaljujući novcu, a ne posjeduje ni izdaleka dovoljan nivo znanja za obavljenje posla za koji su navodno kvalifikovani.

Za Crnu Goru, korupcija predstavlja jednu od najvećih prepreka razvoju i napredovanju na putu evro-atlantskih integracija. Prisustvo korupcije u obrazovnim ustanovama, sem što nanosi neposrednu ekonomsku štetu građanima i državi, utiče na stvaranje štetnih obrazaca ponašanja među mladim generacijama i na taj način stvara uslove za održavanje i samoreprodukciju korupcije. Iz ovog razloga, sem mjera za suzbijanje korupcije, neophodno je spriječiti da buduće generacije prihvate korupciju kao normalan obrazac ponašanja, a to zahtijeva angažovanje učenika, roditelja, građana, nastavnog i administrativnog osoblja u obrazovnim institucijama, resornog ministarstva i Vlade.

Ciljevi ove studije su:

- a) da identificuje oblasti rizika za postojanje korupcije u crnogorskim obrazovnim ustanovama i ustanovama studentskog i djačkog standarda;
- b) ispita efektivnost praktične politike koja je do sada bila primjenjivana u borbi protiv korupcije u obrazovanju;
- c) da predstavi alternativne, koje se već koriste u zemljama EU i u okruženju i
- d) predloži novu, efektivniju praktičnu politiku.

Studija će ispitati efektivnost Akcionog plana Ministarstva prosvjete i nauke za borbu protiv korupcije u obrazovanju i predložiti izmjene u cilju njegovog poboljšanja. U cilju identifikovanja oblasti rizika za postojanje korupcije u crnogorskim obrazovnim ustanovama, koristićemo nalaze istraživanja javnog mnjenja, nalaze dobijene sprovođenjem dubinskih intervjeta i fokus grupe sa pripadnicima zainteresovanih strana, podacima dobijenim na bazi podnijetih zahtjeva o slobodnom pristupu informacijama, zatim podacima o broju prijava korupcije nadležni organima i člancima u medijima o korupciji u obrazovanju.

Problem koji se najčešće javlja u istraživanjima koja se bave korupcijom je nemogućnost da se kvantitativno izrazi nivo korupcije, zbog nedostatka informacija. Ostali problemi su vezani za zatvorenost obrazovnih institucija i relativnu nezainteresovanost medija za datu temu.

Studija će biti struktuirana u 4 poglavlja.

Prvo poglavlje će se detaljnije baviti problemom korupcije u obrazovanju, njenim uzrocima, posljedicama i mjestom koje ovaj problem zauzima u političko-socijalnom kontekstu Crne Gore. Ovaj dio će sadržati klasifikaciju vrsta i oblika u kojima se korupcija pojavljuje u obrazovanju .

Drugo poglavlje će sadržati analizu izloženosti korupciji crnogorskih obrazovnih ustanova, i analizu trenutnih izazova u njima. Biće prikazane i analizirane mjere koje su se do sada koristile za suzbijanje ovog problema.

U trećem poglavlju biće izložene različite praktične politike za suzbijanje korupcije u obrazovanju, uključujući i postojeći Akcioni plan Ministarstva prosvjete i nauke, prijedlog CEMI-ja, kao i postojeće prakse u zemljama EU i zemljama u okruženju. Cilj dijela studije je da se u njemu, objektivno upoređujući i procjenjujući sve ponuđene alternative, odabere najbolja primjenjiva u datim okolnostima.

Četvrto poglavlje će sadržati zaključke istraživanja i preporuke izgrađene na osnovu prikupljenih podataka.

Napomena: Na konferenciji na kojoj je predstavljena studija, kroz diskusiju učesnika, došli smo do novih saznanja koja su uključena u ovu, finalnu verziju studije

1. KORUPCIJA U OBRAZOVANJU

- definicija, vrste, uzroci i posledice

1.1. Definicija

Postoji mnogo različitih definicija korupcije. Možemo krenuti od opšte definicije da je korupcija "ponašanje osoba kojima su povjerene javni ili privatni poslovi, a koji zanemaruju svoje dužnosti da bi postigli ličnu korist" ili "ostvarivanje određenih interesa na društveno-moralno neprihvatljiv način koji se efektuirala potkupljivanjem, podmićivanjem, potplaćivanjem ili protuuslugom neekonomskog karaktera".¹

Pod pojmom „korupcija u obrazovnom sektoru“ spada spektar različitih aktivnosti:

Pod pojmom korupcije u obrazovanju se može podvesti spektar najrazličitijih aktivnosti.

- ocjenjivanje koje nije bazirano na zaslugama već na količini primljenog mita, nematerijalnim uslugama ili na osnovu rodbinskih veza;
- polaganje ispita pod lažnim imenom pronevjera finansijskih sredstava namijenjenih za nastavne materijale, izgradnju institucija itd,
- primanje mita od proizvođača za odabir obrazovnog materijala, koji je obično niskog kvaliteta;
- ucjenjivanje učenika i studenata da bi kupili knjigu ili priručnik koje je napisao profesor;
- davanje privatnih časova učenicima kojima se već predaje u školi;
- korištenje imovine obrazovnih ustanova u privatne ili komercijalne svrhe;
- ucjenjivanje učenika da rade neplaćene poslove u korist administrativnog ili nastavnog osoblja;
- iskorištavanje i zlostavljanje učenika na različite načine (fizički, seksualno, itd.);
- angažovanje nastavnog osoblja i unaprjeđivanje na osnovu primljenog mita, ili u zamjenu za seksualne usluge;
- prodavanje ispitnih pitanja,
- "fantomski predavač" – zaračunavanje plata za osoblje koje nije više, ili nikad nije bilo zaposleno, iz različitih razloga;

¹ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: „Preventing Corruption in Education Sector: a practical guide“, Eschborn 2004.

- visok stepen odsutnosti profesora;
- dobijanje dozvola za rad privatnih univerziteta ili škola, nelegalnim putem;
- vještačko povećavanje broja studenata i učenika, u cilju dobijanja više sredstava,
- podmićivanje računovođa da ne bi otkrili pronevjere u korišćenju povjerenih sredstava,
- pronevjera sredstava dobijenih od lokalnih NVO i roditeljskih organizacija,
- alokacija sredstava pojedinim školama i fakultetima u cilju dobijanja političke podrške, naročito u doba izbora.

Forme u kojima se korupcije pojavljuje su različite: primanje/davanje mita, zaobilaženje kriterijuma, zloupotreba položaja, nepodesno ponašanje, akademska prevara, plagiranje, nepotizam, favorizovanje, kao i korupcija u nabavci, pronevjera, iznuđivanje, nedostatak transparentnosti.²

1.2. Uzroci i posljedice

Postoji niz uzroka zbog kojih se korupcija pojavljuje, naročito u zemljama u tranziciji. Faktori visokog rizika za pojavu i istrajnost korupcije su ³:

- (1) Ekonomski činioci; (2) Neopreznost donatora; (3) Nedostatak transparentnih normi i kriterijuma i (4) Socijalni činioci.

(1) Ekonomski činioci - neadekvatne i neredovne novačne naknade nastavnog i administrativnog osoblja daju veći podstrek za traženje prihoda na drugom mjestu. Analogno tome, u visokom obrazovanju, smanjeni finansijski resursi zahtijevaju da na univerzitete bude primljen nesrazmerno veći broj studenata u odnosu na njihove kapacitete.

(2) Neopreznost donatora - Donatori i zajmodavci često obazbjeduju finansijska sredstva za obrazovni sistem, bez efektivne kontrole realizacije projekata i rashoda.

(3) Nedostatak transparentnih normi i kriterijuma - bez jasnih standarda i pravila razlika između dozvoljenog i nedozvoljenog ponašanja postaje prilično zamagljena.

(4) Socijalni činioci - koji su izuzetno jaki u zemljama koje imaju tradicije davanja poklona za „završavanje posla“ ili nepotizma.

U faktore nižeg rizika ubrajamo: **lošu infrastrukturu** (nedostatak razvijenih komunikacionih i transportnih mreža, može da spriječi prosvjetne inspekcije da nadziru određene škole, tako da ilegalne aktivnosti nastavnika mogu da prođu neprimijećeno i nekažnjeno); **neadekvatne organizacione strukture i kontrolni mehanizme; neangažovanje civilnog sektora i neobaviještenost građana.**

Uzroci korupcije mogu biti ekonomski, socijalni ili institucionalni, a posljedice su višestruke i nerijetko sistemskog karaktera

2 „Fighting Academic Corruption in Eastern European Universities“ 30th Annual EIAR Forum, Copenhagen, Avgust 2008.

3 Anti-corruption Resource Centre <http://www.u4.no/themes/education/educationcauses.cfm>

Sem ekonomске štete koju ovakve aktivnosti nanose državi i obrazovanju i sprečavanja mladih da usvoje pozitivne etičke kodekse ponašanja u toku obrazovanja, postoji još niz štetnih posljedica korupcije u obrazovnom sektoru, kao što su: opadanje kvaliteta obrazovanja, opadanje ugleda obrazovnih institucija države, stvaranje sistema podložnog različitim političkim, religioznim ili nacionalnim uticajima, produbljivanje jaza između siromašnih i bogatih, kao i nedostatak kvaliteta stručnjaka i radne snage.

Korupcija u obrazovanju može da postoji, kako na najvišim nivoima kreiranja politike (gdje se, zahvaljujući interesima različitih aktera, sredstva koja bi trebala da se opredijele za obrazovanje upućuju u druge sektore), tako i na nižim nivoima, sve do samog nivoa škola gdje nastavno i administrativno osoblje prima mito ili neekonomiske usluge, za obavljenje posla za koji su prethodno plaćeni.

Dakle, procesi koje treba pratiti i detektovati prisustvo korupcije su:

- proces donošenja budžetske politike i alokacije sredstava za obrazovanje;
- proces akreditacije škola i univerziteta;
- proces primanja učenika u škole i na fakultete ;
- proces javnih nabavki za obrazovne institucije i ustanove učeničkog i đačkog standarda ;
- proces angažovanja i unaprjeđivanja nastavnog i administrativnog osoblja;
- proces ispitivanja i evaluacije znanja.

1.3. Korupcija u obrazovanju u Crnoj Gori

Devedesete godine su ostavile teško nasljeđe u političkom, socijalnom i ekonomskom sistemu Crne Gore, koje se u zadnjih jedanaest godina pokušava iskorijeniti, ili bar donekle neutralizovati konstantnim reformama institucija i zakonodavstva. Nažalost, mnogi običaji iz ovog vremena su se održali i danas predstavljaju najveću prepreku daljem napredovanju zemlje. Novac je ostao široko prihvaćeni katalizator inače dugotrajnih procedura, a etičke obaveze prema porodici i prijateljima se stavljaju na daleko viši nivo iznad obaveza procedura, a etičke obaveze prema porodici i prijateljima se stavljaju na daleko viši nivo iznad obaveza profesionalne etike. U poslednjem Izvještaju o napretku istaknuto je da, još uvijek, korupcija ostaje „razlog za brigu“.⁴ Neosporno je da korupcija u svakom sektoru usporava implementaciju uvedenih reformi, da podriva efikasnost institucija i da vodi stagnaciji cijele države.

“Crna Gora je dugi niz vjekova bila pod Osmanskim carstvom koje je funkcionalo na principu korupcije. Geografski izolovana od uticaja svih ostalih zemalja Evrope, i civilizacijskih tokova, Crna Gora je u egzistirala pod političkim i društvenim uticajima osmanskog carstva, protiv kog se borila i kom je bila podređena. Crna Gora se u tom kontekstu navodi kao zemlja paradoksa u kojoj su Crnogorci hrabri prema neprijatelju, ali im nedostaje hrabrost pred autoritetom. Kult podaništva i idolopoklonstva uočava se i u odnosu prvih vladara Crne Gore prema svojim Crnogorcima, pri čemu se od njih zahtijeva poslušnost, nagrađuje lojalnost, a strogo kažnjava svako suprotstavljanje vladaru. Sklonost vladara Crne Gore da u državnu službu stavljuju samo lojalne, bilo po krvnoj ili rodbinskoj liniji, očuvana danas u nepotizmu

⁴ European Commission Progress Report on Montenegro 2009, available at: <http://www.undp.org.me/home/actualities/EC%20Montenegro%20Progress%20Report%202009.pdf>

koje funkcioniše po principu "partijskih, rodbinskih i prijateljskih veza". U takvoj društvenoj i kulturnoj atmosfori stvaran je mentalitet jednog naroda koji je teško promjenjiv. Građanska svijest se razvija u urbanim sredinama, a Crna Gora je pretežno ruralna.“⁵

Zašto je korupcija u obrazovnom sektoru podjednako, ako ne i više bitna od korupcije u drugim sektorima?

- U proteklih nekoliko godina za obrazovanje se izdvaja gotovo 20% godišnjeg budžeta državnih fondova, što ga čini jednim od osnovnih sektora državnih investicija. Ova količina novca je dovoljna da se kvalitet crnogorskog obrazovanja značajno podigne, kao i da se poveća procenat stručnih ljudi. Iz tog razloga, neophodno je obezbijediti jake kontrolne mehanizme, koji će osigurati da sva sredstva namijenjena za obrazovanje stignu do svog odredišta.

- Crna Gora ima potrebu za mladim kvalifikovanim ljudima, koji će dati svoj doprinos njenom razvoju. Ukoliko škole i fakulteti, umjesto da proizvode mlade stručnjake, budu stvarali generacije ljudi sa diplomom a bez znanja, budućnost Crne Gore će ubrzo biti dovedena u pitanje.

- Prisustvo korupcije u ustanovama koje bi trebale da izgrade kako profesionalnu, tako i moralnu integritet kod mlađih, pokazuje da je ovaj obrazac ponašanja opšteprihvaćen i normalan, tako da se korupcija samoreprodukuje kroz škole, stvarajući nove generacije koje će je održavati i u budućnosti.

- Proces angažovanja i unaprjeđivanja nastavnog osoblja, ukoliko nije zasnovan na zaslugama, ozbiljno utiče na kvalitet prenešenog znanja i otvara mogućnosti za dalju korupciju.

- Istraživanja u Crnoj Gori su pokazala da značajan broj mlađih ljudi smatra da je korupcija široko prisutan fenomen u crnogorskim obrazovnim ustanovama. Ovakva percepcija utiče na motivaciju mlađih ljudi da stiču znanje i stvara ubjedjenje da samo pojedinci, koji su materijalno podobni, mogu da dobiju diplomu i da kasnije uspiju na profesionalnom planu.

- Ugled crnogorskih obrazovnih institucija može biti ozbiljno narušen ovakvom percepcijom mlađih ljudi, što dalje dovodi u pitanje priznavanje crnogorskih diploma na međunarodnom nivou, programe razmjene mlađih, kompetitivnost crnogorskih stručnjaka na evropskom tržištu rada.

Uzimajući u obzir ove argumente, pitanje se može preformulisati iz: „Zašto je korupcija u obrazovnom sektoru podjednako, ako ne i više bitna od korupcije u drugim sektorima?“ u: „ Zašto se daleko manje pažnje posvećuje korupciji u prosvjeti, nego korupciji u drugim sektorima?“

Osnovni razlozi su nezainteresovanost medija, strah učenika i studenata da prijave korupciju u školama ili na fakultetima koje pohađaju, nedovoljna obaviještenost građanskog društva o pravima koje posjeduju i inicijativama koje mogu da preduzmu.

Gorepomenuti argumenti pokazuju da se mora početi sa aktivnjom politikom, koja bi uključila što više društvenih činilaca i dala rezultate u što kraćem roku.

1.3.1. Javno mnjenje o korupciji u Crnoj Gori

U Crnoj Gori ne postoji tradicija sprovođenja istraživanja javnog mnjenja koja su tretirala međusektorsko postojanje korupcije, i pored toga što postoji niz istraživanja koja su istraživala stavove javnosti o pojavi korupcije u pojedinim sektorima društva. U okviru projekta koji je CEMI realizovao sprovedeno je u periodu od 27. novembra

⁵ Izjava studenta Filozofskog fakulteta u Nikšiću, fokus grupe.

do 2. decembra 2009. godine istraživanje koje uključilo 1090 ispitanika, sa ciljem istraživanja stavova građana o korupciji u Crnoj Gori⁶.

Predmet istraživanja je bio postavljen u četiri problemske cjeline – problemska kruga :

- (1) perspektiva i problemi sa kojima je Crna Gora suočena i povjerenje građana u ključne političke i socijalne aktere ;
- (2) percepcija korupcije – njene rasprostranjenosti, razloga i posljedica, kao i sektora i aktera koji su najizloženiji njenom razornom djelovanju ;
- (3) iskustva građana i njihovog neposrednog okruženja sa različitim oblicima korupcije;
- (4) uspješnost institucija u borbi protiv korupcije.

Građani najkorumpiranijim smatraju carinike, ljevale, gradonačelnike, policajce, direktore državnih agencija, pojedine ministre, njihove zamjenike i poslanike.

(1) perspektiva i problemi sa kojima je Crna Gora suočena i povjerenje građana u ključne političke i socijalne aktere

U prvom problemskom krugu nalaz kazuje da građani iskazuju izvjestan optimizam jer je nešto više građana (40% : 29%) koji su uvjerenja da se korupcija u posljednje tri godine postupno smanjuje.

(2) percepcija korupcije – rasprostranjenost, razlozi i posljedice, kao i sektori i akteri koji su najizloženiji njenom djelovanju ;

Međutim, i pored ovog nalaza više od tri puta je veći udio udio građana koji su mišljenja da je korupcija široko rasprostranjena od onih koji misle da je ona prisutna u manjoj mjeri (59%:16%).

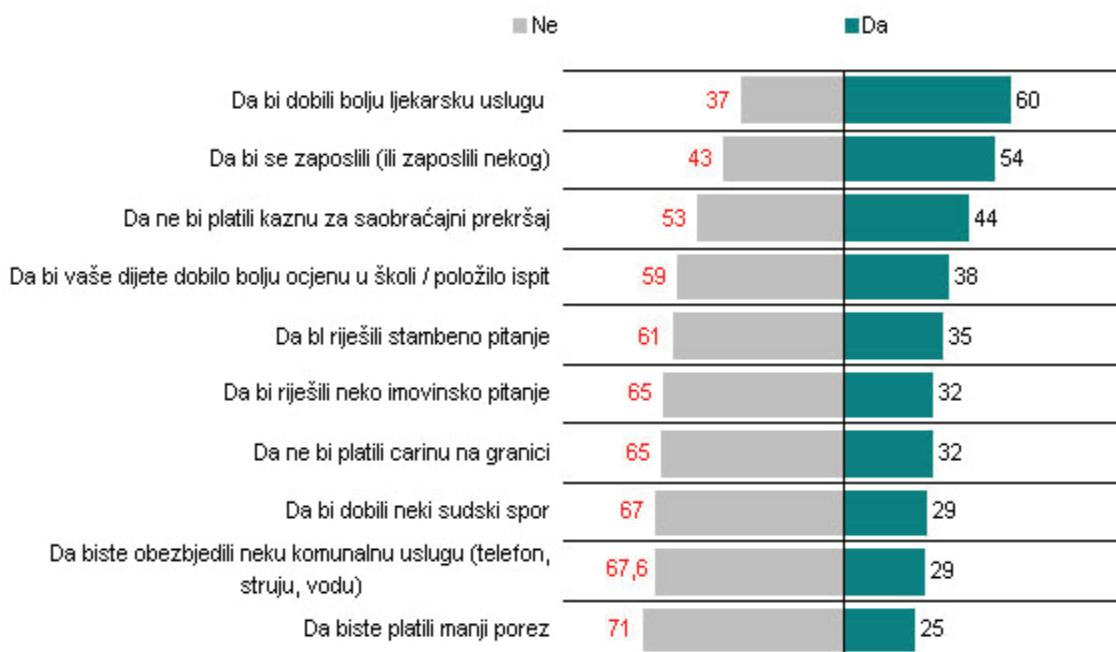
Uzroke postojanja raširene korupcije građani vide u više grupa razloga. Najviše ispitanika se opredijelilo za opšte siromaštvo, i niske plate državnih činovnika, a nakon toga za moralnu krizu i ljudsku prirodu, država i politički sistem, sistemsku i političku korupciju, loše zakonodavstvo ili čak bezakonje i nefunkcionisanja pravne države, kao i neefikasnost sudova i nedostatak jasne administrativne kontrole.



⁶ Istraživanje je sprovedeno u okviru projekta kojim Institut za otvoreno društvo – Think Tank Fund iz Budimpešte podržava razvoj kapaciteta odjeljenja za razvoj javnih politika Centra za monitoring.

(3) iskustva građana i njihovog neposrednog okruženja sa različitim oblicima korupcije;

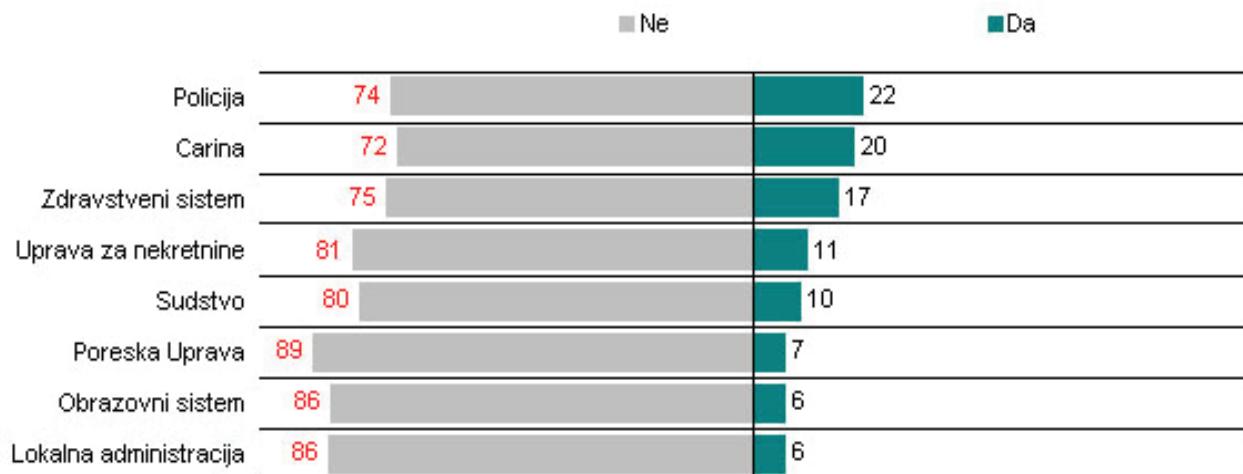
U trećem dijelu istraživanja građani su odgovarali na pitanja koja su se odnosila na njihovo iskustvo sa korupcijom. Rezultati ukazuju da su građani značajno kritičniji kada ocjenjuju korupciju na nivou društva i ponašanja drugih, nego sopstveno „nevoljno ili iznuđeno“ učešće u koruptivnim radnjama. Zabrinjava visok procenat građana, između trećine i petine ispitanika, koji bi bili spremni da uđu u koruptivni odnos zbog rješenja zdravstvenog problema (55%), zapošljenja (47%) ili rješenja stambenog pitanja (30%). Manji broj ispitanika je spreman na koruptivnu radnju u cilju izbjegavanja kazne za saobraćajni prekršaj (25%), rješenja imovinskog i sudskog spora (24%) ili izbjegavanja plaćanja carine na granici.



Zabrinjavajući je podatak da se 10% ispitanika izjasnilo da je u posljednjih godinu dana od njega ili člana njegovog domaćinstva neko protivpravno tražio novac za vršenje određene usluge, tri petine slučajeva građana od kojih je tražen novac su pristali na iznudu.



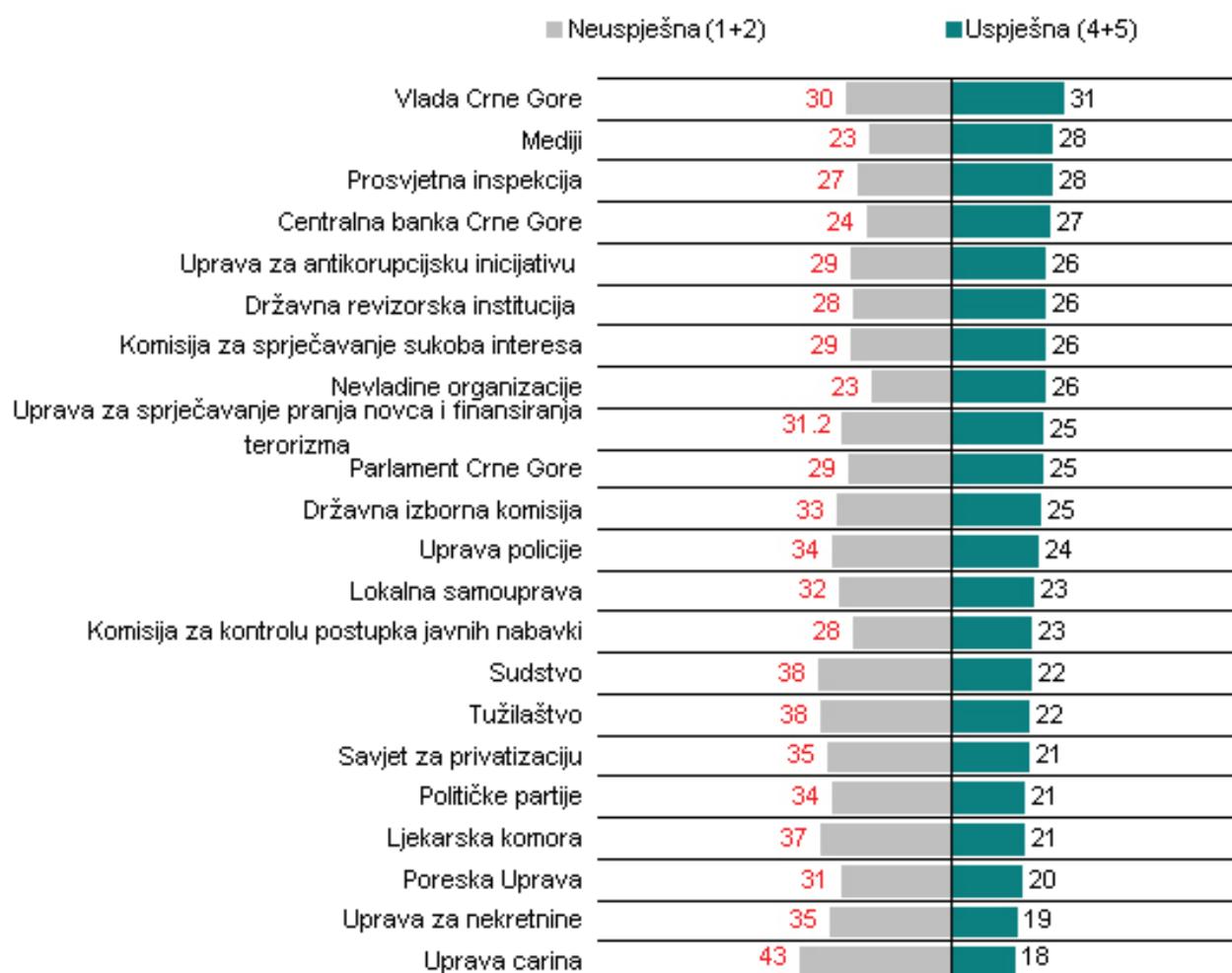
Nalazi istraživanja o učešću građana u koruptivnim radnjama variraju zavisno o kojem sektoru je riječ. Kada se govori o policiji, Carini i zdravstvu visok procenat građana se izjašnjava da je imao direktno iskustvo, dok je taj procenat znatno manji kada je riječ o Poreskoj upravi (7%), obrazovanju (6%) i lokalnoj administraciji (6%).



(4) Uspješnost institucija u borbi protiv korupcije

Posljedično, ocjena uspješnosti institucija u borbi protiv korupcije je znatno ispod opšteg povjerenja u njih i više nego dvostruko manja od načelnog uvjerenja da je Crna Gora inače na dobrom putu. U okviru istraživanja su ispitivane 22 institucije, a od tog broja svega pet ima više pozitivnih nego negativnih ocjena : Vlada Crne Gore, mediji, prosvjetna inspekcija, Centralna banka Crne Gore i NVO. S druge strane, njih osam ima znatno više ocjene 1 i 2 od ocjena 4 i 5: Uprava carina, Uprava za nekretnine, Poreska uprava, Ljekarska komora, političke partije, Savjet za privatizaciju, tužilaštvo i pravosuđe.

Kada je riječ o ocjeni rada institucija, istraživanje pokazuje da je pripadnost političkoj partiji značajan faktor prilikom ocjenjivanja od strane ispitanika. Tako da recimo najviše ocjene za rad Vlade dalo je čak 65% ispitanika koji su se izjasnili da bi glasali za DPS, a svega 4% ispitanika opredijeljenih za SNP. Slična situacija je i sa ostalim institucijama. Podržavaoci vladajućih partija daju značajno veće ocjene radu institucija, nego što je slučaj sa opozicionim. Kao što je istraživanje pokazalo situacija je značajno drugačija kada je riječ o iskustvu sa korupcijom, jer ispitanici koji podržavaju vladajuće partije otvoreni se izjašnjavaju, tako da partijska pripadnost nije razlog za izbjegavanje kritičkih ocjena.

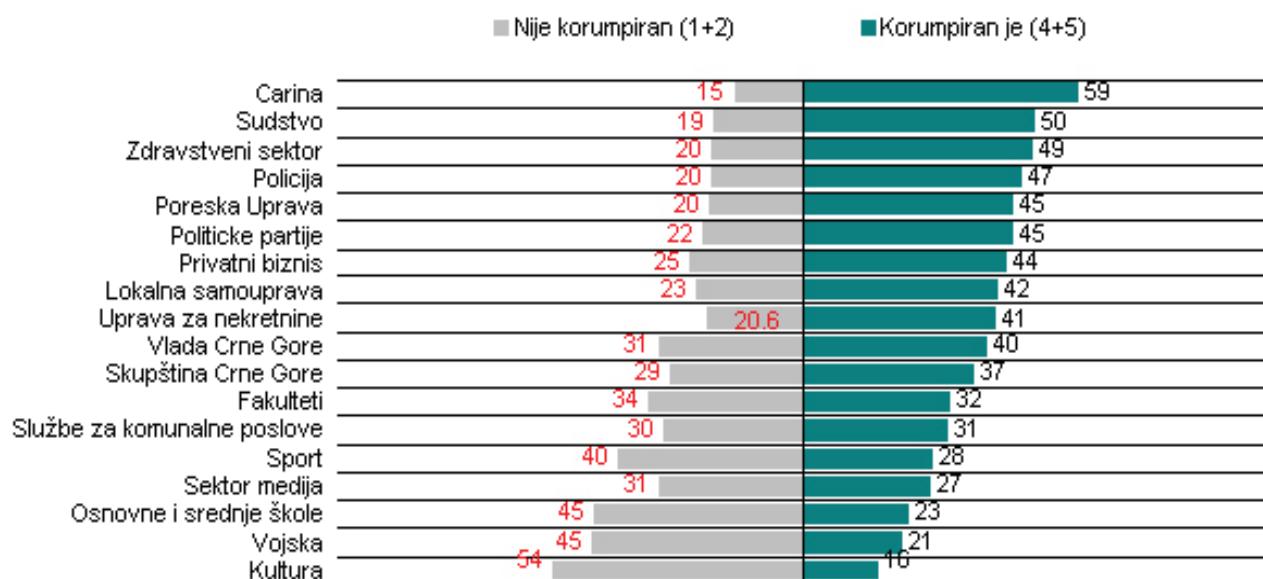


1.3.2. Javno mnjenje o korupciji u obrazovnom sistemu

15% ispitanika je izjavilo da je spremno da koruptivno djeluje prema predstavnicima obrazovnih institucija da bi ostvarili svoj određeni interes.

U istraživanju "Korupcija u Crnoj Gori", sistem obrazovanja je jedan od sektora značajno zahvaćenih koruptivnim radnjama. Međutim, kada se rangiraju sektori zahvaćenih korupcijom, ispitanici su ocijenili da je korupcija prisutnija u nekim drugim sektorima.

Nalazi su pokazali da ubjedljivo u vrhu se nalaze carina, sudstvo, zdravstvo, policija, Poreska uprava, partije, privatni biznis, lokalna samouprava, Uprava za nekretnine, Vlada i Skupština Crne Gore. U srednjoj grupi se nalaze Fakulteti, službe za komunalne poslove. U treću grupu spadaju sektor sporta, osnovne i srednje škole, Vojska i kultura.



Sličnim zaključcima vode nalazi koji ukazuju da građani najkorumpiranjijim smatraju carinike, ljekare, gradonačelnike, policajce, direktore državnih agencija, pojedine ministre i njihove zamjenike i poslanike. Slično kao i u prethodno predstavljenom nalazu, kao i oko fakulteta, tako su i oko dekana i profesora fakulteta mišljenja podijeljena, dok se najmanje korumpiranim smatraju vojnici.



Iskustva građana sa korupcijom u obrazovnom sistemu

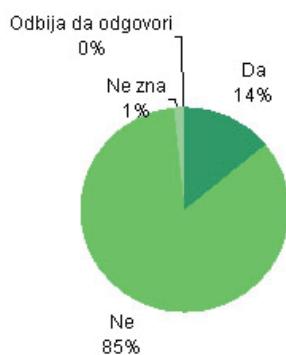
Kad se ispitanici koji su odgovorili da su imali iskustvo sa nekom od institucija iz obrazovnog sistema (40.1%) pitaju da li su oni ili neko iz njihovog domaćinstva imali određena koruptivna iskustva, 4.8% je reklo da im je pružena usluga a da su zauzvrat morali da i pruže protivuslugu, nešto više, 5.8%, je priznalo da je koris-

tilo partiskske veze, dok je 6.2% izjasnilo da su oni ili neko iz njihovog domaćinstva dali mito. Ubjedljivo najviše ispitanika, čak 16.8%, priznaje da su koristili rođačko-prijateljske veze da bi došli do usluge. Od ukupnog broja ispitanika (1090) 15% je spremno da koruptivno djeluje prema predstavnicima obrazovnih institucija da bi ostvarili svoj određeni interes.

Značajno veći procenat od onih koji priznaju da su spremni na koruptivnu radnju je broj onih koji zna da to drugi čine na konkretnim primjerima, i to za 10-15 % na nivou svih sektora. Ova razlika je najviše izražena kod odgovora na pitanje dobijanja boljih ocjena djece ili polaganja ispita. Čak dva i po puta je veći broj onih koji znaju da to drugi rade, od udjela onih koji priznaju da su i sami spremni na to (38% : 15%).

U istraživanju javnog mnjenja (februar, 2010) koje je sprovedeno na temu Korupcija u obrazovanju, a koje je predstavio CEMI, nalazi ukazuju da značajan procenat ispitanika, između petine i trećine građana, ima saznanja o slučajevima traženja seksualnih usluga, postojanju nezvaničnog cjenovnika za dobijanje ocjena, iznude koristi za nastavnike i primanju mita. Nalazi ovog istraživanja govore, da je, takođe, raširena praksa pritisaka i prijetnji nastavnicima, političkog uticanja na njih i, posebno, korišćenja posredovanja trećih, uticajnih osoba. »Sem u slučaju korišćenja posrednika, svaka od navedenih pojava je, očekivano, za nekoliko procenata raširenija u visokom obrazovanju. Svojevrstan neslavni rekord čini dvije petine građana koji znaju za slučajeve uslovljavanja polaganja ispita kupovinom knjige profesora.

O raširenosti korupcije u obrazovanju rječito govori i podatak da nezanemarljivih 14 posto ispitanika, odnosno svaki sedmi, priznaje i da je lično koristio veze da bi sebi i bližnjima obezbijedio ocjenu ili polaganje ispita. Imajući u vidu sklonost ljudi da prikriju sopstveno učešće u nelegalnim aktivnostima raširenost ove pojave, njena odomaćenost je najverovatnije i veća od iskazane⁷.



Za pitanje shvatanja načina funkcionisanja sistema koruptivnih radnji jeste i iskazana spremnost ispitanika, procentu od 12 do 18 posto anketiranih, da mito ako nema drugog načina da se dođe do željenog cilja.

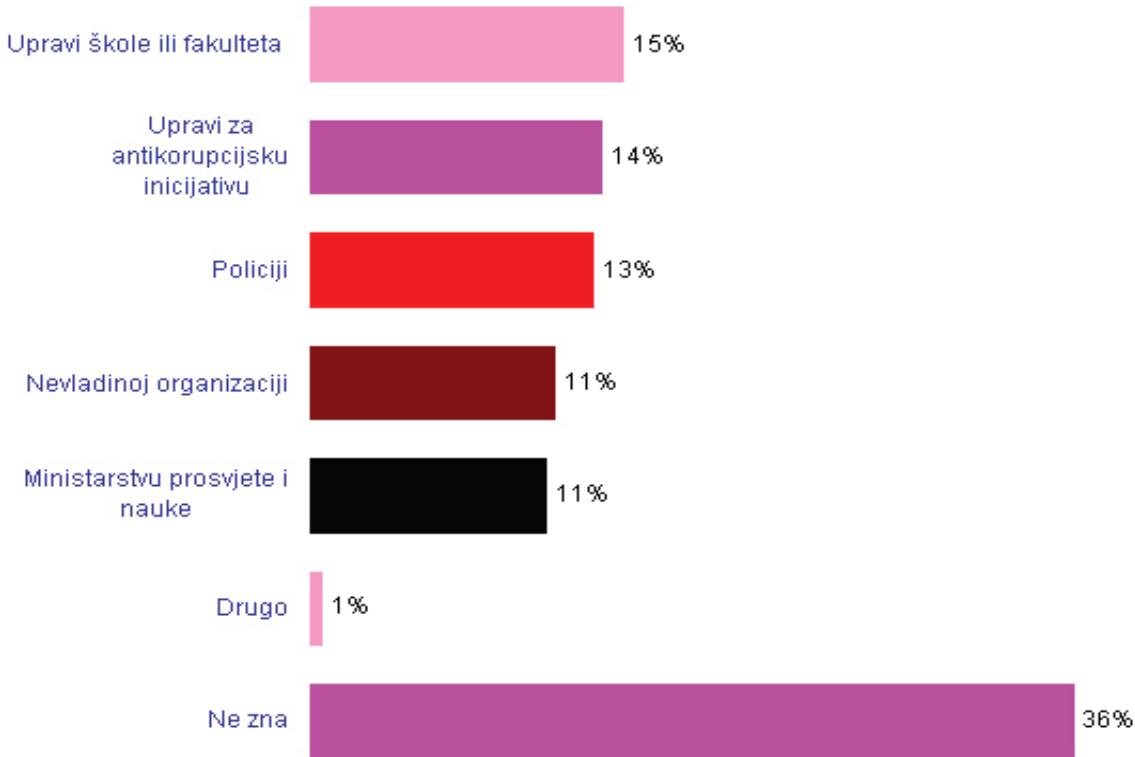
⁷ Stoilković, Zoran, Korupcija u obrazovanju u Crnoj Gori – Ključni nalazi istraživanja, CEMI, Podgorica, 2010.



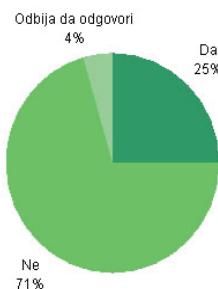
Spremnost da se prijave slučajevi korupcije

U vezi sa prethodnim nalazom je podatak da tek dvije petine građana je spremno da nadležnim prijavi traženje mita ili usluga od strane prosvjetnih radnika koji upućeni njima ili članovima njihove porodice.

Istovremeno, anketirani građani često i ne znaju kome bi prijavili slučaj korupcije u obrazovanju (36%) ili se pak dvoume između uprava škola i fakulteta i resornog ministarstva prosvjete na jednoj, Uprave za antikorupcijsku inicijativu i policije na drugoj, ili NVO sektora na trećoj strani.



Pitanje koje često izaziva protivrječnosti u javnosti jeste pitanje mogućnosti kupovine diploma. O visokom stepenu izloženosti obrazovnog procesa korupciji možda najbolje govori podatak uvjerenje gotovo polovine građana (44%) da je moguće kupiti važeću diplomu određene škole ili fakulteta. »Još poraznije zvuči izjava četvrtine da zna nekoga ko je to i uradio. Čak i prepostavka da više njih zna za isti slučaj kupovine diploma ne umanjuje problem postojanja elemenata organizovane trgovine titulama i zvanjima«⁸.



Redukovanje korupcije u obrazovanju

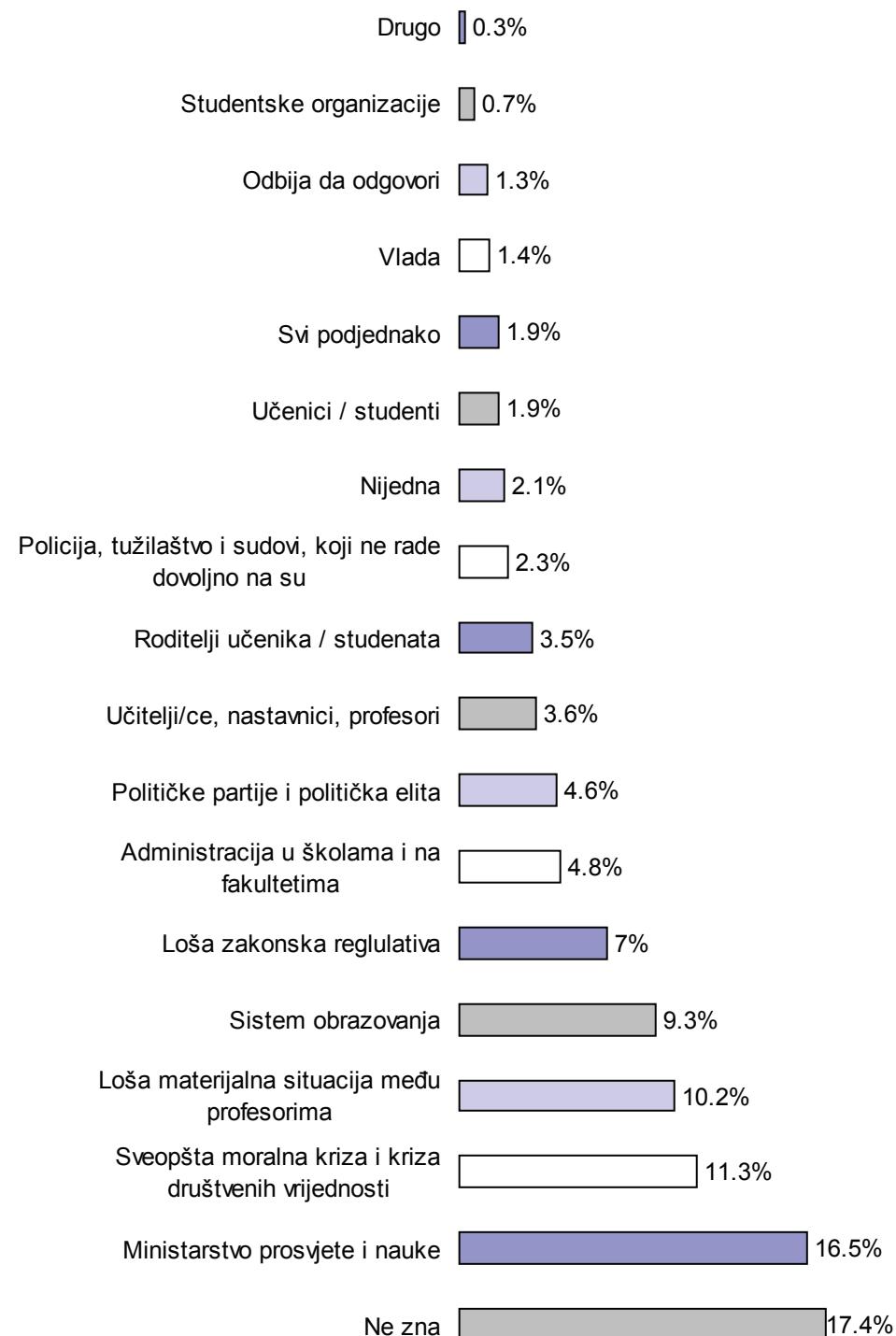
Prva prepostavka da se ograniči korupcija je da se o njoj javno i kritički progovori. Naime, dugo vremena, slično pitanju korupcije u zdravstvu, tema korupcije u obrazovanju je izbjegavana. Stoga, i otvaranje ovog pitanja u javnosti, otvara i pitanje odgovornosti pojedinih institucija u procesu borbe protiv korupcije u obrazovanju.

Prema nalazima ovog istraživanja polovina građana smatra da se o korupciji u obrazovanju u javnosti nedovoljno govori. Trećina ispitanika smatra da se o njoj govori «taman koliko i treba», dok svaki sedmi anketirani smatra da se oko slučaja korupcije u obrazovanju već diže više buke nego što to, posebno u odnosu na druge sektore, obrazovanje zaslužuje.

Građani Crne Gore su potpuno podijeljeni oko mjere mogućeg smanjivanja korupcije u obrazovanju. Dok po 31 posto njih smatra da je nju moguće smanjiti u znatnoj ili bar određenoj mjeri, gotovo dvije petine anketiranih sa skepsom gleda na samu mogućnost bilo kakve promjene.

Za korupciju u obrazovanju anketirani smatraju odgovornim, prije svega, resorno ministarstvo, školsku i fakultetsku administraciju, ukupan sistem obrazovanja i dati zakonski okvir. U nešto manjoj mjeri odgovornim se smatraju i sami prosvjetni radnici. Drugu grupu razloga čini sveopšta moralna i materijalna kriza kojoj nijesu odoljeli ni pojedinci u obrazovanju.

⁸ Stoilković, Zoran, Korupcija u obrazovanju u Crnoj Gori – Ključni nalazi istraživanja, CEMI, Podgorica, 2010.

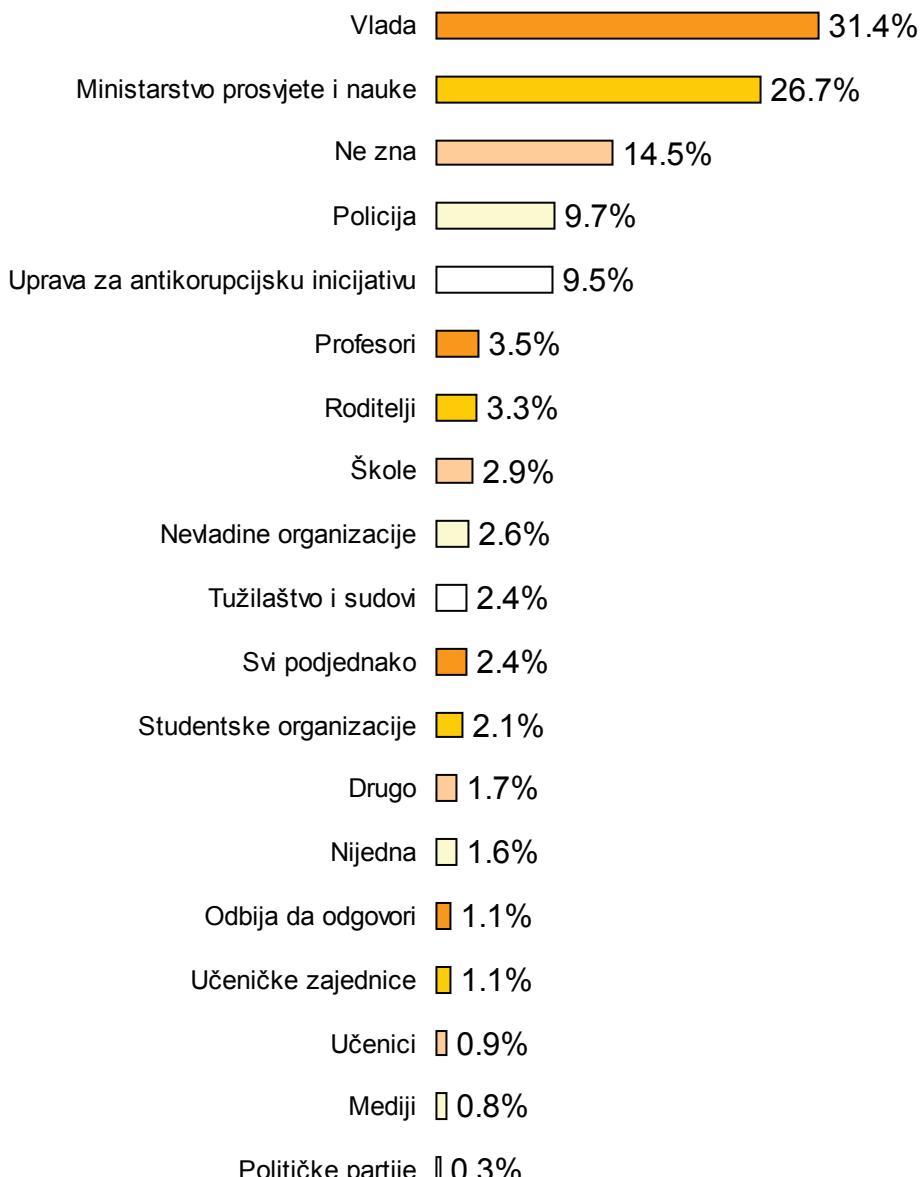


Najzad, građani od odgovornosti ne amnestiraju ni političku elitu, pa ni one roditelje koji bi sve da rješe novcem i uticajem, ne prezaući ni od prijetnji prosvjetnim radnicima.

»Difuznu svijest o odgovornosti prati, međutim, dosta jasno saznanje o organima i institucijama zaduženim za suzbijanje korupcije u obrazovanju. Po građanima to je prije svega posao za Vladi i resorno Ministarstvo prosvete i nauke. Drugi krug čine policija i Uprava za antikorupcijsku inicijativu. Najzad, «posla ima» i za same škole i profesore, roditelje i NVO sektor.

Tek sinergijom njihovog djelovanja moguće je napraviti značajnije pomake u suzbijanju korupcije u

obrazovanju u Crnoj Gori»⁹.



1.3.3. Monitoring Medija

Ovdje su izloženi podaci o zastupljenosti teme korupcije u obrazovanju u medijima, dobijeni praćenjem elektronskih i štampanih medija u periodu 2005-2010.

U datom periodu ukupan članaka i reportaža o korupciji je 168:

Teme koje su najčešće obrađivane u medijima su: kupovina ispita, primanje mita, politički uticaj i netransparentno finansijsko poslovanje Univerziteta i univerzitskih jedinica

⁹ Stoiljković, Zoran, Korupcija u obrazovanju u Crnoj Gori – Ključni nalazi istraživanja, CEMI, Podgorica, 2010.

Od toga u štampanim medijima: 140.

- Dan: 58
- Vijesti: 37
- Pobjeda: 30
- Republika: 11
- Monitor: 4

U elektronskim medijima 28:

- In: 10
- RTCG 1: 6
- Montena: 5
- Mbc: 4
- Elmag rtv: 2
- Atlas: 1

Najčešće obrađivane teme su:

- kupovina ispita i sistem ispitivanja i evaluacije znanja na fakultetima i u osnovnim i srednjim školama;
- ponašanje profesora: primanje mita, uslovljavanje izlaska na ispit kupovinom stručne literature, nepotizam, „namještanje“ dodatne nastave;
- nepotizam i politički uticaj prilikom angažmana osoblja na fakultetima,
- Netransparentno finansijsko poslovanje Univerziteta Crne Gore;

Najviše saopštenja u periodu 2005-2010, vezano za korupciju u obrazovanju, dala je Uprava za antikorupcijsku inicijativu, a zatim CEMI, CGO i Ministarstvo prosvjete i nauke. Najviše se govorilo o korupciji na visokoškolskim ustanovama, dok su ustanove osnovnog, srednjeg i predškolskog obrazovanja manje pominjane u ovom kontekstu (izuzev slučaja cetinske gimnazije).

1.4. Cilj

Cilj stvaranja nove politike za suzbijanje korupcije u obrazovanju, treba da bude nekorumpirani obrazovni sistem čije su karakteristike:

- jednakost pristupa mogućnosti obrazovanja
- pravednost u raspodjeli obrazovnog materijala
- pravednost i transparentnost kriterijuma za odabir studenata u visokoškolskim ustanovama
- pravednost u akreditaciji obrazovnih ustanova, gdje su sve ove ustanove vođene po profesionalnim standardima i otvorene za građansku kontrolu
- pravednost u procesu nabavki obrazovnog materijala i usluga
- održavanje profesionalnih standarda ponašanja administrativnog i nastavnog osoblja u državnim i privat-

nim obrazovnim institucijama.¹⁰

Principi kojima treba da teži nova politika borbe protiv korupcije u obrazovanju su: jednakost, pravednost i kvalitet obrazovanja.

Da bi se ovo postiglo, potrebna je analiza efektivnosti dosadašnjih praktičnih politika u ovom polju, prijedloga međunarodnih organizacija za suzbijanje korupcije u obrazovanju, metoda koje su koristile zemlje u regionu i zemlje u EU za redukciju korupcije u njihovim obrazovnim sistemima i procjena prilagodljivosti ovih metoda obrazovnom sistemu

Crne Gore. U narednim poglavljima biće izložene sve ove analize i procjene i na osnovu njih formiran predlog nove, efikasnije praktične politike u ovoj oblasti.

10 Karakteristike nekorumpiranog obrazovnog sistema, po definiciji Jacques Hallak, Muriel Poisson za UNESCO u „Corrupt schools, corrupt universities, what can be done?“ 2007;

2. ANALIZA TRENUOTNOG STANJA KORUPCIJE U OBRAZOVANJU U CRNOJ GORI I POLITIKE ZA NJENO SUZBIJANJE

2.1. Pravni i institucionalni okvir za borbu protiv korupcije u obrazovanju

U najširem smislu, zakonska regulativa obrazovnog sistema je sadržana u Ustavu Crne Gore, Zakonu o osnovnom i srednjem obrazovanju, Zakonu o visokom obrazovanju, Zakonu o javnim nabavkama, Zakonu o budžetu, Zakonu o vrednovanju obrazovnih isprava i Zakonu o prosvjetnoj inspekciji. Uži pravni okvir se uspostavlja statutima ustanova za visoko, srednje i osnovno obrazovanje, kao i Kodeksom akademske etike.

Za sprovođenje ovih zakona i nadzor nad njihovom pravilnom implementacijom je zaduženo resorno Ministarstvo i organi upravljanja obrazovnim ustanovama. Za kontrolu pravilnog poslovanja su zadužene Državna revizorska institucija, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Direkcija za javne nabavke i Komisija za kontrolu javnih nabavki.

Ministarstvo prosvjete i nauke predlaže strategiju razvoja i prati razvoj visokog obrazovanja; izdaje, mijenja i oduzima licencu ustanovi; propisuje sadržaj i oblik diplome i dopune diplome (Supplement) koje izdaju ustanove; predlaže upisnu politiku na javnim ustanovama; utvrđuje prijedlog normativa za finansiranje visokog obrazovanja; daje prijedloge za utvrđivanje modela za finansijsku pomoć studentima, obezbjeđuje uslove za međunarodnu saradnju ustanova i promoviše međunarodne razmjene studenata i stručnog osoblja; stara se o obezbjeđivanju jednakih mogućnosti u dostupnosti visokog obrazovanja, razvoja i osposobljavanja i usavršavanja osoblja i drugih aspekata visokog obrazovanja; vodi register licenciranih ustanova i akreditovanih studijskih programa; vrši upravni nadzor u skladu sa zakonom.¹¹

Savjet za visoko obrazovanje, imenovan od Vlade Crne Gore, analizira stanje i dostignuća u visokom obrazovanju, daje stručne predloge Vladi, daje mišljenja na procese utvrđivanja normativa za izdavanje, izmjene i oduzimanje licence, utvrđivanja normativa za finansiranje visokog obrazovanja i utvrđivanja mjerila za izbor u akademska zvanja; priprema prijedlog strategije razvoja visokog obrazovanja; utvrđuje mjerila za ocjenjivanje studijskih programa; preduzima periodične kontrole kvaliteta licenciranih ustanova i izdaje certifikat o početnoj akreditaciji, akreditaciji ili reakreditaciji.¹²

Tijela koja regulišu predškolsko, osnovno, srednje obrazovanje; obrazovanje djece sa posebnim potrebama, obrazovanje odraslih i stručno obrazovanje, su: Savjet za opšte obrazovanje, Savjet za stručno obrazovanje i Savjet za obrazovanje odraslih. **Savjet za opšte obrazovanje** je sastavljen od trećine članova izabranih od Ministarstva prosvjete i nauke, trećine članova izabranih od zavoda za školstvo i trećine članova izabranih od univerziteta. **Savjet za stručno obrazovanje** se sastoji od trećine članova predloženih od

11 Zakon o visokom obrazovanju čl.10

12 Zakon o visokom obrazovanju, čl. 11

Vlade, trećine članova predloženih od Unije poslodavaca i trećine članova predloženih od Sindikata. **Savjet za obrazovanje odraslih** se sastoji od trećine članova predloženih od Vlade, trećine članova predloženih od Udruženja poslodavaca i trećine članova predloženih od Sindikata.

Ova tijela su odgovorna za donošenje programa rada, obrazovnih i vaspitnih programa, propisuju standarde znanja, metodologiju izrade udžbenika, normative i standarde ponašanja za nastavnike i profil i stručnu spremu za nastavnike.¹³

U visokoškolskom obrazovanju, institucije koje su nadležne za upravljanje obrazovnim ustanovama i implementaciju obrazovnih politika su: rektori, upravni odbori univerziteta, i senati univerziteta. Na nivou univerzitskih jedinica ova tijela su: dekani i naučno-akademska vijeća.

U srednjoškolskom, osnovnoškolskom, predškolskom obrazovanju i obrazovanju djece sa posebnim potrebama organi uprave su: direktor, školski odbor i nastavno vijeće.

Način finansiranja svih javnih ustanova je jednak:

- a) sredstva Budžeta Republike za nastavu, istraživanja i umjetnički rad;
- b) školarina i drugih naknada koje plaćaju studenti;
- c) intelektualne i druge usluge;
- d) donacije, pokloni i zavještanja; i
- e) projekti i ugovori sa nacionalnim, medjunarodnim, državnim, ili privatnim subjektima u svrhu promocijskog nastave, istraživanja i konsultantske aktivnosti.¹⁴

Državna revizorska institucija je nezavisna institucija, čija su prava i obaveze utvrđene Ustavom i zakonima, a koja vrši reviziju svih javnih prihoda i rashoda i, najmanje jednom godišnje, obaveštava Skupštinu o rezultatima revizije. Univerzitet Crne Gore kao ustanova koja se finansira iz Budžeta Republike podliježe nadležnosti DRI.

Uprava za antikorupcijsku inicijativu je radila na edukativnim kampanjama u oblasti korupcije u obrazovanju i sprovela istraživanje o percepciji korupcije.

Direkcija za javne nabavke i Komisija za kontrolu javnih nabavki u oviru svojih nadležnosti djeluju po žalbama na procese tenderskog oglašavanja i nabavke materijala i usluga za obrazovne ustanove.

Komisija za kontrolu javnih nabavki prihvata žalbe na procese javnih nabavki uključujući i procese javnih nabavki za obrazovne institucije, odlučuje po ovim žalbama i objavljuje odluku i obrazloženje na svom sajtu.

U **najužem smislu**, relevantni su i pravni akti koji se vezuju za pojedinačne Univerzitete i ustanove studentskog i dačkog standarda:

- pravni akti Univerziteta Crne Gore: Statut Univerziteta Crne Gore, Pravilnik o uslovima, kriterijumima i postupku upisa studenata na prvu godinu studija Univerziteta Crne Gore, Kodeks akademske etike, Pravilnik o radu suda časti;
- pravni akti Univerziteta Mediteran: Statut Univerziteta, Pravilnik o uslovima, kriterijumima i postupku upisa

13 Zakon o opštem obrazovanju, čl. 32,33, 34, 35, 36

14 Zakon o visokom obrazovanju, čl. 55

u prvu godinu studija, Pravila studiranja na osnovnim studijama, Pravila o studiranju na postdiplomskim studijama, Pravila o postupku i načinu ispitivanja i ocjenjivanja, Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti studenata, Statut Studentskog parlamenta;

- Univerzitet Donja Gorica nije akreditovan kao cjelina s toga nema pravne akte (Statut, Mjerila u izbor za akademsko zvanje, Kodeks akademske etike) dostupne javnosti. Međutim, svaka akreditovana jedinica ima svoju pravnu regulativu;
- pravni akti Fakulteta za državne i evropske studije: Statut, Pravilnik o organizovanju osnovnih studija; Pravilnik o ocjenjivanju;
- Statut Javne ustanove Policijska akademija;
- Pravilnik o kriterijumima, načinu, uslovima i visini naknade za ostvarivanje prava na smještaj i ishranu u domu, studentski kredit, stipendiju i participaciju prevoza.

2.2. Oblasti od posebnog rizika

Kroz analizu pravnog okvira, medijskog sadržaja i uz pomoć stavova studenata, uspjeli smo da identificiramo pet oblasti od posebnog rizika. To su oblasti koje su pružaju najveće mogućnosti za pojavu korupcije i u kojima pojava korupcije uzrokuje najviše štete. To su:

1. angažovanje stručnog osoblja;
2. finansijsko poslovanje obrazovnih ustanova;
3. proces ispitivanja i evaluacije znanja;
4. proces primanja učenika i studenata u škole i na fakultete;
5. ostale oblasti.

2.2.1. Angažovanje i ponašanje nastavnog i administrativnog osoblja

Izbor u akademska zvanja docenta, vanrednog i redovnog profesora, zbor saradnika – asistenata

Izbor u akademsko zvanje redovnog i vanrednog profesora na univerzitetima se uređuje njihovim statutima, u skladu sa Zakonom o visokom obrazovanju.

Po Statutu **Univerziteta Crne Gore** izbor u akademska zvanja vrši Senat Univerziteta, na prijedlog Vijeća univerzitetske jedinice. Konkurs za izbor u akademsko zvanje se objavljuje u medijima, uz obaveznu saglasnost Rektora. Prijave razmatra Komisija imenovana od strane Senata.¹⁵

Na **Univerzitetu Mediteran** je slična procedura izbora u zvanje, dok akreditovane jedinice **Univerziteta Donja Gorica** vrše jednostepeni izbor u zvanje (sami fakulteti odlučuju o angažmanu profesionalnog osoblja).

Kvantitativna i kvalitativna mjerila biografije kandidata za izbor u akademska i naučna zvanja su propisa-

¹⁵ Statut Univerziteta Crne Gore, čl 82, 83, 84

na dokumentom Univerziteta Crne Gore od 20. aprila 2004, i dostupna na web stranici Univerziteta Crne Gore. Odluke Senata o izboru u akademska zvanja su konačne.¹⁶ Ne postoji sistem žalbi na odluke Senata, a primjedbe na ovakva legislativna određenja, uglavnom se izražavaju putem medija.¹⁷

Univerzitet Mediteran takođe ima propisana mjerila za izbor u akademska i naučna zvanja, gotovo identična mjerilima Univerziteta Crne Gore, a žalbe se mogu uputiti Upravnom odboru Univerziteta.¹⁸

Što se tiče Univerziteta Crne Gore sadašnja pravila predviđaju pored ispunjavanja formalno objektivnih uslova¹⁹ saglasnost na izbor predmetnih profesora i odluku Nastavno naučnog vijeća. Ukoliko je odluka pozitivna zaključuje se ugovor o radu na period od godinu dana, u slučaju da je izabrani saradnik student magistarskih studija, a do tri godine ukoliko je student doktorskih studija²⁰.

Da bi bio izabran u saradničko zvanje, određen je minimalan fond časova koji varira i do 12 časova nedjeljno na godišnjem nivou.²¹ Ova norma se neujednačeno primjenjuje na različitim univerzitetskim jedinicama.

Za produženje ugovora je odgovoran predmetni profesor, koji može uskrati saglasnost bez obrazloženja i bez prava žalbe.

Pri izboru za pozicije docenata i profesora, sem završenih doktorskih studija, predviđena je i norma od 8 časova nedjeljno.

Odlaskom na stručna usavršavanja u inostranstvu se prekida radni angažman, a saradnik može po povratku ponovo aplicirati, bez garancije da bude primljen.

Kodeksom akademske etike i Mjerilim za izbor u zvanje Univerziteta Crne Gore nije adekvatno regulisano pitanje angažovanja nastavnog osoblja koji su u bliskom krvnom srodstvu sa profesorima na čijem predmetu su angažovani.

Ovako postavljen sistem izbora saradnika pati od više nedostataka i potencijalnih rizika za pojavu korupcije:

- Visoka norma minimalnog fonda časova nepodnophodnih za izbor u zvanje saradnika, profesora i docenta, podrazumijeva da saradnik bude angažovan na više predmeta, a s obzirom da o produžavanju njegovog ugovora odlučuje predmetni profesor, zahtijeva se da su lični odnosi sa tim profesorima na visokom nivou. Time se otvara mogućnost izgradnje prijateljsko – klijentelističkih struktura napredovanja kao najefektinijeg kanala za osiguranje dalje karijere unutar ovog sistema, i davanje prednosti tim odnosima u odnosu na stručno usavršavanje.

- Prestanak radnog odnosa po odlasku na stručno usavršavanje demotiviše stručno osoblje da se usavršava, ili ih usmjerava na dalji razvoj karijere u inostranstvu, što dovodi do odliva kadrova. Povratak na fakultet je uslovljen od stava fakultetske uprave i samog dekana. Ovdje se ponovo otvara pitanje primata ličnih odnosa nad kvalifikacijama.

- Zbog nepostojanja odgovarajućih propisa, postoji objektivan rizik zapošljavanja po rodbinskoj liniji, tako da je zabilježeno da su u pojedinim slučajevima djeca profesora istovremeno i njihovi saradnici na

16 „Mjerila za izbor u akademska i naučna zvanja”, Univerzitet Crne Gore, dostupna na: http://www.ucg.ac.me/zakti/akademска_zvanja.pdf

17 „Vlast zarobila i ne da Univerzitet” nezavisni dnevnik „Vijesti”, 08. decembra 2009, dostupno na: <http://www.vijesti.co.me/index.php?id=324312>

18 Intervju sa rektorem Univerziteta „Mediteran”

19 „Mjerila za izbor u akademska i naučna zvanja”, Univerzitet Crne Gore, dostupna na: http://www.ucg.ac.me/zakti/akademска_zvanja.pdf

20 Ibid

21 Prema pravilima Fakulteta političkih nauka minimalan fond časova za izbor u zvanje saradnika je 12.

predmetu.²²

Izbor nastavnog i administrativnog osoblja u osnovnim i srednjim školama

Izbor nastavnika i profesora u ustanovama osnovnog i srednjeg obrazovanja, po Zakonu o opštem obrazovanju, vrši direktor ustanove, kojeg imenuje osnivač. Ukoliko je osnivač Republika, direktora bira školski, odnosno upravni odbor škole, po mišljenju nastavničkog (stručnog) vijeća, a saglasnost za izbor daje ministar prosvjete i nauke.²³ Isto važi i za izbor direktora i pedagoškog osoblja u **predškolskim ustanovama**.

Ovaj sistem, pogotovo sistem imenovanja direktora, može da bude visoko rizičan, zbog mogućeg političkog uticaja, kao što je pokazao slučaj cetinjske gimnazije, kada su đaci od septembra do 12. oktobra 2009. odbijali da uđu u učionice, jer su smatrali da je izbor direktora bio neregularan i politički motivisan. Protest đaka je završen reizborom direktora koji je tu funkciju vršio do avgusta 2009, kada je pokušana njegova smjena.²⁴

Ponašanje nastavnog i administrativnog osoblja

Aktima svih akreditovanih ustanova visokog obrazovanja propisane su procedure za žalbu kandidata odnosno studenata na prijem, ocjenu i druge postupke profesora.

Postoje uspostavljena tijela i procedure za utvrđivanje kršenja akademske etike. Studenti na ovim ustanovama visokog obrazovanja imaju pravo na organizovanje i institucionalno predstavljanje kroz studentske parlamente i učešće u organima i tijelima ustanova visokog obrazovanja.²⁵

Ponašanje akademskog osoblja na Univerzitetu Crne Gore, regulisano je Kodeksom akademske etike, usvojenom 2004. Po ovom Kodeksu, akademsko osoblje ne smije praviti razlike među studentima po osnovu rase, boje, vjere, pola, nacionalnog porijekla, bračnog stanja, političkog ili vjerskog ubjedjenja, porodičnog ili socijalnog porijekla. Takođe precizira se da su: "Isključivi kriterijumi za ocjenjivanje studenata: znanje, razumijevanje i uloženi trud. Akademsko osoblje dužno je dosljedno se suprostavljati svim intervencijama u vezi sa ispitima."²⁶

Ponašanje akademskog osoblja na Univerzitetu Mediteran je takođe regulisano Kodeksom akademske etike koji je sličan Kodeksu Univerziteta Crne Gore.

Za povredu etičkih načela Kodeksa, nadležan je Sud časti koji se bira na tri godine iz redova akademskog osoblja. Sud je u svom radu nezavistan i sudi na osnovu Kodeksa akademske etike i Pravilnika Univerziteta.

Što se tiče disciplinskih postupaka, na Univerzitetu Crne Gore je vođeno nekoliko postupaka pred Sudom časti, koji su okončani novčanom kaznom optuženih profesora. Primjera radi, na Fakultetu za pomorstvo u Kotoru od 2001. su vođena tri disciplinska postupka, zbog zloupotrebe položaja i ometanja zaposlenih. Sva tri puta izrečena kazna je bila 10% umanjena zarada u naredna tri mjeseca.²⁷

Na Univerzitetu Mediteran i na Univerzitetu Donja Gorica nijesu vođeni postupci pred sudom časti.

22 <http://www.ucg.ac.me/download/saradnici/pravo/veliborkorac.jpeg>

23 „Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju“ „Službeni list RCG“, br. 64/02 i 31/05, član 80

24 Pogledati naslove dnevnih novina u periodu septembar-novembar 2009. Đaci cetinjske gimnazije su odbijali da idu na nastavu jer su smatrali da je smjen njihovog dotadašnjeg direktora imala političku pozadinu.

25 „Korupcija u obrazovanju“ CGO-CEMI, 2008.

26 Univerzitet Crne Gore „Kodeks akademskog ponašanja“, usvojen 11. maja 2004. godine

27 Odgovor na Zahtjev za Slobodan pristup informacijama br 78/10 od 16.02.2010.

Na konferenciji na kojoj je predstavljena studija, studenti su ukazali na praksu evaluacije profesora na kraju semestra, koja se sprovodi na pojedinim univerzitetskim jedinicama i istakli da se ne poštuju ocjene studenata. Pojedini profesori, koji su ocijenjeni negativno, nisu bili sankcionisani za svoje ponašanje, štaviše bili su unaprijeđeni.²⁸

Ispunjavanje fonda časova od strane profesora angažovanih sa drugih fakulteta

U Crnoj Gori i regionu postoji problem prekomjenog angažmana poznatih profesora, koji ne uspijevaju da održe sva predviđena predavanja.

Problem u Crnoj Gori, a i šire u regionu, koji obuhvata zemlje Zapadnog Balkana, u kojima se govori isti jezik, predstavlja prekomjerno angažovanje istih nastavnika. Postoji duga lista nastavnika, koji pored angažmana na maticnom fakultetu predaju u više država, odnosno drže redovnu nastavu. S obzirom, na visoke zahtjeve, kada je riječ o organizaciji nastavnog procesa, koje su uvedene Bolonjskim procesom, postaje upitan kvalitet tako postavljenog nastavnog procesa.

Naime, u želji da imaju predavače koji imaju prepoznato ime u nekoj oblasti, brojni fakulteti spremni su da značajno finansijski stimulišu angažman profesora iz regiona na njima. Pošto je nemoguće da oni fizički pokriju redovnu nastavu, u nekad preko 5 zemalja i mnogo više obrazovnih institucija, oni dolaze svega nekoliko puta tokom semestra, a nekad samo jednom, ostavljajući svojim asistentima da organizuju nastavni proces, drže predavanja, pa čak i da daju završne ocjene. Ovakva pojava je jedna od verzija „ghost teachers“, tj. profesora koji postoje na platnom spisku, ali nijesu prisutni na predavanjima.²⁹ U regionu, najsnažnije kritike ove pojave stigle iz Hrvatske. U ovoj zemlji ugledni profesori su otvoreno kritikovali ovu pojavu svrstavajući je kao koruptivnu radnju. Ovakva situacija je posebno iskazana pravom inflacijom magistarskih diploma, sa novoosnovanih fakulteta, od kojih neki čak sprovode nastavu bez akreditacije.³⁰

Studenti Fakulteta političkih nauka su na konferenciji izjavili da su jednog od njihovih profesora vidjeli samo dva puta u toku semestra, te da je kompletna nastava, kao i njihovo testiranje- obavljeno od strane asistenta na tom predmetu.³¹

28 Izjava studentkinje Fakulteta političkih nauka, Univerziteta Crne Gore, na konferenciji održanoj 16. marta 2010. u prostorijama CGO

29 Hallak, Jacques, Muriel Poisson: „Corrupt schools, corrupt universities, what can be done?“ Institute for Educational Planning, UNESCO, 2007, page 57

30 „Akademski krađa u Mostaru“ Prof. dr. Mirjana Kasapović, nedjeljnik „Globus“ 09. novembar 2009.

31 Izjava studentkinje Fakulteta političkih nauka, Univerziteta Crne Gore, na konferenciji održanoj 16. marta 2010. u prostorijama CGO

2.2.2. Javne nabavke i finansijsko poslovanje obrazovnih ustanova

Kontrola javnih nabavki

Ovu oblast reguliše Zakon o javnim nabavkama je usvojen i objavljen u Službenom listu Crne Gore u julu 2006, a stupio na snagu tri mjeseca kasnije. Istim zakonom osnovane su Direkcija javnih nabavki i Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki.

Po žalbama na proces javnih nabavki odlučuje nezavisni organ Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki. Po njihovim podacima, u protekle dvije godine podnešeno je 20 žalbi za nepravilnosti u postupku javnih nabavki za potrebe obrazovnog sistema, od kojih je 12 odbijeno, 6 prihvaćeno, 1 povučena i 1 odbijena zbog nenadležnosti Komisije u ovom slučaju. Ni jedna od ovih žalbi nije bila podnešena zbog sumnje u korumpiranost procesa.³²

Organ Vlade koji prati sprovođenje Zakona o javnim nabavkama je Direkcija za javne nabavke. U posljednje dvije godine, Direkciji za javne nabavke je podnešena samo jedna prijava za kršenje postupka javnih nabavki u obrazovnim ustanovama, protiv Biotehničkog instituta, koja je odbačena od Direkcije.³³

Komisija i Direkcija za javne nabavke imaju brojeve telefona, na koje se može prijaviti korupcija i preduzimaju korake za širenje informacija o posljedicama korupcije (publikacije, predavanja).

Sa druge strane, sem sistema žalbi ne postoji efektivan način kontrole sprovođenja zakona, što znači da ne postoji specijalizovana revizorska kancelarija ili inspekcija koja bi nadzirala pravilnost sprovođenja postupka. Na ovaj način, mnoge koruptivne djelatnosti mogu da prođu nekažnjeno, jer sistem funkcioniše po principu: "Ako korupcija nije prijavljena, onda i ne postoji".

Dok je postupak nabavke udžbenika za osnovne i srednje škole uređen „Pravilnikom za o postupku pribavljanja, ocjenjivanja, odobravanja i pripreme udžbenika i nastavnih sredstava“, određivanje udžbenika za visoko obrazovanje je prepušteno profesorima.

Regulacija nabavke udžbenika i nastavnih sredstava

U visokoškolskom obrazovanju ne postoji regulativa koja predviđa određene udžbenike za svaki pojedinačni ispit. Predmetnim profesorima je ostavljeno na slobodnu procjenu koji udžbenik najviše odgovara njihovom predmetu.

U Crnoj Gori postoje slučajevi gdje studenti tvrde da su bili primorani da kupuju knjigu profesora kao osnovni uslov za polaganje ispita.

Regulativa vezana za udžbenike u visokom obrazovanju se može naći u Akademskom kodeksu etičkog ponašanja, od 2004: „Akademsko osoblje ne smije uslovjavati ispunjenje nastavnih obaveza studenata i polaganje ispita kupovinom određene literature ili drugih nastavnih

32 Informacije prikupljene sa sajta Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki, <http://www.kontrola-nabavki.me/>

33 Informacija preuzeta sa sajta Direkcije za javne nabavke: <http://www.gov.me/djn/index.php?akcija=rubrika&rubrika=&row=20&>

pomagala, seksualnim ponudama i ucjenama, kao i materijalnim i drugim iznudama.³⁴ Međutim, u Crnoj Gori postoje slučajevi gdje studenti tvrde da su bili primorani da kupuju knjigu profesora kao osnovni uslov za polaganje ispita.³⁵ Postojanje ovih slučajeva potvrđuje i Rektor UCG koji je izvjestio medije da je bez kaznenog procesuiranja prekinuto postojanje ovakve prakse od strane jednog profesora na Pravnom fakultetu u Podgorici, nakon javne optužbe.

Prije i u prvim godinama primjene Bolonjske deklaracije bili su registrovani primjeri primoravanja studenata da kao uslov za izlazak na ispit moraju kupiti udžbenik predmetnog nastavnika, ili u nekim slučajevima radne sveske ili zbirke tekstova umnoženih radova.³⁶

Otvaranjem ovih pitanja u javnosti, a i samim reakcijama unutar akademske zajednice, profesori koji su primjenjivali ovakve radnje su prestali sa takvim ponašanjem, bez posljedica po njihov status.

Poslovne aktivnosti visokoškolskih ustanova i transparentnost finansijskog poslovanja

Univerzitet Crne Gore ima praksu da objavljuje u Biltenu pregled prihoda iz budžeta i od školarina. Međutim, u izvještajima nijesu sadržani **prihodi iz ostalih izvora**. Značajan broj fakulteta ima dodatne prihode koje ostvaruje na tržištu pružanjem usluga kao recimo, konsultanske, izdavanje sertifikata, atesta, izgradnjom stambeno – poslovnih objekata... Univerzitet nema praksu da ove prihode učini dostupnim svojim zaposlenima i široj javnosti. Prihodi koji se ostvaruju na ovaj način nijesu predmet izvještavanja u redovnim izvještajima dostupnim javnosti i za ove prihode ne vrši se eksterna revizija. Finansijsko poslovanje nije predmet posebne revizije, a javnosti nije poznato kako se troše sredstva

Vanbudžetski prihodi pojedinih fakulteta su u ravni značajnih privrednih subjekata, tako da je potrebno unaprijediti kontrolu i prije svega transparentnost prihodovanja i raspolažanja ovim sredstvima.

prihodovana na taj način. Prihodi pojedinih fakulteta su u ravni značajnih privrednih subjekata, tako da s obzirom da nije riječ o simboličnim sredstvima potrebno je unaprijediti kontrolu i prije svega transparentnost prihodovanja i raspolažanja ovim sredstvima. Rektorat Univerziteta Crne Gore je donio odluku da se dostave informacije o ovim prihodima međutim, uprkos ovoj odluci Metalurško-tehnološki fakultet, Građevinski fakultet, Pravni fakultet, Medicinski fakultet kao ni studijski program Famacije, nisu dostavili tražene podatke, dok je Ekonomski fakultet odbio zahtjev. Fakultet političkih nauka je tražio produženje roka za odgovor, pa će ovaj odgovor biti uključen u finalnu štampanu verziju studije.

Nastavno i administrativno osoblje, pored prihoda od školarina i redovnih plata, dobija **dodatne prihode** od aktivnosti i projekata namijenjenih za tržište. Ova sredstva nekada značajno nadmašuju prihode ostvarene na bazi nastavnog i naučnog rada. Postupak angažovanja nastavnog osoblja na aktivnostima koje obezbjeđuju znatna dodatna sredstva se ne odvija po unaprijed određenim i javno predstavljenim kriterijumima, te nije u potpunosti transparentan.

34 Univerzitet Crne Gore „Kodeks akademskog ponašanja”, usvojen 11. maja 2004. godine

35 Za više informacija pogledati novinski članak koji je objavila „Pobjeda“ 1. juna 2007, dostupan na:

<http://www.pobjeda.co.me/citanje.php?datum=2007-06-01&id=119250>

36⁶ Zvaničan prijedlog za pokretanje rasprave upućen i Sudu časti Pobjeda, 5. jun 2007, dostupno na sajtu medijske arhive: www.arhiva-medija.com

Jedan od važnijih izvora prihoda kako za fakultete i Univerzitet, tako i za druge obrazovne ustanove su privatne **donacije** i donacije međunarodnih fondova i organizacija. Izveštaji o ovim prihodima i njihovom utrošku nijesu objavljeni.

Student Fakulteta dramskih umjetnosti na Cetinju je iznio optužbe na račun ovog fakulteta, zbog ne-regularnog raspolaganja sredstvima koja su dobijena od Ministarstva prosvjete i nauke za studentski projekat, a utrošena u druge svrhe.³⁷

2.2.3. Prijem učenika u srednje škole i u visokoškolske ustanove

Na fakultete i u srednje škole učenici se upisuju na osnovu kvantitativnog vrednovanja njihovog postignutog uspjeha na prethodnom nivou obrazovanja i uspjeha na maturskom ispitu. Na fakultetima, broj upisanih učenika i visinu školarina samofinansirajućih studenata određuje Vlada Republike Crne Gore.³⁸

Proširivanje lista upisanih reguliše čl. 16 Pravilnika o uslovima, kriterijumima i postupku upisa na osnovne studije Univerziteta Crne Gore:

„Upravni odbor Univerziteta može, na prijedlog Senata Univerziteta, utvrđenog po zahtjevu organizacione jedinice, odnosno samostalnog studijskog programa, donijeti odluku o odobravanju dodatnog broja kandidata za upis, ukoliko se procjeni da je to opravdano zbog zainteresovanosti i uspjeha prijavljenih kandidata i ako se time ne ugrožavaju kriterijumi kvaliteta organizacije nastave.“³⁹

Međutim, često se ističe da se proširivanje lista za upis vrši na uštrb kvaliteta, a u medijima se mogu naći i žalbe na proces bodovanja znanja na pojedinim fakultetskim jedinicama.⁴⁰

Isto važi i za raspodjelu domova za studente i učenike. Svi domovi kojima je upućen zahtjev za sloboden pristup informacijama, odgovorili su sa detaljnim kriterijumima i načinima na osnovu kojih se prave rang liste za dobijanje smještaja. Međutim, u medijima i intervjuima sa studentima često se navodi da pored zvanične liste koja se zasniva na kvalitativnom bodovanju uspjeha učenika i studenata, određen broj mesta (koja nijesu prijavljena u opisu kapaciteta ustanova) se raspodjeljuje na osnovu diskrecionog prava upravnika domova i političkih ličnosti. Sem toga, iz razgovora sa studentima saznajemo da se dobijena mjesta u domovima ponekad prodaju za cijenu koja ide i do 450 eura.⁴¹

Veliki broj djece koja ne mogu da se uklope u nastavni plan i program za osnovno i srednje obrazovanje (djeca koja se bave sportom ili umjetnošću, djeca koja su zbog lošeg vladanja ili ocjena isključena iz škole) se upisuju vanredno u druge škole, gdje se njihovo znanje vrednuje na kraju šolske godine. Primijećena je praksa da se djeca iz gradskih sredina premještaju u područna školska odjeljenja ili u škole u manjim gradovima. Samo u tri poslednje godine (2007, 2008, 2009) broj učenika koji je završio srednju školu vanredno je 8966, što pretstavlja 36,5 % od ukupnog broja đaka koji su završili srednju školu u ove tri godine. Pojedine škole prednjače u broju vanrednih učenika - u slučaju **Srednje stručne škole u Bijelom Polju, procenat vanrednih učenika**

37 Izjava diplomca Fakulteta dramskih umjetnosti, Univerziteta Crne Gore, na konferenciji održanoj 16. marta 2010. u prostorijama CGO

38 „Dokumenti 2006“ Univerzitet Crne Gore, Podgorica, str 5-7

39 „Pravilnik o uslovima, kriterijumima i postupku upisa na osnovne studije Univerziteta Crne Gore“, Senat UCG 2009;

40 „Sumnjiva naplata pripremnog semestra“ Dnevne novine „Dan“ 30. januar 2010.

41 „Krevet za glas ili za novac“ Vijesti, 4. novembar 2005, dostupno na sajtu arhive medija

koji su diplomirali u protekle tri godine je 71,2% od ukupnog broja učenika koji su diplomirali u ovom periodu. Postoji jedinstvena tarifa za naplaćivanje školarina za vanredno školovanje, međutim škole nijesu u obavezi da prijavljuju ukupan prihod od ovih školarina. Predviđeno je do 60% od ovih prihoda ide nastavnom osoblju koje vrši evaluaciju znanja vanrednih učenika, dok 40% ide školi.⁴²

Ovakav sistem školovanja je potencijalno rizično područje za pojavu korupcije, jer je evaluacija znanja djece koja završavaju vanredno u direktnoj vezi sa finansijskom dobiti osoba koje ocjenjuju njihovo znanje. Osim toga, kako je to direktan priliv sredstava, školama je u interesu da zadrže ove učenike. Ovo može da vodi nižem kvalitetu znanja koje ovi učenici imaju i dobijanju diplome o završenoj srednjoj školi bez dobijenog adekvatnog obrazovanja.

2.2.4. Sistem ispitivanja i evaluacije znanja

Ispitivanje u visokoškolskim institucijama

Najviše zamjerki na rad nastavnog osoblja se tiče procesa ispitivanja i davanja ocjena. Ovaj proces je teško nadzirati, jer je u isključivoj nadležnosti nastavnika/profesora i zavisi od njegove subjektivne procjene znanja učenika/ studenta. Uvođenjem Bolonjskog sistema obrazovanja na crnogorske univerzitetske jedinice, promijenjena je forma ispitivanja i sada je proces dobijanja ocjena podijeljen na više cjelina. Međutim, i ovako organizovan proces i dalje pruža prilike za korupciju iz dva razloga:

- identitet studenata nije sakriven prilikom pregledanja pismenih radova, što daje profesoru priliku da favorizuje ili diskriminiše pojedine učenike;
- najčešće se finalna ocjena obrazuje na završnom, usmenom ispitu, gdje je opet profesoru data (iako ograničena rezultatima pismenih ispita) sloboda da formira ocjenu.

Na državnom Univerzitetu za sada nijesu propisane konkretnе mjere suzbijanja korupcije u procesu ispitivanja i evaluacije znanja. Za prepisivanje su uglavnom bile previđene mjere zabrane polaganja tog predmeta za određeni period, dok je Ekonomski fakultet bio jedini koji je suspendovao dva studenta zbog prepisivanja.

Na Univerzitetu Mediteran kazna za prepisivanje je izbacivanje sa fakulteta, što je bilo već primjenjivano nekoliko puta, kako saznajemo iz razgovora sa studentima⁴³ i sa Rektorm.

Na fakultetima Univerziteta Donja Gorica kazna za prepisivanje je suspenzija na jednu gдину i već je bila primjenjivana nekoliko puta.⁴⁴

Ispitivanje u osnovnim i srednjim školama

Ispitivanje i evaluacija znanja je u osnovnim i srednjim školama povjerena subjektivnoj procjeni predmetnog nastavnika. Redovne inspekcijske posjete olakšavaju kontrolu ovog procesa, međutim često su ovakve posjete najavljene što redukuje njihovu efikasnost.

Sem toga, problem predstavlja kontrola kvaliteta obuke, ispitivanja i evaluacije znanja vanrednih učenika.

42 Podaci dobijeni od Ministarstva prosvjete i nauke na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama

43 Fokus grupa sprovedena sa studentima Univerziteta Fakulteta za turizam iz Bara.

44 Razgovor sa jednim od dekanata, prof.dr. Dragom Vukčevićem

Vođenje evidencije o izvršenom procesu ispitivanja

Na Univerzitetu Crne Gore u protekle dvije godine prijavljen je jedan slučaj prepravljanja zapisnika o ocjenama, međutim prijava je odbačena. Na Zahtjev za slobodnom pristupu informacijama, kojim smo od Rektora tražili detaljnije informacije o ovoj prijavi i obrazloženje njenog odbacivanja, nije odgovoren.

Sprečavanje plagiranja

Iako je plagiranje u seminarским, diplomskim magistarskim radovima i doktorskim disertacijama zabranjeno, na univerzitetima i u školama trenutno ne postoji efikasan način otkrivanja plagijata.

Osim toga, problem se javlja sa pisanjem radova „po narudžbi“. Ovaj problem je više puta istican u medijima, međutim i dalje ne postoji efikasan mehanizam za suzbijanje aktivnosti sivog tržišta akademskih radova.⁴⁵ Sam Rektor Univerziteta Crne Gore je istakao da je upoznat sa praksom kupovine diplomskih i magistarskih radova, ali je rekao da se ovaj problem treba riješiti „propitivanjem“.⁴⁶

Proces ispitivanja je podožan raznim oblicima korupcije, zbog toga je potrebno pojačati mjere kontrole i transparentnost ovog procesa.

Na fakultetima i u školama se još uvijek ne koriste softveri za provjeru plagijata, što na kratke staze omogućava kopiranje seminarских i diplomskih radova pa i magistarskih teza, a na duže staze smanjuje naučni kvalitet i konkurentnost radova studenata iz Crne Gore na međunarodnom tržištu.

2.2.5. Ostale oblasti

Sistem akreditacije nastavnih programa i obrazovnih institucija i budžetsko finansiranje programa visokog obrazovanja

Po postojećem Zakonu o visokom obrazovanju, akreditaciju vrši Savjet za visoko obrazovanje. Ustanova treba da podnese zahtjev najmanje godinu dana prije perioda za koji se traži akreditacija, a početna akreditacija traje tri godine. Ustanova ne može da počne sa upisom studenata, izvođenjem nastave i ispitima prije dobijanja licence.⁴⁷

Licenca za rad se može dobiti tek poslije početne akreditacije, a izdaje je Ministarstvo prosvjete i nauke. Izdaje se na osnovu standarda i normativa, koji se odnose na⁴⁸:

45 „Tuđim znanjem do diplome“ Dan, 16. januar 2010;

„Rektor i policija ne rade posao“ Dan, 21. januar 2010;

„Diplomski za 170 eura“ Vijesti, 07. jun 2009.

46 „Rektor i policija ne rade svoj posao“ Dan, 21. januar 2010;

47 Zakon o visokom obrazovanju, objavljen u «Službenom listu Republike Crne Gore», br. 60/03 , dostupan na <http://www.gov.me/files/1118409339.pdf>

48 Ibid

- 1) adekvatnost zgrada i opreme, uključujući učionice, laboratorije, biblioteku i računarsku opremu;
- 2) broj i kvalifikacije akademskog osoblja;
- 3) prostorije za vannastavne aktivnosti studenata;
- 4) finansijska sredstva.

Do sada su u Crnoj Gori, akreditovana dva univerziteta (jedan državni i jedan privatni) i deset samostalnih privatnih fakulteta. Za četiri fakulteta otvorena u Plavu i Andrijevici nije izdata licenca i Prosvjetna inspekcija je poništila proces upisa brukoša, pokrenut u junu 2009.⁴⁹

U Crnoj Gori je poseban problem fakulteta i studijskih programa koji vrše upis studenata i njihovo obrazovanje, bez akreditacije i licence za rad. Pored fakulteta koji se nalaze na listi ENIC-a, saznajemo da su otvoreni i fakulteti u Mojkovcu, Tivtu i studijski program kriminalistike na Pravnom fakultetu, koji posluju bez akreditacije za rad.

Kako akreditaciju i re-akreditaciju Univerziteta vrši Savjet za visoko obrazovanje, postavlja se pitanje nepristrasnosti ovog tijela u individualnim procesima akreditacije, jer su članovi ovog Savjeta imenovani od strane Vlade, dok je Predsjednik Vlade vlasnik jednog od Univerziteta, čiji su fakulteti akreditovani od ovog tijela. Sa druge strane, nepristrasnost članova Savjeta se dovodi u pitanje i iz razloga što su neki od njih redovni profesori na Univerzitetu Crne Gore.

Finansiranje iz državnog Budžeta do sada je bilo omogućeno samo za državni Univerzitet i njegove jedinice, ali se u poslednje vrijeme vodi rasprava o mogućnosti djelimičnog finansiranja nekih privatnih univerziteta iz Budžeta Crne Gore, kroz vaučerizaciju visokog obrazovanja.⁵⁰

2.3. Efekti mjera borbe protiv korupcije u Crnoj Gori

Vlada Crne Gore je donijela niz antikoruptivnih mjera na opštem nivou i stvorila institucionalni okvir za primjenu ovih mjera. Uprava za antikorupcijsku inicijativu je potpisala sporazum o saradnji sa Fakultetom političkih nauka i može se računati da će ovaj pozitivni primjer pratiti i ostale univerzitske jedinice. Međutim, rezultati koji su do sada postignuti u oblasti obrazovanja, su krajnje skromni. To pokazuju indikatori kao što su broj podnijetih prijava, procesuiranih i sankcionisanih slučajeva korupcije u obrazovanju u proteklih dvije godine u odnosu na koeficijent percepcije korupcije.

Takođe, u medijima postoji znatno više optužbi na račun korumpiranosti obrazovnih ustanova, nego što ih se može naći na papiru.

49 Više informacija, kao i spisak akreditovanih institucija je dostupno na sajtu Ministarstva Prosvjete i nauke www.mpin.gov.me

50 "Malo biznismen, malo premijer" Dan, 4. februar 2008

Sljedeća tabela prikazuje broj prijavljenih i sankcionisanih slučajeva korupcije po opštinskim sudovima. X- sudovi koji nijesu odgovorili na zahtjev za slobodan pristup informacijama, - sudovi koji nemaju klasifikaciju po krivičnim djelima.

Opština	AN	BR	BA	BP	BO	GT	DG	HN	KL	KO	MK	NK	PL	PV	PG	RO	TV	UL	ZB
Broj prijava	X	X	-	0	X	0	0	0	X	X	X	0	0	-	0	X	0	X	
Broj odbač. Prijava	X	X	-	0	X	0	0	0	X	X	X	0	0	-	0	X	0	X	
Broj osud pre suda	X	X	-	0	X	0	0	0	X	X	X	0	0	-	0	X	0	X	
Broj oslob. Presuda	X	X		0	X	0	0	0	X	X	X	0	0		0	X	0	X	

U Osnovnom sudu u Podgorici ne postoji klasifikacija presuda po vrsti počinjenog krivičnog djela, tako da je nemoguće utvrditi koliko je prijava i presuda bilo u Podgorici u protekle četiri godine po osnovi korupcije u obrazovanju. Statistička obrada podataka i njihova analiza su inače slaba tačka u sistemu osnovnih sudova u Crnoj Gori. Potrebno je početi rad na sistematizaciji ovih podataka i razviti informacioni sistem, po ugledu na druge ustanove, koji bi omogućio jasan pregled procesuiranih slučajeva i njihovu klasifikaciju, po različitim kriterijumima.

Pristup informacijama u državnim institucijama je generalno otežan, zakonski rok za odgovor na zahtjev za pristup informacijama se rijetko poštuje. Sem sudova, ni u ostalim institucijama kojima se može prijaviti korupcija, broj prijava je iznenašujuće nizak, ako ga uporedimo sa percepcijom korupcije.

Na Univerzitetu je prijavljen svega jedan slučaj korupcije, u toku mandata sadašnjeg Rektora, koji je odbačen kao neosnovan. Evidencija o slučajevima u dužem vremenskom periodu ne postoji. Vrhovno tužilaštvo je takođe procesuiralo jednu prijavu, podnešenu protiv tri lica, koja je odbačena nakon izvršenih provjera.

U protekle dvije godine, odjeljenju za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina, bilo je podnešeno 5 prijava koje se odnose na korupciju u obrazovanju, koje su u procesu prikupljanja podataka.

Ministarstvu prosvjete i nauke je prijavljen jedan slučaj korupcije u instituciji srednjeg obrazovanja, koji je odbačen nakon inspekcijske kontrole.

Vrhovnom sudu u protekle četiri godine su podnešene tri prijave koje se tiču korupcije u obrazovanju i koje su trenutno u fazi prikupljanja podataka.

U poređenju sa rezultatima istraživanja percepcije korupcije u obrazovanju koja su sprovedena dva puta ove godine, očigledno je da rezultati postignuti u suzbijanju korupcije nijesu zadovoljavajući.

U ovom poglavljju ćemo predstaviti aktuelni Akcioni plan Ministarstva prosvjete i nauke, do sada postignute rezultate u njegovoj implementaciji, kao i alternativne prijedloge za borbu protiv korupcije (vidi str. 36).

AKCIONI PLAN ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE U OBRAZOVANJU 2009-2012 MINISTARSTVA PROSVJETE I NAUKE							
Oblast	Broj predviđenih mјера	Broj mјera za čiju je realizaciju rok kraj 2009.	Broj mјera za realizaciju sa rokom do kraja 2009. koje su djelimično reallizovane	Broj mјera sa rokom do 2009. koje su potpuno realizovane	Broj mјera za kontinuiranu realizaciju	Broj mјera za kontinuiranu realizaciju koje su djelimično realizovane	Broj mјera za kontinuiranu realizaciju koje su potpuno realizovane
Predškolsko obrazovanje	9	4	1	0	5	5	0
Osnovno i srednje obrazovanje i vaspitanje djece sa posebnim potrebama	14	4	1	0	10	6	0
Učenički i studentski standard	14	4	1	0	10	4	0
Visoko obrazovanje	11	5	1	0	6	3	0
Obrazovanje odraslih	14	4	1	0	10	4	0

Prethodna tabela predstavlja rezultate u primjeni Akcionog plana do kraja 2009. godine. Podaci su dobiveni posredstvom Zahtjeva za slobodnim pristupom informacijama, kao i razgovorima sa nadležnim osobama u Ministarstvu prosvjete i nauke.

Ostvarene mјere se tiču uglavnom edukacije javnosti o štetnosti posljedica korupcije, te izdavanju promotivnih materijala i održavanju seminara i predavanja na temu korupcije u obrazovanju. Ostale mјere, koje uključuju formiranje nadzornih tijela za implementaciju plana, analize izloženosti obrazovnih ustanova korupciji i uspostavljanje institucije studenta zaštitnika, još uvijek nijesu ušle u fazu realizacije, iako je najvećem broju njih istekao rok za realizaciju. Nažalost, možemo zaključiti da je ovaj akcioni plan u značajnoj mjeri manjkav, sadrži veliki broj neefektivnih mјera, a čak se i takve mјere ne poštuju. Primjećen je snažan otpor posebno od strane predstavnika državnog univerziteta da se dovede u pitanje potreba sproveđenja antikoruptivnih mјera u oblasti visokoškolskog obrazovanja. Kvalitet postojećeg akcionog plana, neuključivanje u njegovu izradu nevladinih organizacija specijalizovanih za ova pitanja, kao nizak nivo realizacije njegovih mјera zahtjeva izradu novog, ili inoviranje postojećeg u cilju uvođenja novih mјera za borbu protiv korupcije u obrazovnom sistemu Crne Gore.

3. PRIJEDLOG MJERA MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA ZA SUZBIJANJE KORUPCIJE U OBRAZOVANJU I REGIONALNA ISKUSTVA

Korupcija u obrazovanju je prepoznata od mnogih međunarodnih organizacija kao jedan od uzroka zaostalosti zemalja i kao prijetnja za njihov razvoj. Stoga su ove organizacije izradile skup preporuka za prepoznavanje prisutnosti korupcije u obrazovanju i za njenu suzbijanje.

3.1. Prijedlozi UNESCO-a⁵¹

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) kao prvi korak predlaže analizu rizika i metod „crvenih zastavica“ da bi se detektovalo prisustvo korupcije.

Metod analize rizika je pozajmljen iz poslovne analize i uključuje identifikovanje slabosti obrazovnog sistema, posljedice koje mogu izazvati i mjerjenje njihovog uticaja na obrazovni sistem u cjelini. Analiza rizika treba da ispita svaki rizik u odnosu na mogućnost njegovog pojavljivanja, štete koju može prouzrokovati i cijene mjera koje se moraju preduzeti da bi se ublažio. Idealno, rezultat analize rizika treba da rezultira listom prioritetnih rizika koji trebaju da se suzbiju i protivmjera koje su evaluirane na osnovu cost and benefit sistema.

Osnovni preduslov da se počne sa analizom rizika je nedvosmisленo utvrđivanje da postoje nepravilnosti u sistemu obrazovanja, što se može uraditi pomoću „crvenih zastavica“. Crvene zastavice koje ukazuju na prisustvo korupcije u obrazovanju su situacije ili pojave u sistemu koje ukazuju na podložnost korupciji. Primjeri „crvenih zastavica“ su:

- nedostatak dokumentacije;
- neobično uredni dokumenti;
- netačne informacije koje navode na pogrešan trag;
- nedostatak razumijevanja uprave za zakone i pravila;
- nedostatak saradnje između uprave i zaposlenih;
- neadekvatna ekspertiza ili organizacija;
- ekstravagantan životni stil administrativnog ili nastavnog osoblja;
- velike i kompleksne transakcije;

Za suzbijanje korupcije u obrazovanju, UNESCO preporučuje dugoročne strategije, koje bi počinjale istraživanjem percepcije korupcije i analizom rizika, a postizale cilj uklanjanjem strukturalnih uzroka korupcije (povećavanjem plate profesorima, izbjegavanjem ocjenjivanja na osnovu samo jedne provjere znanja, ohrabrvanjem kompetitivnosti između institucija i podsticanjem produktivnosti).

⁵¹ Jacques Hallak, Muriel Poisson za UNESCO u „Corrupt schools, corrupt universities, what can be done?“ International Institute for Educational Planning 2007;

- zanemarivanje prijava korupcije koje su podnešene;
- neadekvatno spoljašnje i unutrašnje računovodstvo.

Za sektor obrazovanja može da se razvije poseban sistem crvenih zastavica, zasebno za svaki od procesa gdje može da se pojavi korupcija (proces primanja u škole i na fakultete, proces dodjele stipendija i raspodjele domova, za procese javnih nabavki, angažman profesionalnog osoblja, proces akreditacije novih fakulteta i proces evaluacije znanja i dodjele diploma).

Tabela

Oblast	Koruptivne prakse	Crvene zastavice	Nekoliko brojki	Uticaj na obrazovanje
1. Decentralizacija obrazovnih resursa				
Finansije	<ul style="list-style-type: none"> • Zanemarivanje pravila / procedura • Zaobilaženje kriterijuma • Netransparentnost protoka novca • Pronevjera • Podizanje cijena i aktivnosti 	<ul style="list-style-type: none"> • Neuobičajeni transferi • Potpisivanje čekova i korišćenje kreditnih karti u rukama samo jedne osobe • Nejasne procedure transfera novca • Nedostatak ili rijetke interne i eksterne revizije 	<ul style="list-style-type: none"> • Širom svijeta: odliv plata učitelja u osnovnim školama prevazilazi 10% (Svjetska banka) • Širom svijeta: odliv sredstava koja ne pripadaju platama, procijenjen između 20 i 80% ukupnih troškova (Svjetska banka) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pristup Kvalitet Jednakost Prioriteti javne politike • Povećavanje broja upisa da bi povećali finansijske transfere • Nejednakost u dostupnosti resursa • Manjak resursa za povećanje kvaliteta (udžbenici,materijali, itd)
Informacioni sistemi	<ul style="list-style-type: none"> • Manipulisanje podacima • Selektivne informacije • Neregularnosti u obavljanju informacija • Naplaćivanje za informacije koje bi trebale da budu besplatne 	<ul style="list-style-type: none"> • Mnogo ljudi u administraciji imaju pristup osjetljivim informacijama (rezultatima ispitova, zapisnicima,ocjenama, itd) • Slabi sistemi obezbeđenja za kompjutere sa osjetljivim podacima • Neadekvatne interne procedure za obezbeđivanje osjetljivih informacija • Sa nacionalnog nivoa nema direktiva o zaštiti osjetljivih informacija • Nema personalizovanog pristupa informacijama • Nema unakrsnog provjeravanja informacija 	<ul style="list-style-type: none"> • Samo nekoliko zemalja izdaju podatke o upisu nekoliko puta godišnje (Australija) • Većina zemalja imaju malo ili nemaju uopšte podataka o privatnom obrazovanju 	<ul style="list-style-type: none"> • Jednakost Etika Prioriteti javne politike • Neobjavljivanje podataka o ispisanim i onih koji obnavljaju godinu • Manje resursa dostupno u prioritetnim područjima • Nepovećavanje kvaliteta obrazovanja
2. Povećanje kvaliteta i obrazovnih sadržaja				
Pisanja udžbenika	<ul style="list-style-type: none"> • Prevara pri selekciji autora (favorizovanje, nepotizam, mito, itd) • Zaobilaženje autorskih prava 	<ul style="list-style-type: none"> • Odabir porodice i bliskih prijatelja kao autora • Monopol na žene izdavačke kuće 	<ul style="list-style-type: none"> • Filipini: Udžbenici koji su korišteni uključivali su 3 140 794 neautorizovanih kopija i 4 858 021 nedobrenih knjiga 	<ul style="list-style-type: none"> • Kvalitet Nepoklapanje plana rada I udžbenika Nedovoljno udžbenika po broju upisane djece
Angažman nastavnog osoblja, uprava (premještaj i unapređenja), plaćanje i obučavanje	<ul style="list-style-type: none"> • Prevara u angažmanu stručnog osoblja(nepotizam, favorizovanje, mito, pokloni) • Diskriminacija (politička, socijalna i etnička) • Falsifikovanje diploma • Zaobilaženje kriterijuma • Nedavanje plata 	<ul style="list-style-type: none"> • Nepodudaranje broja nastavnog osoblja koje radi i broja osoblja koje se nalazi na platnom spisku • Neizbalansirana distribucija učitelja u urbanim i ruralnim oblastima • Angažovanje članova porodice ili bliskih prijatelja 	<ul style="list-style-type: none"> • Kolumbija: U Bogotu u 15% škola je preveliki broj nastavnika zbog netransparentnih procedura premještanja nastavnika iz jedne škole u drugu 	<ul style="list-style-type: none"> • Kvalitet • Angažovan malo broj kvalifikovanih nastavnika • Manje kvalifikovani nastavnici se ne obučavaju • Disparitet u broju nastavnika zapošljenih po školama

Tabela - nastavak

	<ul style="list-style-type: none"> Nastavnici/profesori ne pokazuju original diplome na zahtjev nadležnih Dobra radna mjesta 'drže' profesori/nastavnici koji su bliski sa administracijom obrazovnih ustanova 				
3. Smanjivanje razlika u pristupu i rezultatima					
Gradevina, održavanje i školske popravke	<ul style="list-style-type: none"> Prevara na javnim tenderima (mito, pokloni, favorizovanje) Dogovor između dobavljača Pronevjera Manipulisanje podacima Nepostojeće isporuke 	<ul style="list-style-type: none"> Tender nije objavljen Tender objavljen ali sa prekratkim rokom Nejasna ili nepostojeća specifikacija/pretjerana specifikacija Hitnost kao izgovor za dodjelu ugovora jednom ponuđaču Nije očuvana tajnost ponuda Pribavljanje loših materijala ili manje opreme Naplaćivanje po previsokoj cijeni Nepoštovanje rokova i troškova Nema monitoring sistema za distribuciju udžbenika Postojanje crnog tržista za školske udžbenike (ulični prodavci) 			
Slovačka: Prema vrhovnoj revizorskoj kancelariji, kršenjem zakona o javnim nabavkama predstavlja "približno 10% BNP"	<ul style="list-style-type: none"> Pristup Kvalitet Jednakost 	<ul style="list-style-type: none"> Loša lokacija škola Loše okruženje za učenje Škole koje se otvaraju ili zatvaraju na osnovu lažnih statistika 			
Distribucija opreme, namještaja i materijala (uključujući transport, udžbenike, menze)					
	<ul style="list-style-type: none"> Prevara na javnim tenderima (mito, pokloni, favorizovanje) Dogovor između dobavljača Nabavljanje bepotrebne opreme Manipulisanje podacima Zaobilaznje kriterijuma za raspoređivanje materijala Nepostojeće isporuke 	<ul style="list-style-type: none"> Filipini: Mito "pojede" od 20% do 65% fondova za udžbenike Francuska: Ugovor za školska jela je predviđao 421 000 jela godišnje; međutim stvarni broj konzumiranih jela 1996. iznosio 363 000: zanči grad je platio 1,6 miliona franka za nekonzumirana jela" 			
4. Unapređivanje školskog menadžmenta					
Ponašanje nastavnog osoblja (zloupotreba položaja)	<ul style="list-style-type: none"> "Nepostojeći profesori" Odsustvovanje Favorizovanje/nepotizam Pokloni Nelegalne naplate (za upis, ispite, dodatnu nastavu, itd.) Privatni časovi (uključujući korisćenje škola za privatne svrhe) Discriminacija (politička, socijalna, etnička) Seksualno uzinemiranje ili iskoristavanje 	<ul style="list-style-type: none"> Neslaganje između platnog spiska i stvarnog broja zaposlenog osoblja Neopravданo odsustvovanje Neadekvatna legislativa u polju etičkog koda, nejasni ugovori o radu i kriterijumi za bolovanje Neproporcionalan odnos broja profesora i studenata prema "listama" Niske plate, ekstravagantan način života zaposlenih 	<ul style="list-style-type: none"> Širom svijeta: Odsutnostovanje predavača varira između 10% i 20% Hong Kong (Kina): 45% učenika osnovnih škola uzima privatne časove 	<ul style="list-style-type: none"> Pristup Kvalitet Jednakost Etika 	<ul style="list-style-type: none"> Velike razlike u broju zaposlenih po školama Discriminacija siromašnih Ukupan broj časova je značajno smanjen Nastavno i drugo osoblje nepoštjuju kodeks ponašanja

Tabela - nastavak

	<ul style="list-style-type: none"> Mito ili usluge tokom posjeta inspekcije Primoravanje učenika da kupuju udžbenike i materijale čiji su autori profesori 	<ul style="list-style-type: none"> Predacač predaje na čas u drži dodatnu nastavu istoj djeci Nejasne i netransparentne prakse privatnih časova (cijena, etički kodovi, itd.) 	
Alokacija specifičnih dohodataka (stipendije, subvencije, itd)	<ul style="list-style-type: none"> Favoritiziranje Nepotizam Mito Zaobilaženje kriterijuma Diskriminacija (politička, socijalna, etnička) 	<ul style="list-style-type: none"> Veliki broj studenata sa istog univerziteta dobiju grant/stipendiju Netransparentna budžetska šema Nejasni kriterijumi selekcije 	<p>Pristup Jednakost</p> <ul style="list-style-type: none"> Povećavanje broja upisanih da bi se povećali finansijski transferi

5. Privatizacija, novi načini predavanja i osiguravanje kvaliteta

Ispiti i diplome Dostupnost univerziteta	<ul style="list-style-type: none"> Prodavanje informacija Prevara na ispitu Plagiranje Mito (za visoke ocjene, odabir za specijaliziranje programe, diplome, prijem na univerzitetu) Fabrike diploma i lažne isprave Loša istraživanja 	<ul style="list-style-type: none"> Sprovodenje/ispravka ispita besplatno Visoka procenat studenata koji prolaze ispite, i/ili dobijaju visoke ocjene Diploma sa nepoznatog univerziteta Studenti koji nisu prošli prijavni ispit na nacionalnom nivou uspijevaju da budu primjeni u inostranstvo Diplome/ocjenjivanje nije adaptirano 	<ul style="list-style-type: none"> SAD: 15 - 25% kandidata za upis priznaje da je varalo na prijemnom Rusija: Prema raznim izvorima ruski građani plaćaju godišnje oko 520 miliona dolara mesta za mjesto na univerzitetima 	<p>Jednakost Etika</p> <ul style="list-style-type: none"> Lažne isprave ili diplome (fabrike isprava, fabrike diploma) Prihvatanje na univerzitete bazirano na subjektivnim kriterijumima
Akreditacija institucija	<ul style="list-style-type: none"> Mito Prevara u procesu akreditacije 	<ul style="list-style-type: none"> Visok broj akreditovanih institucija Lista akreditovanih institucija nije javna i teško je dobiti 	<ul style="list-style-type: none"> Ukrajina: Privatni univerziteti plaćaju mito da bi bili akreditovani 	<p>Jednakost Kvalitet</p> <ul style="list-style-type: none"> Akreditacija institucija nije u vezi sa njihovim kvalitetom i rezultatima Roditelji u lažnom uvjerenju da su im djeca dobila dobro obrazovanje

Prva konkretna mjera je **istraživanje percepcije korupcije** i informisanje glavnih donosilaca odluka o rezultatima ovakvog ispitivanja, kako bi im dali podstrek da reaguju. Ovaj korak je u Crnoj Gori već napravljen u prvoj polovini 2009, kada je poslije objavljanja rezultata istraživanja koje su organizovali CEMI i CGO, Ministarstvo usvojilo Akcioni plan za suzbijanje korupcije u obrazovanju.

Sljedeća preporuka UNESCO-a je da se pruži konkretna povratna informacija donosiocima odluka o kvalitetu i kvantitetu pojedinih usluga u obrazovanju. Ovo se sprovodi po sistemu **prijavnih kartica**, na kojima se ocjenjuju pojedine javne usluge i na kojima se rangiraju različite javne ustanove po kvalitetu pruženih usluga.

Praćenje procesa javnih troškova i finansiranje škola i univerziteta

Za praćenje procesa javnih troškova, UNESCO preporučuje korišćenje sistema PETS i QSDS. PETS ili Public Expenditure Tracking System je sistem po kom se prati protok finansijskih sredstava od njihove dodjele do krajnjeg odredišta, u kom se izračunava koliko je finansijskih sredstava izgubljeno u ovom procesu. Sa druge strane, sistem QSDS ili Quantitative Delivery Service Surveys, se odnosi na ispitivanje kvantiteta obezbijeđenih

usluga, što je korisno u procesu ispitivanja pojava kao što su odsustvo profesora ili nepostojećih profesora na platnom spisku.

Priprema terena za praćenje troškova se vrši u nekoliko koraka:

- detaljni nacrt strukture obrazovnog sistema
- identifikacija izvora finansiranja, na različitim nivoima: centralnim, regionalnim, lokalnim i na nivou škola;
- napraviti pregled pravila za raspodjelu sredstava na svim ovim nivoima
- napraviti mapu protoka sredstava od Ministarstva obrazovanja do škola

Sljedeći korak je definisanje konkretnih pitanja (za svaku stavku javne nabavke na primjer) i angažovanje tima koji će da radi na nalaženju odgovora. Analiza dobijenih odgovora se vrši ispitivanjem uzročno posledične veze između dobijenih odgovora. Po izvršenoj analizi, rezultati se objavljuju što prije kroz medije i prosljeđuju najvažnijim donosiocima odluka u obliku obimnog izvještaja.

Sem sistema PETS i QSDS, UNESCO preporučuje kontrolu budžeta na nivou samih škola, i finansiranje po formuli koja smanjila mogućnosti da se iskrivljenim podacima (na primjer, brojem učenika) utiče na količinu sredstava koja se dodjeljuju.

Praćenje ponašanja nastavnog osoblja

Da bi se suzbila odstupanja od profesionalnog ponašanja nastavnog osoblja potrebno je, prije svega, usvojiti kodeks ponašanja ili plana integriteta koji bi sadržali detaljna pravila i uputstva, kao i set disciplinskih mjera koje će biti primijenjene u slučaju nepoštovanja istih.

Da bi se onemogućile zloupotrebe **u procesu ispitivanja**, treba adaptirati tradicionalne metode polaganja ispita (kontrola identiteta, nenajavljenе posjete inspekcije u toku ispitivanja, kontrola zapisnika itd.) novim metodama, kao što su:

- statistička analiza da bi se otkrili statistički nemogući rezultati;
- korišćenje različitih softvera za provjeru plagijata (na primer www.turnitin.com);
- odvajanje ispitne administracije od nastavnog osoblja;
- angažovanje odabranih i obučenih ispitivača i nadzornika;
- osiguravanje anonimnosti studenata koji polažu ispit;
- kompjuterizovanje provjere pismenih ispita;
- angažovanje osoblja iz drugih institucija za nadziranje ispita;

U cilju povećanja stepena odgovornosti profesionalnog osoblja, predlaže se procjena efektivnosti dosadašnjih kontrolnih mehanizama, podržavanje studentskih pokreta za anti-korupciju i često organizovanje ispitivanja percepcije korupcije. Jedna od dugoročno korisnih strategija je uklanjanje strukturalnih uzroka korupcije u okviru koje se mogu povećavati plate profesorima, izbjegavanje ocjenjivanja na osnovu samo jedne provjere znanja, ohrabrivati kompetitivnost između institucija, podsticati produktivnost.

3.2. Prijedlozi Centra resursa za antikorupciju U4⁵²

Centar resursa za antikorupciju predlaže da se djeluje direktno na uzroke korupcije, više nego na njeno otkrivanje i sankcionisanje. Ova organizacija ističe važnost materijalne nadoknade za rad i podvlači da bi korupcija bila značajno reducirana ukoliko bi nastavno i administrativno osoblje bilo adekvatno plaćeno.

Za ovo postoji nekoliko razloga:

- što su veća primanja u školama i na fakultetima, veći je gubitak člana nastavnog ili administrativnog osoblja za koga se dokaže da je korumpiran;
- nisko plaćeni poslovi privući će samo nedovoljno kvalifikovane ili moralno nepodobne kandidate, koji će više biti podložni korupciji;
- neadekvatna primanja utiču na motivaciju i na kvalitet prenešenog znanja i čine da koruptivne djelatnosti izgledaju etički prihvatljivije.

Stručnjaci Centra U4 predlažu niz mjera koje bi olakšale prijavu korupcije i njeno detektovanje, kroz modernizaciju obrazovnog sistema.

Međutim U4 ističu da nekoordinisano povećanje plata može da pogorša situaciju i iz tog razloga predlažu da se ova akcija uskladi sa pojačanjem revizorske kontrole i promocijom etičkih kodova u obrazovnim ustanovama.

Sljedeći korak koji preporučuje U4 je regulacija budžeta, tako da bude jasna podjela uloga i odgovornosti u upravljanju finansijama, da bude osigurana dostupnost informacija javnosti, da se priprema i korišćenje budžeta, vrši otvoreno i da postoje nezavisna tijela za kontrolu integriteta u upravljanju budžetom.

Da bi se to postiglo, preporučuje se da se koordinišu aktivnosti donatora, da se izbjegavaju vanbudžetske aktivnosti i da se svaki korak planiranja budžeta vrši pod nadzorom nezavisnih tijela.

Sa dolaskom novih tehnologija su poboljšane i mogućnosti nadzora tokova novca, administracije podataka o ispitima i angažovanju profesora. Jedan od načina na koji se ovo sprovodi u drugim zemljama su sistemi za upravljanje informacijama u obrazovanju (EMIS) sistemi, koji su dali niz pozitivnih rezultata u zemljama Južne Amerike i Afrike.⁵³

Analitičari U4 centra takođe preporučuju upotrebu prijavnih kartica koje bi popunjavali učenici i roditelji, a kontrolisale organizacije civilnog društva, koje bi se angažovale i na obrazovanju građanstva i na nadzoru sprovođenja anti-koruptivnih mjer.

52 Anti-Corruption Resource Center, U4: Corruption in education sector, available at: <http://www.u4.no/themes/education/main.cfm>

53 Za više informacija o ovim sistemima, pogledati članak Haiyan Hua i John Herstein: „Education Management Information System (EMIS): Integrated Data and Information Systems and Their Implications In Educational Management“ Harvard 2003;

3.3. Prijedlog mjera grupe GTZ i njemačkog Ministarstva za ekomsku saradnju i razvoj⁵⁴

Grupa GTZ je podijelila korupciju u odnosu na oblasti obrazovanja u kojima se posebno pojavljuje i napravila posebne mjere u skladu sa svakom od vrsta:

1. korupcija u procesu angažovanja osoblja
2. korupcija u finansijama i procesu javnih nabavki
3. korupcija u sistemu ulaska na škole i univerzitete
4. korupcija u pogledu kvantiteta i kvaliteta prenešenog znanja kao i u procesu evaluacije znanja i polaganja ispita;

Grupa GTZ je identifikovala četiri oblasti od posebnog rizika i dala specifične preporuke za suzbijanje korupcije u svakoj od tih oblasti.

U oblasti **angažovanja profesionalnog osoblja**, proces angažovanja mora biti transparentan, dokumentovan, a evaluacioni sistemi zasnovani na dostignućima kandidata. GTZ tvrdi da je najbolji način da se ovo postigne je da odluke o priјemu kandidata budu objavljene i obrazložene, da se radi na razvoju jedinstvenih kriterijuma i standardizovanih procedura za proces angažovanja, imenovanja i unapređenja nastavnog i administrativnog osoblja. Ovi kriterijumi trebaju biti sakupljeni i objavljeni u kodeksu ponašanja. Na ovaj način se može izbjegći angažovanje nastavnog i administrativnog osoblja po političkom osnovu, rodbinskim vezama ili uz pomoć mita.

U oblasti **javnih nabavki** preporučuje se ekspertska vođena primjena specijalizovanih revizorskih tehnik za korupciju u skladu sa međunarodnim standardima, kako u Ministarstvu prosvjete i nauke, tako i u upravi obrazovnih ustanova i u samim obrazovnim ustanovama. GTZ, kao i UNESCO, preporučuju unapređivanje kontrole javnih nabavki putem PETS sistema (Public Expenditure Tracking Surveys) sa ciljem da se ustanovi koliko novca je izgubljeno na putu od centralnih institucija do obrazovnih ustanova.

Sem PETS-a, sugeriše se uvođenje prakse redovnih izvještaja, koje će administracija obrazovnih ustanova predavati revizorskim kancelarijama, lokalnim parlamentima i javnosti (roditeljima i civilnim organizacijama). Evaluacija tendera, mora da bude dokumentovana i javna, a razlozi odbijanja ponuda ili poništavanja tendera trebaju objavljeni i ustanovljena komisija koja bi se bavila žalbama na rezultate tendera. Potrebno je formiranje centralnog, unutrašnjeg nadzornog tijela koje bi pratilo organizaciju tendera i dodjeljivanje ugovora.

U cilju povećanja transparentnosti **priјema učenika u škole i na fakultete**, ovaj proces treba biti kompjuterizovan, a odlučivanje o priјemu učenika podijeljeno između nekoliko osoba. Jačanje mehanizama žalbe, sa uključivanjem predstavnika civilnog društva, bi takođe doprinijelo smanjivanju korupcije u ovoj oblasti.

U procesu **ispitivanja i evaluacije znanja**, bolji rezultati u suzbijanju korupcije bi se postigli povećanjem tehničkih i ljudskih resursa. Sa većim humanim i tehničkim resursima bilo bi moguće i poboljšavanje

54 Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: „Preventing Corruption in Education Sector: a practical guide“ Eschborn 2004;

kontrolnih mjera, kao što su provjeravanje identiteta ispitanika legitimisanjem i stvaranje ispitnih komisija, da bi odgovornost za davanje ocjena bila podijeljena između više osoba. Potrebna je izrada kodeksa ponašanja za studente i profesore, kao i lista mogućih sankcija u slučaju kršenja pravila propisanih kodeksom.

3.4. Regionalna iskustva

U regionu je korupcija u obrazovanju prepoznata kao jedna od glavnih prepreka demokratskom napredovanju zemlje i procesu evropskih integracija. Upravo iz tog razloga, osnovana je Anti-korupcijska mreža nevladinih organizacija iz Jugoistočne Europe, koja se bavi analizom regionalnih anti-korupcijskih politika u obrazovanju, njihove efektivnosti i predlaganjem novih rješenja za suzbijanje korupcije u obrazovnom sistemu. Ovdje ćemo dati kratak pregled iskustava iz regionalnih mjera koje se preduzimaju u ovim zemljama.

Hrvatska

Hrvatska je u okviru svog antikorupcijskog programa „Korupcija, to nisam ja“ donijela i opštu Strategiju

Hrvatska sprovodi aktivnu javnu kampanju prevencije korupcije, no najveći rezultati su postignuti saradnjom hrvatske agencije USKOK i predstavnika univerzitetskih jedinica.

za borbu protiv korupcije i akcioni plan za njeno sprovođenje. Dio o obrazovanju, predviđa niz aktivnosti u sferi suzbijanja korupcije u obrazovanju, koji je koncentrisan najviše na osnovno i srednje obrazovanje.

U oblasti angažmana nastavnog osoblja, planira se usvajanje novog zakona o osnovnom i srednjem obrazovanju i vaspitanju, koji će omogućiti transparentniji proces angažovanja

nastavnog osoblja, kao i nadzor nad finansijskim poslovanjem vaspitno-obrazovnih ustanova.

U oblasti javnih nabavki, biće izmijenjen Zakon o izboru udžbenika za osnovno i srednje obrazovanje tako da se smanje potencijalne mogućnosti manipulacije. Takođe, predviđa se stvaranje novih kriterijuma za nabavku školske opreme i nastavnog materijala.

U oblasti ispitivanja i evaluacije znanja, na fakultetima će se promovisati javno ispitivanje i ocjenjivanje. Na institucionalnom nivou, u okviru hrvatskog Ministarstva za obrazovanje i šport, biće obrazovano koordinaciono tijelo za sprovođenje akcionog plana Ministarstva, a na fakultetima će biti promovisano osnivanje studentskih udruženja i institucije studentskog ombudsmana.

Srbija

Pripadnici Studentske Unije Srbije su 2003 u Plovdivu zajedno sa predstavnicima bugarskih, moldavskih i hrvatskih studentskih organizacija stvorili Mrežu za anti-korupciju u jugoistočnoj Evropi. Cilj formiranja Mreže bila je koordinacija studentskih organizacija po pitanju korupcije u visokom obrazovanju, stvaranje zajedničke strategije za borbu protiv korupcije u visokom obrazovanju i sprovođenje konkretnih mjera. Centar za razvoj obrazovanja Beogradske otvorene škole je od 2006, preuzeo ulogu SUS-a i od tada je preuzeo niz aktivnosti

na suzbijanju korupcije od kojih su najznačajnije: uvođenje institucije univerzetskog ombudsmana, koja je inkorporirana u Statut Beogradskog Univerziteta; sprovođenje istraživanja iz oblasti korupcije, transparentnosti, monitoring reforme visokog obrazovanja; vođenje posebno dizajniranih treninga o korupciji i reformi visokog obrazovanja; razvoj regionalnog web portala Antikorupcijske studentske mreže u jugoistočnoj Evropi; organizovanje tribina, okruglih stolova i konferencija za novinare; i osnaživanje studenata za aktivno učešće u procesu reforme, zaštite prava studenata, timskom radu, javnom zastupanju i sl.

Srpske NVO su djelovanjem kroz Mrežu za anti-korupciju u jugoistočnoj Evropi, stvorili niz prijedloga za borbu protiv korupcije u obrazovanju, od kojih su neki kasnije unijete u Statut Univerziteta u Beogradu.

4. PRIJEDLOG MJERA ZA SUZBIJANJE KORUPCIJE U OBRAZOVNOM SISTEMU CRNE GORE

Potrebno je učiniti transparentnim cijelokupan obrazovni sistem, počevši od opredjeljivanja sredstava iz budžeta za obrazovne institucije, preko procesa javnih nabavki, procesa angažovanja nastavnog i administrativnog osoblja, do primanja učenika i studenata u srednje škole i na fakultete, procesa ispitivanja i evaluacije znanja i ponašanja nastavnog i administrativnog osoblja.

Pošto u Crnoj Gori postoje zamjerke na transparentnost svakog od ovih procesa, potrebno je izvesti korjenite reforme koje uključuju jasan legislativni okvir i adekvatne institucionalne kapacitete za primjenjivanje tog okvira, sistematizaciju i periodičnu publikaciju svih informacija koje se tiču svakog od ovih procesa, dostupnost ovih podataka, kao i razvijene sisteme žalbe. Sve ove reforme moraju biti praćene podizanjem nivoa svijesti u crnogorskom društvu o štetnosti korupcije u obrazovnom sistemu i uključivanjem civilnog društva u anti-korupcijske inicijative.

Da bi se ovo postiglo primjenjuju se konkretnе mjere, predložene od međunarodnih organizacija i čija je primjena provjerena u mnogim državama.

4.1. Opredjeljivanje sredstava iz budžeta

Problem: uticaj interesnih grupa na proces kreiranja budžeta.

Posljedica: smanjena sredstva za sektor obrazovanja, prostor za rast korupcije.

Cilj: transparentan proces kreiranja budžeta, sredstva srazmjerna potrebama i mogućnostima.

Mjere:

1. organizacija javne rasprave u procesu pripreme dijela državnog budžeta namijenjenog za finansiranje obrazovanja;
2. obezbjeđivanje dovoljno budžetskih sredstava za redovan rad i unapređenje nastavnog procesa u državnim obrazovnim institucijama;
3. objavljivanje izvještaja o korišćenju budžetskih sredstava od strane obrazovnih institucija u Crnoj Gori;
4. otvaranje novih budžetskih linija namijenjenih naučno razvojnim projektima koje će biti otvorene državnim i privatnim istraživačko obrazovnim institucijama.

Proces opredjeljivanja sredstava iz Budžeta je jedan od ključnih uslova za normalno funkcionisanje sistema obrazovanja u cijelini. Bitno je da se za obrazovanje opredijeli dovoljna količina sredstava, pogotovo za mjesecna primanja nastavnog i administrativnog osoblja. Međunarodna ekonomska kriza je pogodila sve sektore u Crnoj Gori, pa i obrazovni, što se može vidjeti po posljednjoj odluci Vlade da značajno smanji sredstva koja se iz Budžeta opredjeljuju za Univerzitet Crne Gore. Ova akcija je imala značajan odjek u medijima, a smanjuje i privilegije za zaposlene Univerziteta, što daje prostora za traženje prihoda na drugom mjestu i podstiče stvaranje korupcije.

Razumljivi su razlozi za smanjivanje budžeta svim institucijama, međutim smanjivanje treba da bude približno ravnomjerno i u skladu sa potrebama koje se pojavljuju u svim sektorima. Donošenje budžeta treba biti transparentan proces i otvoren za sugestije građanskog društva. Sem okvirnog budžeta, za posebne potrebe bi mogao da se odvoji fond za koji svaki sektor može da aplicira, shodno svojim potrebama. Treba ograničiti uticaj interesnih grupa na proces donošenja budžeta, osnivanjem kontrolnog tijela koje bi bilo sastavljeno od stručnjaka iz svakog sektora korisnika budžeta. Procjena regularnosti procesa bi bila obuhvaćena izvještajem ovog tijela, koji bi bio lako dostupan javnosti. Na ovaj način bi se povećala transparentnost i omogućio efikasan interesni balans, koji bi smanjio mogućnosti korupcije u procesu donošenja budžeta.

4.2. Angažovanje nastavnog i administrativnog osoblja

Problem: uticaj nepotizma ili političkog opredjeljenja na angažman nastavnog i administrativnog osoblja.

Posljedica: nizak kvalitet predavanja, osoblje podložno korupciji, nepostojeći predavači.

Cilj: proces angažovanja nastavnog i administrativnog osoblja zasnovan na zaslugama.

Mjera:

5. unapređenje postojećih pravila za angažovanje nastavnog osoblja u cilju objektivizacije kriterijuma i izbjegavanje slučajeva nepotizma, kronizma i političkog uticaja;
6. usvajanje planova integriteta;
7. zasnivanje ugovora u radu na periode koji objektivno ne ugrožavaju proces ispunjavanja akademskih zahtjeva za očekivanim usavršavanjem.
8. on line baza podataka o kandidatima koja bi, između ostalog, sadržala rezultate periodične evaluacije rada profesora od strane studenata;;
9. on line baza podataka, dostupna javnosti o angažovanom nastavnom osoblju;
10. unaprijediti postojeći mehanizam žalbi.

Proces angažovanja osoblja u obrazovnim ustanovama na nivoima predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja, zavisi u velikoj mjeri od direktora ovih ustanova. Obzirom da je direktor, osoba odobrena od ministra prosvjete i nauke, otvara se mogućnost potencijalnog konflikta interesa i uticaja političkog opredjeljenja na proces izbora nastavnika. Ova mogućnost se može ograničiti ojačavanjem postojećeg mehanizma žalbe i kreiranjem online baze podataka sa dostupnim biografijama primljenih kandidata. Ova baza podataka, sem biografija treba da sadrži i procenat prisutnosti nastavnika na časovima, fond njegovih časova (da bi se izbjegla pojava „fantomskih predavača“ koji su na platnom spisku obrazovne institucije, ali nisu zapošljeni u njoj), kao i godišnju evaluaciju njegovog rada od prosvjetne inspekcije i učenika.

Na nivou visokoškolskog obrazovanja, iako je izbor u akademsko zvanje povjeren Senatu Univerziteta i regulisan Zakonom o visokom obrazovanju, postoje brojne zamjerke na ovaj proces i javne optužbe za neregularnost, na račun Univerziteta Crne Gore.⁵⁵

Univerzitet Crne Gore je već uveo elektronsku bazu podataka o zaposlenima (SNIKE), međutim, ona nije dostupna široj javnosti. Omogućavanje pristupa ovoj bazi, je jedan od osnovnih preduslova za efektivnu

55 „Vlast zarobila i ne da Univerzitet“ Vijesti, 8 decembar 2009.

kontrolu nad angažmanom osoblja. Sem toga, potrebno je da se osnuje tijelo koje bi imalo ovlašćenje da ospori odluku Senata Univerziteta, u slučaju da se utvrdi da je izbor u akademsko zvanje izvršen na neregularan način. Zasnivanjem ugovornog odnosa na period od godinu dana za saradnike UCG, svakogodišnje, uz postojeći krajnje subjektivni sistem izbora, podstiče se razvoj klijentelističkih odnosa, i obesmišljavaju se akcije na jačanju integriteta nastavnog osoblja. Ugovorni rok treba da se izjednači sa rokom u kome saradnici trebaju da ispune zahtjev za akademskim usavršavanjem (sticanjem magistarskog, odnosno doktorskog zvanja).

4.3. Akreditacija univerziteta i fakulteta

Problem: akreditacija ustanova neadekvatno pripremljenih da pružaju obrazovne usluge, akreditaciono tijelo sastavljeno od članova koji su podložni konfliktu interesa.

Posljedica: neadekvatno obrazovanje, diplome koje nisu kompetitivne n međunarodnom nivou.

Cilj: akreditacija ustanova koje imaju odgovarajuće materijalne i ljudske kapacitete za prenošenje kvalitetnog obrazovanja i koje posluju u skladu sa zakonima važećim i za državni Univerzitet.

Mjera:

11. izmjena procedura i kriterijuma za imenovanje članova Savjeta za visoko obrazovanje u cilju izbjegavanja konflikta interesa;

12. unapređenje postojećeg sistema kontrole i ispunjavanja zakonskih uslova od strane akreditovanih obrazovnih ustanova i programa;

13. efektnije sprečavanje nastavnih aktivnosti neakreditovanih ustanova i obrazovnih programa i kažnjavanje odgovornih lica u ustanovama koje sprovode nastavu suprotno važećim zakonskim propisima.

Akreditaciju novih obrazovnih ustanova vrši Savjet za visoko obrazovanje, koji imenuje Vlada, sa mandatom na šest godina. Savjet čine šest predstavnika istaknutih stručnjaka iz oblasti visokog obrazovanja, nauke, tehnologije i umjetnosti, koji se imenuju na prijedlog univerziteta, dva predstavnika Crnogorske akademije nauka i umjetnosti i tri predstavnika privrede, društvenih djelatnosti i drugih relevantnih institucija, u skladu sa aktom o imenovanju.

Postoje dva problema sa sadašnjim akreditacionim tijelom:

1. ovo tijelo imenuje Vlada, a ono ima nadležnost da akredituje i reakredituje, između ostalih i ustanovu čiji je vlasnik predsjednik Vlade;
2. ovo tijelo ima nadležnost nad akreditacijom privatnih Univerziteta, dok u se u njegovom sastavu nalaze profesori državnog Univerziteta.

Prije svega, potrebno je ograničiti mogućnosti konflikta interesa članova akreditacionog tijela, obrazujući nezavisno i kompetentno tijelo. Treba jasno definisati kvantitativne i kvalitativne kriterijume akreditacije i ojačati eksternu procjenu kvaliteta.

4.4. Postupak javnih nabavki, slobodan pristup informacijama i finansiranje obrazovnih ustanova

Problem: kršenje procedura javnih nabavki, onemogućavanje slobodnog pristupa informacijama, netransparentnost finansijskog poslovanja, nepostojanje kontrole raspolaganja vanbudžetskih prihodima obrazovnih institucija

Posljedice: gubljenje velike količine sredstava namijenjenih obrazovnim ustanovama; nekvalitetni, preplaćeni obrazovni materijali i usluge; prostor za zloupotrebe u raspolaganju sredstvima javnih ustanova, nedovoljno transparentan rad obrazovnih institucija, isključivanje javnosti iz procesa praćenja rada obrazovnih institucija.

Cilj: pravedan i zakonski ispravan postupak javnih nabavki, poštovanje zakona o slobodnom pristupu informacijama, transparentno prihodovanje i raspolaganje finansijskim sredstvima od strane obrazovnih institucija, uvođenje jasnih kriterijuma za raspolaganje sredstvima prihodovanim iz nebudžetskih sredstava, uvođenje efikasnih mehanizama kontrole raspolaganja budžetskim i vanbudžetskim sredstvima.

Mjere:

14. unapređenje sistema kontrole javnih nabavki u obrazovnim institucijama čiji je osnivač država;
15. poboljšan sistem kriterijuma za odabir ponuda objavljivanje rezultata tendera kao i obrazloženja izbora ponuđača;
16. izmjene vodiča o slobodnom pristupu informacijama na Univerzitetu Crne Gore i njegovo usaglašanje sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama;
17. uvođenje obaveze objavljivanja izvještaja o finansijskom poslovanju;
18. uključivanje u plan revizije od strane Državne revizorske institucije poslovanja Ministarstva prosvjete i nauke i Univerziteta Crne Gore,
19. uvođenje zakonske obaveze sproveđenja revizije od strane ovlašćenog revizora za javne ustanove koje su registrovane za obavljanje privredne djelatnosti po pravilima koje važe za privredna društva.

Unapređenjem sistema praćenja javne potrošnje u obrazovanju od strane Ministarstva prosvjete i nauke značajno bi se doprinijelo smanjenju korupcije u tom sektoru. Sem toga, obezbijedio bi se značajan priliv sredstava budžetu. S obzirom da ne postoji drugi mehanizam kontrole ovog procesa, sem mehanizma žalbi, otvorene su mogućnosti da se mnoge nabavke vrše preko prečutnih sporazuma i ugovora sklopljenih neredovnim putem. Posebno zabrinjavaju poslovi koji se zaključuju tzv. «šoping» metodom. Crna Gora posjeduje odgovarajuću institucionalnu strukturu za kontrolu ovog procesa, ali je potrebno da se nadležnost ovih institucija proširi i da djeluju zajedno na suzbijanju korupcije. Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Državna revizorska kancelarija, Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki i Direkcija za javne nabavke, mogu da formiraju lanac informacija koji će da prati kretanje novca iz Budžeta, donatora i fondova prema obrazovnim ustanovama i potrošnju tih sredstava. Tenderi, koji su već organizovani javno, se moraju sprovoditi po unaprijed utvrđenim kriterijumima, a obrazloženje izbora ponuđača treba biti dostupno svim zainteresovanim stranama.

Što se tiče vanbužetskih prihoda i netransparentnosti poslovanja fakulteta, potrebno je osigurati periodičnu reviziju svih obrazovnih ustanova i učiniti dostupnim izvještaje revizorskih agencija. Sadašnjim Zakonom o

računovodstvu i reviziji predviđeno je da se ovaj zakon ne primjenjuje na subjekte koji se finansiraju iz budžeta i vanbudžetskih fondova. Nažalost, ova odredba bitno odstupa od zahtjeva da svi privredni subjekti imaju ravнопravan status na tržištu, kao i da s obzirom na promet nekih od obrazovnih ustanova one se mogu svrstati, prema raspoloživim podacima i prema kriterijumima Zakona o računovodstvu i reviziji u srednja, odnosno moguće u velika pravna lica. Otuda je jasan javni interes da se ova norma izmijeniti te da i ovi subjekti budu uključeni u krug pravnih lica koja imaju obavezu sprovođenja revizije od strane ovlašćenog revizora u skladu sa predmetnim zakonom.

Potrebu za ovim dodatno naglašava odbijanje dijela fakultetskih jedinica za koje se pretpostavlja da imaju najveće prihode od privrednih djelatnosti.

4.5 Ispitivanje i evaluacija znanja

Problem: nepotizam, prodavanje ocjena.

Posljedice: razvoj nekompetentne radne snage.

Cilj: objektivna evaluacija znanja na svim obrazovnim nivoima, jasno i uredno arhiviranje podataka o svakom pojedinačnom učeniku i studentu.

Mjere:

20. preuzimanje procesa ispitivanja i ocjenjivanja vanrednih učenika od strane specijalizovane ustanove na nacionalnom nivou,
21. zaštita identiteta učenika i studenata na pismenim ispitima;
22. strogo poštovanje javnosti usmenih ispita;
23. redovne periodične inspekcije arhiva sa zapisnicima sa ispitivanja;
24. uvođenje softverskih rješenja za kontrolu plagiranja koji bi bili na raspolaganju nastavnom osoblju prilikom evaluacije pismenih radova;
25. opremanje fakulteta sa elektronskom opremom potrebnom za ometanje korišćenja tehničkih pomagala za prepisivanje;
26. ustanovljavanje institucije studenta ombudsmana;

U Crnoj Gori postoji značajan procenat građana koji smatraju da postoje zloupotrebe pri ispitivanju učenika i studenata. Najčešće pritužbe su na kupovinu ispita, nepotizam, kronizam, prepisivanje na ispitima. Ovo vodi sticanju diplome bez odgovarajućeg znanja, što kratkoročno proizvodi nekompetentne kadrove, a na dugi rok utiče na mogućnost studentskih razmjena i na percepciju kvaliteta crnogorskih kadrova u svijetu.

Proces ispitivanja je podložan subjektivnoj procjeni profesora, ali mora biti zasnovan na objektivnim kriterijumima. Ovo se može osigurati zaštitom identiteta studenata na pismenim ispitima i javnim sprovođenjem usmenih ispita. Osim toga, uvođenje institucije studenta zaštitnika, kao što je to urađeno u Srbiji, bi dalo studenima mogućnost žalbe i uspostavilo efikasan nadzor nad ovim procesom.

Što se tiče evaluacije znanja u srednjim i osnovnim školama, potrebno je vođenje temeljne evidencije i periodična revizija iste od strane prosvjetne inspekcije. U srednjim školama je posebno bitno vršiti inspekciju u toku provjere znanja vanrednih učenika, da bi se osigurao kvalitet ovako usvojenog obrazovanja. Potrebno je uvesti obavezu da se ispitivanje vanrednih studenata, u nivoima koji nijesu dio visokoškolskog obrazovnog sistema, sprovodi od strane specijalizovane nacionalne obrazovne institucije.

Zapisnici o ocjenama, na svim nivoima, uključujući i visokoškolske ustanove, moraju biti vođeni sistematski, unešeni u elektronske baze podataka i dostupne na zahtjev zainteresovanih strana (roditelji, učenici, studenti, inspekcije i nevladine organizacije). Učenicima i studentima treba biti zagarantovano pravo na obrazloženje ocjene, žalbu, kao i ponovno polaganje pred komisijom.

Kada je riječ o plagiranju, napori nekih fakultetskih jedinica, koje su usvojili pravilnike koje regulišu ovu temu, nažalost nijesu dovoljni da bi vodili unapređenju stanja po ovom pitanju. Potrebno je uvesti softver za kontrolu plagiranja, kao i opremiti fakultete da bi se spriječila upotreba tehničkih pomagala u svrhu prepisivanja (uređaji za ometanje sinala za mobilne telefone, za uređanje za bežičnu komunikaciju, uvođenje identitetskih kartica sa barkodom i fotografijama, i elektronskom kontrolom identiteta prilikom polaganja pismenih ispita).

4.6 Ponašanje nastavnog i administrativnog osoblja

Problem: koruptivno ponašanje nastavnog i administrativnog osoblja u školama i na univerzitetima.

Posljedice: nepovjerenje u obrazovni sistem, kao i sve gore navedene posljedice.

Cilj: osigurati etički i zakonski ispravno ponašanje zaposlenih u školama i na Univerzitetima.

Mjere:

27. usvajanje planova integriteta;
28. uvođenje zakonske obaveze prijavljivanja imovinskih kartona i objavljivanje imovinskih kartica nastavnog osoblja i rukovodioca administrativnih organa na isti način kako to rade javni funkcioneri;
29. povećanje primanja zaposlenih na državnom univerzitetu na bazi pravedne raspodjele vanbudžetskih prihoda koje ostvaruju pojedinačnih fakulteti;
30. normativna i efektivna zaštita lica koja prijavljuju korupciju, «zviždača», u obrazovnim ustanovama čiji su osnivači država, kao i pravna i fizička lica,
31. poboljšana implementacija kaznenih mjer za kršenje važećih propisa;
32. osnivanje institucije studenta zaštitnika, propisivanje disciplinskih i zakonskih sankcija;
33. povećati materijalne nadoknade zaposlenih.

Uočene devijacije u ponašanju nastavnog i administrativnog osoblja se mogu okarakterisati kao koruptivna ponašanja: primanje mita, seksualno uznemiravanje, prepravljanje zapisnika, diskriminacija po bilo kom osnovu, prisiljavanje učenika ucjenom na dodatnu nastavu ili na kupovinu udžbenika koji su sami napisali, korištenje svog položaja u komercijalne svrhe (trgovina u učionici), prepravljanje zapisnika o ispitima.

Kroz istraživanja koja smo sprovedli prilikom izrade ove studije, u Crnoj Gori, saznajemo da je skoro svaki od vidova koruptivnog ponašanja prisutan i u našim školama i na fakultetima: od direktora škole koji prodaje đacima sendviće na ekskurziji, preko profesora koji svoju knjigu (zbirku tekstova drugih autora) ističe kao osnovni uslov polaganja ispita, do organizovanog upućivanja na dodatne časove kod kolega, koji istom mjerom vraćaju uslugu.

Na prvom mjestu, potrebno je osigurati da nastavno i administrativno osoblje ima adekvatne materijalne nadoknade za svoj rad, a propisati i visoke novčane sankcije za svaki od nabrojanih vidova koruptivnog ponašanja, kako bi se povećao značaj zadržavanja posla, a u isto vrijeme i strah od kazne.

Nadzor nad ponašanjem nastavnog i administrativnog osoblja se može vršiti kroz instituciju studentskog zaštitnika, koja je predviđena Akcionim planom resornog ministarstva i periodičnim prosvjetnim inspekcijama.

Potrebno je nastavnike i profesore uvrstiti u red javnih službenika koji su dužni da prijavljuju imovinu. U ovom smislu, takođe je potrebno uspostaviti međuagencijsku saradnju između Ministarstva, Državne revizorske institucije i Poreske Uprave, kako bi se mogle kontrolisati eventualne nepravilnosti.

Postojeći Etički kodeks je potrebno ojačati odgovarajućim sankcijama, kao i usvojiti plan integriteta za škole i Univerzitete.

4.7 Podizanje svijesti o korupciji i učešće civilnog društva

Problem: strah učenika, studenata, roditelja, nastavnog i administrativnog osoblja da prijave korupciju, prihvatanje koruptivnih obrazaca ponašanja, mirenje sa stanjem stvari; nepostojanje saradnje između obrazovnih institucija i civilnog sektora.

Cilj: podsticanje učenika, studenata, roditelja, nastavnog i administrativnog osoblja za borbu protiv korupcije i prijavljivanje konkretnih slučajeva korupcije.

Mjere:

34. kontinuirana analiza stanja korupcije u sektoru obrazovanja;
35. sprovođenje kontinuiranih preventnih mjer od strane državnih, obrazovnih institucija i organizacija civilnog društva;
36. uspostavljanje partnerstva između obrazovnih institucija i organizacija civilnog društva u borbi protiv korupcije.

Ključni faktor uspjeha svih predloženih mjer stvaranje jasne slike o štetnosti korupcije, njenim posljedicama i motivacija svih građana da se bore raspoloživim sredstvima protiv ove pojave. U ovom dijelu, nezamjenjiva je uloga organizacija civilnog društva, koje trebaju da se angažuju kako bi informisale građane o svim aspektima korupcije. Zabrinjavajuća je činjenica da smo kroz istraživanje javnog mnjenja i vođenje fokus grupa sa studentima, došli do saznanja da bi veliki procenat ispitanika koristio koruptivne mjeru da obezbijedi sebi polaganje određenog ispita ili višu ocjenu. Takođe, zabrinjavajuća je činjenica da bi jako mali broj studenata prijavio korupciju, jer se plaše sankcija i posljedica po dalje školovanje.

Zbog gore navedenih razloga, potrebna je jaka nacionalna kampanja, koja bi prikazala posljedice koruptivnog ponašanja i uključila što veći broj društvenih aktera da bi se poslala jasna poruka da ne može biti kompromisa sa korupcijom u obrazovanju, jer ćemo njene posljedice osjećati u narednim desetljećima.

Uloga organizacija civilnog društva u suzbijanju korupcije u obrazovanju može da bude višestruka:

- vršenje istraživanja u obrazovnim institucijama;
- upoznavanje đaka, studenata i njihovih roditelja se efektima korupcije u obrazovanju;
- kontrola i izvještavanje o implementaciji postojećih mehanizama za borbu protiv korupcije u obrazovanju;
- promovisanje mehanizama prijave korupcije.

Efikasna saradnja državnih organa i organizacija civilnog društva u sprovođenju predloženih mjer bi u značajnom stepenu uticala na smanjenje korupcije i na bolje funkcionisanje cjelokupnog obrazovnog sistema u Crnoj Gori.

ZAKLJUČAK

Korupcija generalno predstavlja jedan od klipova u točkovima zemlje ka njenom napretku. U Crnoj Gori je to očiglednije, samim tim što je jedna od zemalja na putu ka Evropskoj Uniji, te se nalazi pod budnim okom međunarodne zajednice, koja prepoznaje probleme korupcije i organizovanog kriminala kao kontinuiranu pojavu u našoj državi.

Korupcija u obrazovanju ima ozbiljne posljedice, kako na kvalitet i dostupnost obrazovanja, tako i na mladu populaciju koja kroz obrazovni sistem prihvata koruptivne obrasce ponašanja i prenosi ih na sve sfere života.

Analizom stanja u Crnoj Gori pokazali smo da politika koja se do sada sprovodila po pitanju suzbijanja korupcije u obrazovanju, nije dovoljno efektivna te da je potreban aktivniji pristup ovom problemu. Naš motiv nije bio da se posebno ističu korumpirane individue, niti da se podvlači neefikasnost institucija, već da se predloži alternativna politika koja će dati bolje rezultate.

Kroz preporuke međunodnih eksperata u tom polju i kroz regionalna iskustva, došli smo do preporuka za izmjenu postojeće politike, primjenjivih u obrazovnom sistemu Crne Gore. Rezultat, to jest smanjenje korupcije u sektoru obrazovanja, može biti postignut samo kroz aktivnu saradnju svih zainteresovanih strana na svim nivoima: od resornog ministarstva, preko obrazovnih institucija do učenika i njihovih roditelja.

BIBLIOGRAFIJA

Primarni izvori:

Dokumenti 2006, Univerzitet Crne Gore, Podgorica,

European Commission Progress Report on Montenegro 2009, available at: <http://www.undp.org.me/home/actualities/EC%20Montenegro%20Progress%20Report%202009.pdf>

Intervju sa dekanom Fakulteta humanističkih studija, Univerziteta Donja Gorica

Intervju sa rektorm Univerziteta "Mediteran"

Istraživanje u okviru projekta podržanog od Instituta za otvoreno društvo Think Thank Fonda iz Budimpešte

Kodeks akademskog ponašanja, Univerzitet Crne Gore usvojen 11. maja 2004. godine

Mjerila za izbor u akademska i naučna zvanja, Univerzitet Crne Gore, dostupna na: http://www.ucg.ac.me/zakti/akademska_zvanja.pdf

Odgovori na Zahtjeve za slobodan pristup informacijama

Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju objavljen u "Službenom listu RCG", br. 64/02 i 31/05,

Podaci dobijeni razgovorom sa fokus grupama studenata Univerziteta u Podgorici, Nikšiću i Baru

Pravilnik o uslovima, kriterijumima i postupku upisa na osnovne studije Univerziteta Crne Gore, Senat UCG 2009;

Statut Univerziteta Crne Gore, Univerzitet Crne Gore

Zakon o visokom obrazovanju, objavljen u „Službenom listu“ Republike Crne Gore, br. 60/03 ,

Sekundarni izvori:

Anti-corruption Resource Centre <http://www.u4.no/themes/education/educationcauses.cfm>

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: „*Preventing Corruption in Education Sector: a practical guide*“, Eschborn 2004;

Haiyan Hua i John Herstein: „*Education Management Information System (EMIS): Integrated Data and Information Systems and Their Implications In Educational Management*“, Harvard 2003;

Hallak, Jacques, Muriel Poisson: „*Corrupt schools, corrupt universities, what can be done?*“ Institute for Educational Planning, UNESCO, 2007;

Publikacija: „*Fighting Academic Corruption in Eastern European Universities*“ 30th Annual EIAR Forum, Copenhagen, Avgust 2008.

Publikacija: „*Korupcija u obrazovanju*“ CGO-CEMI, Podgorica 2008.

Stoiljković, Zoran, „*Korupcija u obrazovanju u Crnoj Gori*“ Korupcija u obrazovanju u Crnoj Gori – Ključni nalazi istraživanja, CEMI, Podgorica, 2010.

Novinski članci

Dan

„*Sumnjiva naplata pripremnog semestra*“ Dnevne novine „Dan“ 30. januar 2010.

„*Tuđim znanjem do diplome*“ Dan, 16. januar 2010;

„*Rektor i policija ne rade svoj posao*“ Dan, 21. januar 2010;

“*Malo biznismen, malo premijer*” Dan, 4. februar 2008

Pobjeda

„*Zvaničan predlog za pokretanje rasprave upućen i Sudu časti*“ Pobjeda, 5. jun 2007, dostupno na sajtu medijske arhive: www.arhiva-medija.com

Vijesti

„*Vlast zarobila i ne da Univerzitet*“ - nezavisni dnevnik „Vijesti“, 08. decembra 2009, dostupno na: <http://www.vijesti.co.me/index.php?id=324312>

„*Krevet za glas ili za novac*“ Vijesti, 4. novembar 2005, dostupno na sajtu arhive medija

„*Diplomski za 170 eura*“ Vijesti, 07. jun 2009.

„*Vlast zarobila i ne da Univerzitet*“ Vijesti, 8 decembar 2009.

„*Akademска krađa u Mostaru*“ prof. dr. Mirjana Kasapović, list „Globus“ 09. novembar 2009.

BIOGRAFIJA AUTORA

Mr Ana Selić, program koordinator

Ana Selić je rođena 22. jula 1985. godine u Foči. Osnovne i specijalističke studije završila je 2007. godine na Fakultetu političkih nauka (smjer diplomacija i međunarodni odnosi) u Podgorici, a magistrirala je 2009. na Univerzitetu u Bolonji, u oblasti međunarodnih odnosa. Trenutno radi na mjestu program koordinatora za korupciju u Centru za monitoring.

Mr Zlatko Vujović, predsjednik UO Centra za monitoring

Zlatko Vujović je jedan od osnivača i predsjednik Centra za monitoring, član Nacionalne komisije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i predsjednik Nevladinog samoregulatornog tijela.

Radno je angažovan kao saradnik u nastavi na Fakultetu političkih nauka u Podgorici na grupi predmeta: Partijski sistemi, Izborni sistemi, Komparativni partijski sistemi u Evropi, Izborni sistemi u Evropi i Izborni i partijski sistemi.

Na Fakultetu političkih nauka je koordinirao Politikološkim od 2006. do 2007., a nakon toga i smjerom Evropske studije do juna 2008. godine.

Diplomirao je na Pravnom fakultetu u Podgorici 2004. godine, a magistrirao na Fakultetu političkih nauka u Podgorici 2008. godine. Student je doktorskog studija «Komparativna politika» na Fakultetu političkih znanosti, na Sveučilištu u Zagrebu.

U svojim istraživačkim radovima bavi se pitanjima: kontrola izbornog procesa, izborni sistemi, partije i partijski sistemi, politička korupcija, korupcija u obrazovanju, proces donošenja odluka u EU, evropeizacija nacionalnih političkih partija kao i aspektima funkcionisanja Evropskog parlamenta.

Centar za monitoring CEMI

tel/fax: +382 (0) 265 929
e-mail: cemi@t-com.me
www.cemi.org.me

