Ovaj projekat financira
Evropska unija

#ЕУ
ЗА ТЕБЕ

Prevencija i borba protiv korupcije

EuropeAid/138423/DH/SER/RS

2017/386-597

IZVEŠTAJ O RIZICIMA KORUCIJE U SEKTORU PROSVETE

Autori:

Jovan NICIĆ
Ana ARSENIJEVIĆ
Ivana CENERIĆ
Marina MIJATIVIĆ

FEBRUAR 2020. GODINE

Sadržaj ovog izveštaja je isključivo odgovornost izvršioca projekta i na ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

1. UVODNE NAPOMENE 6
2. TEME, METODOLOGIJA, CILJEVI I STRUKTURA IZVEŠTAJA 9
3. PROCES AKREDITOVANJA I KONTROLE ISPUNJENOSTI USLOVA ZA RAD VISOKOŠKOLSKIH USTANOVA 11
3.1 **VISOKO OBRAZOVANJE U SRBIJI-OPŠTI PREGLED 11**
3.1.1 NORMATIVNI OKVIR 12
3.2 INSTITUCIONALNI OKVIR I POSTOJEĆI SISTEM ZA UPRAVLJANJE RIZICIMA VEZANIM ZA PROCES AKREDITOVANJA I KONTROLE ISPUNJENOSTI USLOVA ZA RAD VISOKOŠKOLSKIH USTANOVA 13
3.2.1 INSTITUCIONALNI OKVIR 13
3.2.2 POSTOJEĆI SISTEM ZA UPRAVLJANJE RIZICIMA KORUPCIJE VEZANIM ZA PROCES AKREDITOVANJA I KONTROLE ISPUNJENOSTI USLOVA ZA RAD VISOKOŠKOLSKIH USTANOVA 16
3.3 PROCENA RIZIKA KORUPCIJE U PROCESU AKREDITOVANJA I KONTROLE ISPUNJENOSTI USLOVA ZA RAD VISOKOŠKOLSKIH USTANOVA 19
3.3.1 NEJASNA PROCEDURA ZA DOBIJANJE DOZVOLE ZA RAD I AKREDITACIJU VISOKOŠKOLSKIH USTANOVA 21
3.3.2 ORGANIZACIONA STRUKTURA NAT I ODNOS SA NSVO 24
3.3.3 Široka diskreciona ovlašćenja direktora NAT i Upravnog odbora 25
3.3.4 FORMIRANJE KOMISIJA I POTKOMISIJA 26
3.4 **ZAVRŠNE NAPOMENE 27**
4. POLOŽAJ PROSVETNE INSPEKCIJE I POSTUPANJE PO PREDSTAVKAMA GRAĐANA 28
4.1 NORMATIVNI OKVIR 28
4.2 INSTITUCIONALNI OKVIR I POSTOJEĆI SISTEM ZA UPRAVLJANJE RIZICIMA ZA NASTANAK KORUPCIJE U RADU PROSVETNE INSPEKCIJE 30
4.2.1 INSTITUCIONALNI OKVIR 30
4.2.2 REPUBLIČKI INSPEKTORI 33
4.2.3 GRADSKI/OPŠTINSKI INSPEKTORI 34
4.2.4 UPRAVLJANJE RIZICIMA ZA NASTANAK KORUPCIJE U RADU PROSVETNE INSPEKCIJE 34
4.2.5 KOORDINACIJA SA DRUGIM INSPEKCIJAMA 35
4.3 PRIMERI IZ PRAKSE 35
4.3.1 KOMUNIKACIJA SA GRAĐANIMA 35
4.3.2 KAPACITETI PROSVETNE INSPEKCIJE I ZAŠTO NIJE POPULARNO BITI INSPEKTOR? 37
4.3.3 UNUTRAŠNJA KONTROLA 39
4.4 PROCENA RIZIKA ZA NASTANAK KORUPCIJE U VRŠENJU INSPEKCIJSKOG NADZORA U OBLASTI PROSVETE 40
4.4.1 NEDOVOLJNI KAPACITETI PROSVETNE INSPEKCIJE (BROJ INSPEKTORA I KOMPETENTNOST) 40
4.4.2 NEADEKVATNO REŠEN STATUS PROSVETNIH INSPEKTORA NA LOKALNOM NIVOU I MANJKAVOSTI SISTEMA UNUTRAŠNJE KONTROLE 41
4.4.3 TRANSPARENTNOST RADA INSPEKCIJE 41

5. POSTUPCI JAVNIH NABAVKI I UGOVORI O DAVANJU U ZAKUP PROSTORIJA U OBRAZOVNIM I VASPITNIM USTANOVAMA 42
5.1 POSTUPCI JAVNIH NABAVKI 42
5.1.1 NORMATIVNI OKVIR 42
5.2 **INSTITUCIONALNI OKVIR ZA POSTUPAK JAVNIH NABAVKI U OBRAZOVNIM I VASPITNIM USTANOVAMA 46**
5.2.1 POSTOJEĆI SISTEM ZA UPRAVLJANJE RIZICIMA KORUPCIJE U POSTUPCIMA JAVNE NABAVKE 48
5.2.2 PRIMENA ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA I PROCENA RIZIKA KORUPCIJE U POSTUPCIMA JAVNE NABAVKE 50
5.2.2.1 PLAN JAVNIH NABAVKI 50
5.2.2.1.1 PRIMER LOŠE PRAKSE 53
5.2.2.1.2 Primer dobre prakse 54
5.2.2.2 PREGOVARAČKI POSTUPAK BEZ OBJAVLJIVANJA POZIVA ZA PODNOŠENJE PONUDA 54
5.2.2.3 ZAŠTITA PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI 63
5.2.2.4 TRANSPARENTNOST POSTUPAKA JAVNIH NABAVKI 65
5.3 UGOVORI O DAVANJU U ZAKUP PROSTORIJA U OBRAZOVNIM I VASPITNIM USTANOVAMA **..... 66**
5.3.1 NORMATIVNI OKVIR 66
5.3.2 INSTITUCIONALNI OKVIR ZA POSTUPAK DAVANJA U ZAKUP PROSTORA U OBRAZOVNIM I VASPITNIM USTANOVAMA 68
5.3.3 PRIMENA PROPISA I PROCENA RIZIKA KORUPCIJE U POSTUPCIMA DAVANJA U ZAKUP PROSTORA U OBRAZOVNIM I VASPITNIM USTANOVAMA 68
5.3.3.1 PRIMENA PROPISA - GRAD NOVI SAD 69
5.3.3.2 PRIMENA PROPISA - TEHNIČKA ŠKOLA ,,RADE METALAC" IZ LESKOVCA 70
5.3.3.3 ANALIZA OGLASA O DAVANJU PROSTORA U ŠKOLAMA U ZAKUP 72
5.3.3.4 PROMENA PROPISA – PITANJE: KO JE KORISNIK SREDSTAVA PO OSNOVU ZAKUPA PROSTORA KOJI JE DAT ŠKOLAMA NA KORIŠĆENJE? 76
6. UPRAVLJANJE SUKOBOM INTERESA U OBRAZOVNIM I VASPITNIM USTANOVAMA 77
6.1 NORMATIVNI OKVIR 77
6.1.1 IZBOR DIREKTORA OBRAZOVNIH I VASPITNIH USTANOVA 77
6.1.1.1 POSTUPAK ZA IZBOR DIREKTORA 78
6.1.2 ZAPOŠLJAVANJE I RADNO ANGAŽOVANJE U OBRAZOVNIM I VASPITNIM USTANOVAMA 80
6.1.2.1 POSTUPAK ZAPOŠLJAVANJA PO OSNOVU KONKURSA 80
6.1.2.2 ZAPOŠLJAVANJE NA ODREĐENO VREME BEZ KONKURSA 81
6.1.2.3 RADNO ANGAŽOVANJE U OBRAZOVNIM I VASPITNIM USTANOVAMA 81
6.1.3 ODOBRAVANJE DODATNOG RADA 81
6.1.4 POKRETANJE I SPROVOĐENJE DISCIPLINSKIH POSTUPAKA 82
6.1.4.1 DISCIPLINSKI POSTUPAK 82
6.2 INSTITUCIONALNI OKVIR I POSTOJEĆI SISTEM ZA UPRAVLJANJE RIZICIMA VEZANIM ZA SUKOB INTERESA 84
6.2.1 Institucionalni okvir 84
6.2.2 POSTOJEĆI SISTEM ZA UPRAVLJANJE RIZICIMA SUKOBA INTERESA 85

6.2.2.1 MERE UPRAVLJANJA SUKOBOM INTERESA FUNKCIONERA....85
6.2.2.2 MERE UPRAVLJANJA SUKOBOM INTERESA ZAPOSLENIH....86
6.2.2.2.1 MERE EKSTERNOG KARAKTERA....86
6.2.2.2.2 MERE INTERNOG KARAKTERA....88
6.3 PRIKAZ SLUČAJEVA SUKOBA INTERESA U USTANOVAMA.... 89
6.3.1 IZBOR DIREKTORA....90
6.3.1.1 SAMA SEBE IZABRALA....90
6.3.1.2 UČESTVOVAO U IZBORU ROĐENE SESTRE....90
6.3.1.3 KADA MIŠLJENJE ZAPOSLENIH NIJE BITNO....90
6.3.2 ZAPOŠLJAVANJE, RADNO ANGAŽOVANJE I ODOBRAVANJE DODATNOG RADA U OBRAZOVNIM I VASPITNIM USTANOVAMA....91
6.3.2.1 DIREKTORKA KOJA JE ZAPOSLILA SVOG SINA....91
6.3.2.2 DIREKTOR ŠKOLE KOJI JE ZAPOSLIO OBE ĆERKE....91
6.4 PROCENA RIZIKA ZA NASTANAK SUKOBA INTERESA I KORUPCIJE 92
7. ZAKLJUČAK I PREPORUKE 97

1. UVODNE NAPOMENE

Relevantni nacionalni strateški dokumenti u oblasti sprečavanja korupcije doneti u periodu od 2013. godine do danas - Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period 2013-2018. godina[1] i prateći akcioni plan[2], kao i Akcioni plan za Poglavlje 23[3], identifikuju obrazovanje kao jedan od sektora u Srbiji koji je posebno rizičan za nastanak korupcije.

Oslanjajući se na nalaze i preporuke iz izveštaja *Jačanje integriteta i borba protiv korupcije u obrazovanju – Srbija*, koji je Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) objavila 2012. godine,[4] ovi strateški dokumenti sadrže mere i aktivnosti koje predviđaju normativna i institucionalna unapređenja u cilju jačanja transparentnosti i sprečavanja korupcije u više procesa značajnih za funkcionisanje sektora obrazovanja. Ujedno, na osnovu pomenutog izveštaja, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja usvojilo je Akcioni plan za borbu protiv korupcije u obrazovanju, koji je stupio na snagu u martu 2017. godine.[5]

Mere i aktivnosti u pomenutim antikorupcijskim strateškim dokumentima usmerene su na sledeće procese funkcionisanja obrazovnog sektora: a) izbor, položaj i ovlašćenja direktora osnovnih i srednjih škola, kao i dekana fakulteta, b) akreditovanje i kontrola ispunjenosti uslova za rad visokoškolskih ustanova; c) upis i polaganje ispita, ocenjivanje i evaluacija znanja u svim obrazovnim ustanovama; d) vršenje inspekcijskog nadzora, i e) zaključivanje ugovora o davanju u zakup dela prostora školskih ustanova.

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period 2013-2018. godine predvidela je četiri cilja koja se tiču borbe protiv korupcije u sektoru obrazovanja: a) izmenjen pravni okvir koji se odnosi na izbor, položaj i ovlašćenja direktora osnovnih i srednjih škola, kao i dekana fakulteta (cilj 3.8.1.); b) usvojeni propisi koji regulišu prosvetnu inspekciju (cilj 3.8.2.); c) transparentnost postupka upisa, polaganja ispita, ocenjivanja i evaluacije znanja u svim obrazovnim institucijama (cilj 3.8.3.), i d) proces akreditovanja i naknadne kontrole ispunjenosti uslova za rad državnih i privatnih školskih ustanova zasnovan na jasnim, objektivnim, transparentnim i unapred utvrđenim kriterijumima (cilj 3.8.4).

[1] Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, 2016, str. 14 i 15, dostupno na: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna_strategija_za_borbu_protiv_korupcije.pdf

[2] Revidirani Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, 2016, str. 55-58, dostupno na:http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Revidirani-Akcioni-plan-za-sprovodjenje-Strategije-usvojen-30062016.pdf

[3] Republika Srbija – Pregovaračka grupa za Poglavlje 23, Akcioni plan za Poglavlje 23, april 2016, oblast 2.2.10, str. 181-183, dostupno na https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf

[4] Direktorat za obrazovanje OECD je pokrenuo projekat Integritet obrazovnih sistema, u cilju identifikovanja rizičnih tačaka za nastanak korupcije i uticaja korupcije na kvalitet obrazovanja u više zemalja.

[5] Akcioni plan za borbu protiv korupcije u obrazovanju na osnovu preporuka OECD Jačanje integriteta i borba protiv korupcije u obrazovanju iz 2012. godine, dostupno na: http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2016/12/Akcioni-plan-Ministarstva-za-borbu-protiv-korupcije-u-obrazovanju-aktivnost-2-2-10-14-iz-AP-PG23.pdf

U Revidiranom akcionom planu za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije iz 2016. godine za ispunjenje ovih ciljeva bilo je predviđeno pet mera i 11 aktivnosti. Prema završnom Izveštaju o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Revidiranog akcionog plana, koji je pripremila Agencija za borbu protiv korupcije, većina predviđenih mera i aktivnosti nije realizovana u skladu sa postavljenim indikatorima.[6]

Preciznije, u pogledu cilja 3.8.1. predviđeno da je potrebno izmeniti Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, tako da se uvede zakonska obaveza izbora, periodične evaluacije rada i učinka direktora, dekana i nastavnog osoblja u svim školskim ustanovama, na osnovu objektivnih, jasnih, preciznih i unapred poznatih kriterijuma. Ocenjujući ispunjenost mera i aktivnosti vezanih za ovaj cilj, Agencija za borbu protiv korupcije je istakla da je novi Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja iz 2017. godine uveo postupak izbora direktora putem konkursa, licenciranje direktora i nastavnog osoblja, te obavezu stručnog usavršavanja direktora i nastavnog osoblja.

Za ostvarenje cilja 3.8.2. bila su predviđene dve mere. Prva mera se ticala donošenja Kodeksa ponašanja za nastavnike ustanova preduniverzitetskog obrazovanja, čije bi postojanje trebalo kontrolisati u redovnom inspekcijskom nadzoru. Drugom merom bilo je predviđeno unapređenje mehanizma za predstavke, zahteve i žalbe, koje podazumeva uvođenje obaveze obaveštavanja građana o procedurama za za predstavke, zahteve i žalbe preko internet prezentacije Ministarstva, odnosno obaveštavanja svakog podnosioca o merama preduzetim po predstavci. U poslednjem izveštaju Agencije za borbu protiv korupcije naglašeno je da Kodeks ponašanja za nastavnike ustanova preduniverzitetskog obrazovanja, koji je trebalo da pripremi Ministarstvo, još uvek nije usvojen. S druge strane, Agencija je utvrdila da na internet stranici Ministarstva i dalje ne postoji jasna informacija o tome na koji način građani mogu uputiti pritužbe, niti objavljene procedure za pritužbe.

Za ostvarenje cilja 3.8.3. bila je predviđena mera koja se ticala obezbeđivanja uslova za stavljanje u punu funkciju jedinstvenog informacionog sistema u prosveti i objavljivanje depersonalizovanih podataka iz jedinstvenog informacionog sistema u prosveti („open data"). Agencija je utvrdila da ova mera nije realizovana na način koji je predviđen Revidiranim akcionim planom, te da je potrebno da Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja uspostavi informacioni sistem, u čijem će se sastavu naći svi zakonom predviđeni registri koji će omogućiti praćenje i kontrolu obrazovnog sistema.

U vezi cilja 3.8.4. u Revidiranom Akcionom planu je bila formulisana mera koja se ticala unapređenja rada Komisije za akreditaciju i proveru kvaliteta (KAPK) u pogledu kontinuiranog objavljivanja izveštaja o nalazima recenzenata i Komisije, relevantnih za donošenje odluke o akreditaciji, odnosno godišnjih izveštaja o radu. Agencija za borbu protiv korupcije je utvrdila da je KAPK redovno objavljivala svoje

[6] Agencija za borbu protiv korupcije, Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji i Revidiranog akcionog plana za njeno sprovođenje za 2018. godinu sa ocenom realizacije svih aktivnosti Revidiranog akcionog plana od 2016. do 2018. godine, str. 87-91, dostupno na: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/04/ACAS-strategija-web.pdf

godišnje izveštaje o radu na internet prezentaciji. Međutim, status ove komisije je promenjen donošenjem novog Zakona o visokom obrazovanju iz 2017. godine, te je ona postala stručni organ u sastavu Nacionalnog tela za akreditaciju i proveru kvaliteta u visokom obrazovanju – NAT. Agencija je napomenula da je pretpostavka da će biti uspostavljena praksa da se izveštaji o radu Komisije za akreditaciju inkorporiraju i budu javno dostupni u okviru godišnjih izveštaja NAT. S druge strane, Agencija za borbu protiv korupcije je istakla da je potrebno unaprediti i učiniti sadržajnijim izveštaje o nalazima recenzenata Komisije za akreditaciju, koji su relevantni za donošenje odluka o akreditaciji i kontroli ispunjenosti uslova za rad državnih i privatnih visokoškolskih ustanova, tako da bude potpuno jasno na osnovu kojih kriterijuma je ova odluka doneta i kako su kriterijumi primenjeni u datim situacijama. Kako je naglašeno, ovi izveštaji treba da budu objavljeni na internet prezentaciji NAT.

Akcioni plan za Poglavlje 23 sadrži sedam mera koje se tiču sprečavanja korupcije u sektoru obrazovanja:

a) **Izraditi akcioni plan za ispunjenje preporuka iz Izveštaja OECD *Jačanje integriteta i borba protiv korupcije u obrazovanju* iz 2012. godine (2.2.10.14.);**

b) **Sprovesti analizu o tome koji su kriterijumi neophodni za uspešan procesa akreditovanja i kontrole ispunjenosti za rad visokog obrazovanja (2.2.10.15.);**

c) **Zasnovati proces akreditovanja i naknadne kontrole ispunjenosti uslova za rad državnih i privatnih visokoškolskih ustanova na jasnim, objektivnim, transparentnim i unapred utvrđenim kriterijumima na osnovu obavljanje analize putem unapređenja rada KAPK (2.2.10.16.);**

d) **Unaprediti transparentnost postupka upisa i polaganja ispita, ocenjivanja i evaluacije znanja u svim obrazovnim institucijama tako da se izmeni pravni okvir sa ciljem objektiviziranja procedura i kriterijuma upisa (2.2.10.17.);**

e) **Unaprediti pravni okvir u oblasti inspekcije i ojačati kadrovske kapacitete (2.2.10.18.);**

f) **Preispitati sve važeće ugovore i zahteve za zaključivanje ugovora o davanju u zakup dela prostora školskih ustanova (2.2.10.19.);**

g) **Izvršiti analizu sukoba interesa i diskrecionih ovlašćenja rukovodilaca obrazovno vaspitnih ustanova u skladu sa studijom izvodljivosti o uređivanju pravnog okviru za sprečavanja sukoba interesa u javnoj upravi (2.2.10.20.).**

Prema zvaničnim izveštajima, pomenute mere iz Akcionog plana za Poglavlje 23 su u potpunosti ili skoro u potpunosti realizovane, izuzev one koja se tiče analize sukoba interesa i diskrecionih ovlašćenja rukovodilaca obrazovno vaspitnih ustanova. Međutim, izveštaji međunarodnih organizacija, kao i

alternativni izveštaji organizacija civilnog društva u prethodnom periodu koji su za svoju temu imali praćenje ispunjenosti Akcionog plana za Poglavlje 23, ukazuju na to da većina ovih mera ipak nije realizovana na način na koji je to bilo predviđeno, tj. u skladu sa indikatorima. [7]

2. TEME, METODOLOGIJA, CILJEVI I STRUKTURA IZVEŠTAJA

Polazeći od sadržaja relevantnih strateških dokumenata i formulisanih mera i aktivnosti, Izveštaj sadrži prikaz stanja u sledećim procesima:

a) **proces akreditovanja i kontrole ispunjenosti uslova za rad visokoškolskih ustanova;**

b) **vršenje inspekcijskog nadzora i postupanje po predstavkama građana;**

c) **postupci javnih nabavki i zaključenje ugovora o davanju u zakup prostorija u obrazovnim i vaspitnim ustanovama, i**

d) **upravljanje sukobom interesa u obrazovnim i vaspitnim ustanovama.**

Drugim rečima, Izveštaj ima za temu sve procese funcionisanja obrazovnog sektora koji su u pomenutim strateškim dokumentima označeni kao posebno rizični za nastanak korupcije, izuzev procesa upisa i polaganje ispita, ocenjivanja i evaluacije znanja u svim obrazovnim ustanovama. Osnovni razlog za izostavljanje ovog procesa jeste njegova kompleksnost i činjenica da bi on trebalo da bude predmet posebnog istraživanja. Naime, istraživanje prakse upisa, ocenjivanja i evaluacije znanja u obrazovnim i vaspitnim ustanovama na svim nivoima bi zahtevalo širok uzorak ustanova, pregled značajnog broja dokumenata i intervjuisanje većeg broja učesnika u procesu, uključujući tu i učenike/studente, roditelje i zaposlene u ustanovama. S druge strane, važno je napomenuti da se trenutno sprovode određeni projekti i inicijative koji za svoj predmet imaju proces upisa i polaganje ispita, ocenjivanja i evaluacije znanja u svim obrazovnim ustanovama, pa bi trebalo sačekati njihove rezultate i eventualne izmene propisa i procedura vezanih za ovaj proces.

Prilikom istraživanja primarno je korišćen metod desk analize relevantnih strateških dokumenata, propisa, izveštaja i istraživanja. Dodatno, radi približavanja primene postojećih antikorupcijskih mehanizama i problema u praksi, analizirani su dostupni statistički podaci i prikazani dostupni primeri slučajeva zloupotreba vezanih za procese koji su predmet Izveštaja.

[7] Videti Alternativni izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23: borba protiv korupcije, pravosuđe i osnovna prava nastao kao deo projekta „Alternativni pogled na Poglavlje 23 - izmene pravnog okvira i praksi“ iz 2018. godine. U ovom izveštaju ukazano je na nedoslednosti koje se mogu naći u zvaničnim izveštajima Ministarstva o realizaciju aktivnosti. Konkretno, dokazi o realizaciji pojedinih mera i aktivnosti ili ne odgovaraju onima kojima su predviđenim akcionim planom ili su korišćeni u veoma subjektivnim značenjima. Za nepune 2 godine od početka sprovođenja plana 78 aktivnosti u vezi sa prevencijom korupcije, represijom korupcije, pravosuđem i osnovnim pravima realizovano je polovično. Nešto više od polovine aktivnosti je ostvareno, ali 21% nije odgovarajuće sprovedeno i u skladu sa AP23. Četvrtina aktivnosti nije realizovana, a u toku je primena 18 od 78 aktivnosti

Tokom septembra i oktobra 2019. godine obavljeni su intervjui sa predstavnicima relevantnih institucija i organizacija: Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Nacionalnog akreditacionog tela, Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje, Nacionalne asocijacije roditelja i nastavnika Srbije i drugih relevantnih organizacija civilnog društva. Sagovornici su tokom intervjua pružili odgovore o pitanjima vezanim za dalji razvoj antikorupcijskih mehanizama u procesima koji su predmet ovog izveštaja. Odgovori i stavovi sagovornika o pomenutim pitanjima inkorporirani su u tekst Izveštaja.

Izveštaj ima dva osnovna cilja. Prvi cilj jeste da svim relevantnim akterima pruži dodatne informacije o postojećim sistemima za upravljanje rizicima za nastanak korupcije u analiziranim procesima, kao i o identifikovanim izvorima rizika za nastanak korupcije u tim procesima. Drugi cilj izveštaja jeste da ponudi set preporuka svim relevantnim akterima u cilju smanjenja intenziteta identifikovanih rizika korupcije u analiziranim procesima.

Izveštaj sadrži pet glavnih celina: a) Proces akreditovanja i kontrole ispunjenosti uslova za rad visokoškolskih ustanova; b) Vršenje inspekcijskog nadzora i postupanje po predstavkama građana; c) Postupci javnih nabavki i zaključenje ugovora o davanju u zakup prostorija u obrazovnim i vaspitnim ustanovama; d) Upravljanje sukobom interesa u obrazovnim i vaspitnim ustanovama, te e) Zaključak i preporuke. U prvoj, drugoj, trećoj i četvrtoj celini, Izveštaj sadrži prikaz propisa koji regulišu proces; institucionalnog okvira i postojećih mera za sprečavanje korupcije u procesu; opis slučajeva iz prakse i procenu rizika korupcije u konkretnom procesu.

3. PROCES AKREDITOVANJA I KONTROLE ISPUNJENOSTI USLOVA ZA RAD VISOKOŠKOLSKIH USTANOVA

3.1 VISOKO OBRAZOVANJE U SRBIJI-OPŠTI PREGLED

Visoko obrazovanje u Srbiji podeljeno je na tri stepena. Studije prvog stepena su osnovne akademske i osnovne strukovne studije. Studije drugog stepena su master akademske studije, specijalističke strukovne i specijalističke akademske studije, dok su studije trećeg stepena doktorske studije.

U školskoj 2018/2019. godini, osnovne akademske studije upisalo je 46.350 studenata na državnim fakultetima, od čega 25.299 koji se finansiraju iz budžeta i 21.051 samofinansirajućih. Državne visoke škole upisalo je 10.239 studenata - 5.499 budžetskih i 4.740 samofinansirajućih. Privatne fakultete upisalo je 6.728 studenata, a privatne visoke škole 1.582 studenta[8].

Univerzitet u Beogradu se nalazi između 401. i 500. mesta na Šangajskoj listi za 2019. godinu, što je znatno lošija pozicija u odnosu na 2018. godinu (između 301. i 400. mesta). Univerzitet u Novom Sadu je zadržao poziciju između 901. i 1000. mesta[9]. Ovaj pad doveo je do toga da Ministarstvo najavi nove mere za podršku naučnom radu na univerzitetima. Tako je Ministarstvo najavilo otvaranje nove budžetske linije koja treba da bude korišćena za „osnaživanje Šangajske liste, odnosno radova na listi citiranosti“ i da neće postojati "centri moći". Novu budžetsku liniju Univerzitet će moći da koristi pod dogovorenim uslovima. To će omogućiti da neko ko radi u inostranstvu objavljuje radove preko Beogradskog univerziteta[10]. Pregledom Finansijskog plana Ministarstva za 2020. godinu nije utvrđeno postojanje linije sa tom namenom, te ostaje pitanje kada i kako će najvaljena mera biti sprovedena u delo[11].

Tokom 2017. i 2018. godine, Ministarstvo je raspisalo i sprovelo konkurs „Razvoj visokog obrazovanja“ za sufinansiranje razvojnih projekata visokoškolskih ustanova. Pored ostalog, predmet projekata koji su sufinansirani u iznosu od 250.000 dinara do 1.000.000.000 dinara bilo je razvijanje novih i inoviranje postojećih studijskih programa. Odlukom ministra dodeljena su sredstva za 65 od ukupno 170 prijavljenih projekata visokoškolskih ustanova koji su odgovorili na uslove konkursa[12].

Ovi podaci ukazuju da postoji svest o važnosti ulaganja u razvoj visokog obrazovanja. Međutim, niz istraživanja i vesti vezanih za oblast visokog obrazovanja u prethodnim godinama doveli su do jačanja sumnje u kvalitet svih aspekta funkcionisanja visokoškolskih ustanova – počev od njihovog osnivanja, pa sve do ispunjenosti potrebnih standarda i kvaliteta rada.

[8] Statistika obrazovanja, broj 346 - god. LXVIII, 26. 12. 2018. dostupno na http://publikacije.stat.gov.rs/G2018/Pdf/G20181346.pdf
[9] http://www.mpn.gov.rs/sangajska-lista-za-2019-godinu/
[10] https://www.blic.rs/vesti/drustvo/sarcevic-nova-budzetska-linija-za-osnazivanje-na-sangajskoj-listi/tg88kk3
[11] http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2019/12/Finansijski-plan-MPNTR-za-2020.godinu.pdf
[12] http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2019/08/izvestaj.pdf

U ovom delu izveštaja prikazaćemo normativni i institucionalni okvir za proces akreditovanja i kontrolu ispunjenosti uslova za rad visokoškolskih ustanova, te, uz primere iz prakse, ukazati na izvore rizika za nastanak korupcije u sprovođenju ovog procesa.

3.1.1 NORMATIVNI OKVIR

Sistem visokog obrazovanja u Srbiji uređen je Zakonom o visokom obrazovanju[13] (ZOVO)**.** Rešenja iz ovog zakona usaglašena su sa Bolonjskom deklaracijom, koju su 1999. godine potpisali ministri obrazovanja 29 evropskih država.

Neki od ciljeva visokog obrazovanja, definisani u ZOVO, tiču se doprinosa povećanju broja akademskih građana, prenošenja znanja i veština, omogućavanja pojedincima da se obrazuju pod jednakim uslovima i tokom čitavog života, kao i unapređenja međunarodne otvorenosti sistema visokog obrazovanja.[14]

Donošenje ZOVO pratile su i izmene relevantnih pravilnika za proces akreditacije i kontrole ispunjenosti uslova za rad visokoškolskih ustanova:

- Pravilnik o standardima i postupku za akreditaciju visokoškolskih ustanova[15];
- Pravilnik o standardima i postupku za akreditaciju studijskih programa[16];
- Pravilnik o standardima za početnu akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa[17].

Pored pomenutih, doneti su:

- Pravilnik o standardima za samovrednovanje i ocenjivanje kvaliteta visokoškolskih ustanova i studijskih programa[18]; i
- Pravilnik o standardima i postupku za spoljašnju proveru kvaliteta visokoškolskih ustanova („Sl. glasnik RS", br. 13/2019)

Normativni okvir koji je relevantan za proces akreditacije i kontrole ispunjenosti uslova za rad visokoškolskih ustanova nije ograničen na nacionalne propise, imajući u vidu aspiracije Srbije da bude deo *Evropskog prostoru visokog obrazovanja (EHEA)*[19]. Rad visokoškolskih ustanova i kvalitet njihovih

[13]("Sl. glasnik RS", br. 88/2017, 27/2018 - dr. zakon, 73/2018 i 67/2019), dostupno na https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_visokom_obrazovanju.html
[14] Član 3. Zakona o visokom obrazovanju.
[15] („Sl. glasnik RS", br. 13/2019)
[16] Isto.
[17] Isto.
[18] Isto.
[19] Evropski prostor visokog obrazovanja je vrlo široka inicijativa, otvorena za sve države kontinenta, a ne samo članice Evropske unije. Jedan od ciljeva kreatora inicijative je bio da se intenzivira saradnja među institucijama visokog obrazovanja širom kontinenta, kao i da se omogući

programa *u EHEA* regulisan je Standardima i smernicama za osiguranje kvaliteta (ESG), koje su usvojili ministri nadležni za visoko obrazovanje 2005. Od te godine, značajan napredak učinjen je u oblasti osiguranja kvaliteta, ali i u drugim elementima Bolonjskog procesa, kao što su okviri kvalifikacija, upotreba ishoda učenja i promena paradigme ka studiranju sa studentom u fokusu. U 2012. i 2015. standardi su doživeli reviziju i trenutno je na snazi verzija iz 2015. godine za sve zemlje koje jesu ili pretenduju da budu deo EHEA.[20]

Evropska asocijacija za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (ENQUA) je organizacija čiji je zadatak da obezbedi dosledno poštovanje ESG i omogući članicama da učestvuju u procesu donošenja odluka i saradnji sa drugim organizacijama. ENQA posebno doprinosi saradnji u oblasti osiguranja kvaliteta, kako bi se negovala evropska dimenzija osiguanja kvaliteta.

Jedan od prioriteta prilikom donošenje novog ZOVO[21] bilo je stvaranje normativnog osnova za formiranje NAT, kao nezavisnog tela u institucionalnom, finansijskom, administrativnom i stručnom smislu. Naime, prilikom evaluacije ENQA iz 2017. godine, utvrđeni su nedostaci u sistemu osiguranja kvaliteta i akreditacije visokoškolskih ustanova i programa u Srbiji, koji su doveli do suspenzije članstva. Preciznije, KAPK, koja je do tada bila nadležna za ovaj proces, dobila je u februaru 2018. godine uslovno članstvo, uz napomenu da će nakon donošenja ZOVO i uspostavljanja novih struktura evaluacija ENQA biti ponovljena. Kako bi se osiguralo da se NAT razvija u željenom smeru, doneta je i Strategija za period 2019-2022[22]. Prioriteti su uklanjanje zamerki ENQA i ostvarivanje punopravnog članstva. Širi ciljevi strategije su usmereni na promenu percepcije Komisije za akreditaciju u javnosti ka stručnom i savetodavnom organu i uopšte pomeranje paradigme kvaliteta visokog obrazovanja ka ishodima za studente. Osim toga, Strategijom NAT planira se i osnivanje Odeljenja za analizu, projekte i međunarodnu saradnju, Centra za edukaciju, sa postojećom ENIC/NARIC agencijom koju predviđa Zakon.

3.2 INSTITUCIONALNI OKVIR I POSTOJEĆI SISTEM ZA UPRAVLJANJE RIZICIMA VEZANIM ZA PROCES AKREDITOVANJA I KONTROLE ISPUNJENOSTI USLOVA ZA RAD VISOKOŠKOLSKIH USTANOVA

3.2.1 INSTITUCIONALNI OKVIR

Ustanove koje samostalno obavljaju delatnost visokog obrazovanja su: univerziteti (i fakulteti i umetničke akademije u njihovom sastavu), akademije strukovnih studija, visoke škole i visoke škole strukovnih studija.

akademska mobilnost za studente i profesore. Dodatno, cilj je bio i osnaživanje međunarodne konkurentnosti evropskih univerziteta u odnosu na univerzitete u drugim delovima sveta. Ukupno 48 zemalja je deo Evropskog prostora visokog obrazovanja.

[20] http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2015_Yerevan/72/7/European_Standards_and_Guidelines_for_Quality_Assurance_in_the_EHEA_2015_MC_613727.pdf

[21] "Sl. glasnik RS", br. 88/2017, 27/2018 - dr. zakon, 73/2018 i 67/2019

[22] https://www.nat.rs/strategija-nat/

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je organ državne uprave koji je nadležan za visoko obrazovanje. Ministarstvo preporučuje državnu politiku, planira politiku upisa studenata, raspodeljuje finansijska sredstva visokoškolskim ustanovama i nadgleda sveukupni razvoj visokog obrazovanja. U okviru organizacione strukture Ministarstva postoji Sektor za visoko obrazovanje, koji se sastoji od Grupe za analitiku i razvoj visokog obrazovanja i Odseka za poslove visokog obrazovanja.

Drugi organ nadležan za visoko obrazovanje jeste **Nacionalni savet za visoko obrazovanje (NSVO)**, koji je odgovoran za strateško planiranje i donošenje odluka o pitanjima relevantnim za usklađenost sistema visokog obrazovanja, kao što su utvrđivanje standarda za samovrednovanje i ocenjivanje kvaliteta visokoobrazovnih ustanova i utvrđivanje standarda za izdavanje dozvola za rad. Nacionalni savet ima 21 člana, koje bira Narodna skupština Republike Srbije. Sastav saveta je sledeći:

- 12 članova iz reda redovnih profesora, vrhunskih naučnika u zvanju naučnog savetnika, odnosno umetnika sa međunarodno priznatim radovima ili osvedočenim doprinosom nacionalnoj kulturi, pri čemu se vodi računa o zastupljenosti obrazovno-naučnih, odnosno obrazovno-umetničkih polja, kao i zastupljenosti instituta u sastavu univerziteta, bira se na predlog Konferencije univerziteta;

- dva člana iz reda profesora strukovnih studija, bira se na predlog Konferencije akademija strukovnih studija;

- sedam članova iz reda istaknutih ličnosti iz oblasti nauke, kulture, prosvete, umetnosti, odnosno privrede, od kojih se šest članova bira na predlog Vlade, od kojih je jedan predstavnik Kosova i Metohije sa Univerziteta u Prištini sa sedištem u Kosovskoj Mitrovici, dok se jedan član bira na predlog nadležnog organa Autonomne pokrajine Vojvodine. (ZOSOV, član 10.)

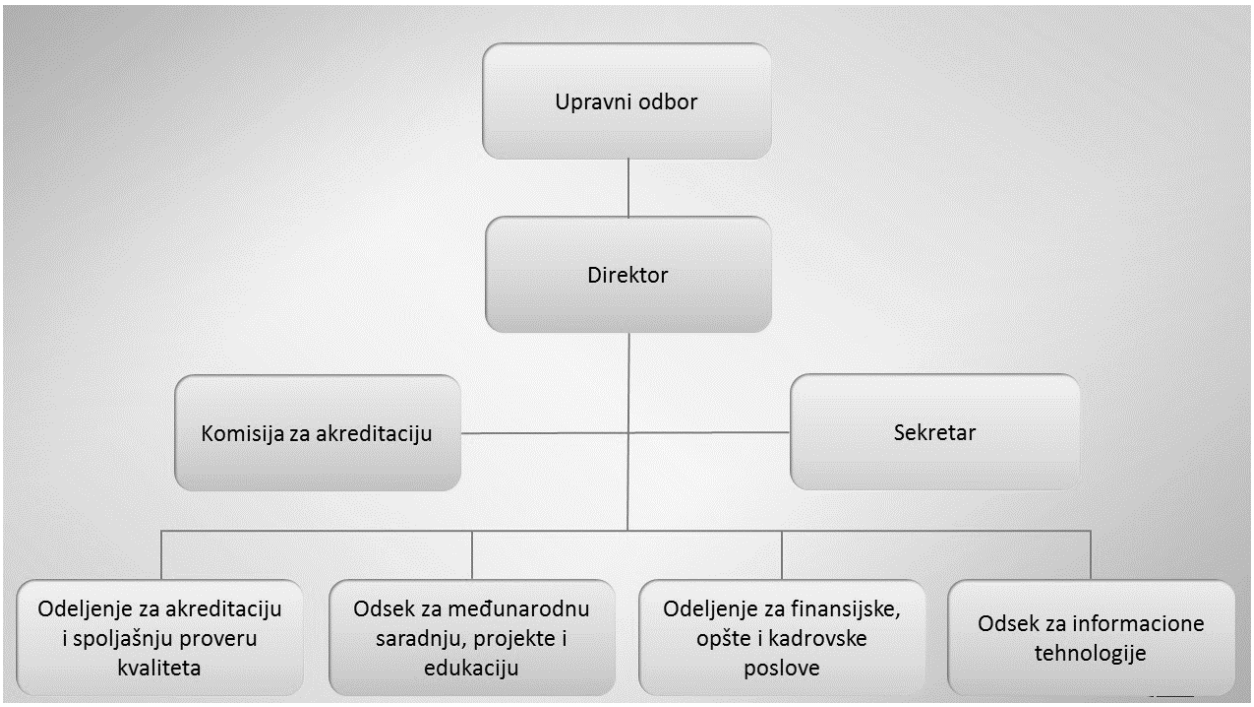
Analiza ovih odredaba ZOVO ukazuje na nedostatak jasno i precizno određenih uslova i kriterijuma za izbor članova NSVO, imajući u vidu da su formulacije poput *istaknute ličnosti* i *osvedočeni doprinos*“ podložne različitim tumačenjima u praksi.

Pored nadležnosti NSVO koje se odnose na razvoj visokog obrazovanja, NSVO je i drugostepeni organ, koji postupa po žalbama u postupku akreditacije, na osnovu predloga žalbene komisije, koju obrazuje za svaku pojedinačnu žalbu.

Donošenjem novog ZOVO stvoren je normativni osnov za formiranje **NAT**, kao nezavisnog tela u institucionalnom, finansijskom i stručnom smislu. Kao pravni naslednik KAPK, NAT je u ENQUA zadržao isti status - “člana u razmatranju” do februara 2020. godine.

NAT je uspostavljeno u martu 2018. godine, dok je Upravni odbor ovog tela konstituisan u maju 2018. godine. Osnivanje NAT-a imalo je za cilj obezbeđenje pune nezavisnosti procesa akreditacije i provere kvaliteta u visokom obrazovanju. Iz tog razloga, predviđeno je da NAT ima svojstvo pravnog lica, koje se finansira iz prihoda od naknada za akreditaciju i proveru kvaliteta visokoškolskih ustanova i jedinica u njihovom sastavu, vrednovanja studijskih programa i obezbeđivanja kvaliteta u visokom obrazovanja. Pre ovih normativnih i institucionalnih izmena, za proces akreditacije i provere kvaliteta u visokom obrazovanju bila je nadležna KAPK, kao telo NSVO koje se finansiralo iz budžeta, od sredstava za uplatu prilikom podnošenja zahteva za akreditaciju i spoljašnju proveru kvaliteta, bez mogućnosti ostvarivanja sopstvenih prihoda.

Organi NAT su: a) organ upravljanja - Upravni odbor, b) organ poslovođenja - direktor, c) stručni organ – Komisija za akreditaciju, i d) stručne službe koje obavljaju administrativno-tehničke poslove.



Slika 1:Organizaciona struktura NAT

Preuzeto sa sajta NAT https://www.nat.rs/organizacija/

Upravni odbor NAT ima sedam članova, koje imenuje Vlada. Po jednog člana Upravnog odbora predlažu Konferencija univerziteta iz reda redovnih profesora univerziteta i Konferencija akademija i visokih škola iz reda profesora strukovnih studija; dva člana predlaže Privredna komora Srbije, dok se tri člana imenuju na predlog Ministarstva. Direktor NAT se bira na osnovu javnog konkursa, iz reda redovnih profesora univerziteta, na mandat od pet godina uz mogućnost jednog ponovnog izbora.

Komisija za akreditaciju sprovodi postupak akreditacije visokoškolskih ustanova i studijskih programa, kao i postupak spoljašnje provere kvaliteta visokoškolskih ustanova. Članove Komisije bira Upravni odbor na predlog NSVO.

Rad NAT je detaljnije uređen sledećim internim aktima: Statutom[23] i Etičkim kodeksom[24].

3.2.2 POSTOJEĆI SISTEM ZA UPRAVLJANJE RIZICIMA KORUPCIJE VEZANIM ZA PROCES AKREDITOVANJA I KONTROLE ISPUNJENOSTI USLOVA ZA RAD VISOKOŠKOLSKIH USTANOVA

Propisi koji regulišu proces akreditovanja i kontrole ispunjenosti uslova za rad visokoškolskih ustanova ne prepoznaju značaj razvijanja eksternih i internih mehanizama za jačanje integriteta i upravljanje rizicima korupcije u ovom procesu. Tako, Pravilnik o standardima za početnu akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa, kao i sami standardi i indikatori, ne obuhvataju pitanja jačanja integriteta i sprečavanja korupcije, niti predviđaju da razvijanje internih mehanizama za sprečavanje korupcije predstavlja jedan od uslova za dobijanje početne akreditacije ovih ustanova. Drugim rečima, prema postojećim propisima, postojanje i primena internih antikorupcijskih mehanizama nisu relevantni za akreditovanje visokoškolskih ustanova.

Važno je napomenuti da ne postoji veliki broj propisa i dokumenata koji se bave specifično temom jačanja integriteta i smanjenja rizika za nastanak korupcije u visokom obrazovanju. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije25 sadrži odredbe koje su usmerene na **upravljanje sukobom interesa, zabranu kumulacije funkcija, postupanje sa poklonima i kontrolu imovine svih funkcionera, u koje spadaju i ministar, članovi NSVO, članovi Upravnog odbora i direktor NAT, rektori i dekani državnih visokoškolskih ustanova, ali ne i predavači.** Tako, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije propisuje da je funkcioner dužan da u roku od osam dana pisano obavesti neposredno pretpostavljenog i Agenciju o sumnji ili postojanju sukobu interesa koji ima on ili sa njim povezano lice. Ukoliko utvrdi postojanje sukoba interesa, Agencija obaveštava o tome funkcionera i organ u kome on vrši javnu funkciju, te predlaže mere za otklanjanje sukoba interesa.26 Pored toga, funkcioner ne sme da primi poklon u vezi s vršenjem javne funkcije, izuzev protokolarnog ili prigodnog poklona, ali ni tada ako je u novcu i hartijama od vrednosti.[27] Na kraju, funkcioner je dužan da u roku od 30 dana od dana izbora, postavljenja ili imenovanja podnese Agenciji izveštaj o svojoj imovini i prihodima, kao i o imovini i prihodima supružnika ili vanbračnog partnera i maloletne dece, ukoliko žive u istom porodičnom domaćinstvu. Ukoliko je došlo do „bitnih promena“ u odnosu na podatke iz prethodno podnetog izveštaja, funkcioner je dužan da podnese novi izveštaj o

[23] Dostupno na https://www.nat.rs/statut-nat-a/
[24] Dostupno na https://www.nat.rs/eticki-kodeks-nat-a/
25 ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - odluka US, 67/2013 - odluka US, 112/2013 - autentično tumačenje i 8/2015 - odluka US)
26 Videti član 32. Zakona o Agenciji
[27] Za više detalja videti čl. 39-42. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

imovini i prihodima najkasnije do 31. januara tekuće godine sa stanjem na dan 31. decembra prethodne godine[28].

Među **merama internog karaktera za upravljanje rizicima za nastanak korupcije u visokom obrazovanju** značajno mesto zauzimaju planovi integriteta državnih visokoškolskih ustanova. Plan integriteta predstavlja preventivni mehanizam za jačanje integriteta institucija, koji se zasniva na samoproceni njihove izloženosti rizicima za nastanak korupcije i drugih nepravilnosti i sadrži mere i aktivnosti koje služe za neutralizaciju ili stavljanje pod kontrolu izvora tih rizika[29]. Prvi ciklus izrade i sprovođenja plana integriteta u Srbiji trajao je od 2012. do 2015. godine, dok je drugi ciklus otpočeo u decembru 2016. godine, a okončan je 31. oktobra 2019. godine. Prema izveštaju Saveta Evrope iz 2017. godine, u prvom ciklusu oko 50% državnih visokoškolskih ustanova izradilo je planove integriteta, čime je Agencija za borbu protiv korupcije bila zadovoljna, imajući u vidu da za neispunjavanje ove obaveze nije bila predviđena bilo kakva sankcija[30]. Rizične oblasti i procesi, koji su identifikovani u planovima integriteta poklapaju se sa onima na koje su ukazivale i međunarodne analize integriteta, pre svega u pogledu **problema (ne)transparentnosti i sukoba interesa u različitim segmentima sistema visokog obrazovanja.**

Mere za jačanje transparentnosti u procesu akreditovanja i kontrole ispunjenosti uslova za rad visokoškolskih ustanova

Osnivanje NAT kao nezavisnog tela isticalo se kao važan korak ka jačanju transparentnosti i objektivnosti procesa akreditacije i provere kvaliteta. Kako bi se obezbedila transparentnost i viši stepen javne kontrola rada NAT i Komisije za akreditaciju, uvedena je obaveza da se sve njihove oduke i izveštaji učine dostupnim. Važno je napomenuti da je značajan korak u ovom smeru učinjen time što su liste recenzenata postale javne.

Prema stavu Ministarstva, internet prezentacija NAT je dovoljno informativna i za visokoškolske ustanove i za studente[31]. NAT je objavio Vodič za studente, čija je svrha da pomogne studentima u procesu izbora visokoškolske ustanove, pružajući informacije o kvalitetu i programima. Pored toga, javno su dostupni Odluka o ceni akreditacije i, od nedavno, izveštaji recenzentskih komsija.

Mere za upravljanje sukobom interesa u kontekstu akreditovanja i kontrole ispunjenosti uslova za rad visokoškolskih ustanova

[28] Za više detalja videti čl. 43-49. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.
[29] Agencija za borbu protiv korupcije, Priručnik za izradu i sprovođenje plana integriteta, 2015, str 8, dostupno na http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2018/03/Prirucnik-za-izradu-plana-integriteta.pdf
[30] Smith, I. & Hamilton, T (2017) *Baseline Assessment of Integrity in Higher Education in Serbia*, Council of Europe
[31] Na sastanku sa predstavnicima Ministarstva, nadležni pomoćnik je istakao da je od studenata i šire javnosti dobio pohvale za informativnost sadržaja sajta NAT i izrađenih izveštaja i vodiča.

Pored odredaba Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, za pitanje upravljanja sukobom interesa u kontekstu procesa akreditovanja i kontrole ispunjenosti uslova za rad visokoškolskih ustanova relevantne su i odredbe Statuta i Etičkog kodeksa NAT.

Statutom NAT definisano je da član Upravnog odbora ovog tela *„ne može biti lice izabrano, postavljeno ili imenovano na funkciju u državnom organu, organu autonomne pokrajine ili lokalne samouprave, u organ političke stranke ili na dužnost organa poslovođenja visokoškolske ustanove, kao ni lice koje je član Nacionalnog saveta, Komisije za akreditaciju ili lice koje je zaposleno u Nacionalnom akreditacionom telu*[32]*".* Ista odredba važi i za članove Komisije za akreditaciju i NSVO**.** Međutim, ova ograničenja ne postoje za direktora NAT, a uslovi za njegov izbor se svode na prethodno iskustvo (profesorsko i rukovodilačko), bez definisanja bilo kakvih kriterijuma.[33]

Etički kodeks NAT[34] sadrži pravila o sprečavanju etički neprihvatljivih postupaka zaposlenih i saradnika NAT, uključujući tu i pitanja sukoba interesa i korupcije**.** Prema Kodeksu, o tome da li je došlo do povrede njegovih odredaba i vrsti sankcije u takvom slučaju odlučuje Upravni odbor NAT. Međutim, Kodeksom nije jasno regulisano šta se dešava u situaciji kada se sumnja da je neko od članova ili više članova Upravnog odbora povredilo odredbe ovog akta. Dodatno, poseban problem predstavlja činjenica da je sukob interesa veoma usko defnisan. Naime, prema ovom aktu, sukob interesa se odnosi isključivo na radno angažovanje, bez pominjanja privatnih odnosa ili prethodnog radnog angažovanja u visokoškolskoj ustanovi, koji mogu dovesti do sukoba privatnog i javnog interesa u procesu akreditovanja i kontrole ispunjenosti uslova za rad konkretne ustanove.

[32] Statut NAT, član 8 dostupno na https://www.nat.rs/wp-content/uploads/2019/01/Statut.doc
[33] Statut NAT, član 10 dostupno na https://www.nat.rs/wp-content/uploads/2019/01/Statut.doc
[34] Etički kodeks NAT, dostupno na https://www.nat.rs/eticki-kodeks-nat-a/

Izbegavanje sukoba interesa

Recenezent studijskog programa ili ustanove ne može biti lice koje se direktno ili indirektno nalazi u sukobu interesa. U slučaju da posumnja da se može naći u sukobu interesa, recenzent je dužan da o tome bez odlaganja obavesti Komisiju za akreditaciju i Upravni odbor NAT-a, radi određivanja drugog recenzenta.

Član Komisije za akreditaciju ne može da učestvuje u postupku akreditacije ustanove ili studijskog programa na kome je zaposlen ili na drugi način radno angažovan.

Nepoštovanje odredbi o sukobu interesa smatra se teškom povredom radnih dužnosti i ovog Kodeksa.

Nedopustiv je svaki oblik nepotizma. Nepotizam predstavlja svako delovanje koje srodnika određene osobe stavlja u povlašćen položaj prema drugim osobama koje raspolažu jednakim ili boljim sposobnostima.

Nepotkupljivost i osuda svih oblika korupcije

Obaveza svih na koje se ovaj Kodeks primenjuje je otklanjanje svakog pokušaja korupcije.

U tom smislu nije dopušteno tražiti poklone, podsticati davanje poklona niti primati ikakve poklone, bilo za sebe ili za drugu osobu, za koje postoji razumna pretpostavka da će posredno ili neposredno uticati na objektivnost i nepristrasnost, ispunjavanje profesionalnih obaveza i poštovanje profesionalnih prava i dužnosti.

Nadzor nad sprovođenjem internih procedura u NAT poveren je Upravnom odboru. Naime, NAT donosi plan rada i razvoja, izrađuje srednjoročne programe i strateške projekcije razvoja, dok direktor ovog tela svake godine podnosi izveštaj o radu Upravnom odboru.

Nadzor nad visokim obrazovanjem uopšte i postupanje po predstavkama je u nadležnosti Sektora za inspekcijske poslove. U ovom sektoru sistematizovana su 4 izvršilačka radna mesta, odnosno trenutno postoje samo 4 inspektora. Prosvetna inspekcija na republičkom nivou godinama funkcioniše sa izuzetno malim brojem inspektora pa je i njena efikasnost često nedovoljna.

U cilju obezbeđivanja mogućnosti preispitivanja i kontrole odluka NAT u procesu akreditovanja i provere kvaliteta, propisano je da NSVO, kao drugostepeni organ formira žalbene komisije. Zamerke na ovaj segment biće prikazane u sledećem delu - o proceni rizika korupcije u ovom procesu.

3.3 PROCENA RIZIKA KORUPCIJE U PROCESU AKREDITOVANJA I KONTROLE ISPUNJENOSTI USLOVA ZA RAD VISOKOŠKOLSKIH USTANOVA

U prethodnim godinama u javnosti su se pojavile informacije o više slučajeva nepravilnosti i moguće ili dokazane korupcije vezane za rad visokoškolskih ustanova, a neke od njih su se ticale procesa akreditacije i kontrole ispunjenosti uslova za rad. Konkretno, poznat je slučaj akreditacije Internacionalnog

Univerziteta u Novom Pazaru, *US Medical school*[35], kao i slučajevi vezani za kvalitet rada i korupciju u nekoliko visokih škola - Visoka medicinska škola strukovnih studija u Ćupriji[36], Visoka poslovna škola strukovnih studija u Novom Sadu[37] i Visoka poslovna škola u Beogradu[38].

Prema podacima Agencije za borbu protiv korupcije, tokom 2018. i prve polovine 2019. godine, od ukupno 124 predstavke na rad obrazovnih ustanova, njih pet se ticalo procesa akreditacije visokoškolskih ustanova. Povodom dve predstavke, Agencija se obratila Ministarstvu; povodom jedne i Ministarstvu i nadležnom tužilaštvu, dok se u preostala dva slučaja Agencija obratila jedino nadležnom tužilaštvu.

Problem ispravnosti diploma visokoškolskih ustanova podignut je na viši nivo kada su 2012, odnosno 2014. godine dovedeni u pitanje diploma master studija tadašnjeg predsednika Srbije Tomislava Nikolića i doktorat tadašnjeg gradonačelnika Beograda, Siniše Malog. Pored toga, osporeni su i doktorat ministra unutrašnjih poslova i potpredsednika Vlade Srbije Nebojše Stefanovića i bivšeg rektora Univerziteta „Megatrend“ Miće Jovanovića. Smatramo da pomenuti slučajevi ukazuju da proces akreditacije visokoškolskih ustanova nije adekvatno uređen, tj. da s jedne strane postoji problem vezan za nepostojanje ili neadekvatnu primenu postojećih procedura, dok, s druge strane, javnost ne poseduje dovoljno informacija o ovom procesu. Na primer, na osnovu onoga što saznajemo iz slučajeva poznatih javnosti, sporne diplome privatnih fakulteta ili osnovnog nivoa studija se najčešće „peru“ na drugim privatnim fakultetima, a nostrifikacija inostranih diploma upitnog kvaliteta se vrši mimo standardne procedure. Dekani pojedinih fakulteta Univerziteta u Beogradu (na primer, Ekonomskog fakulteta i Fakulteta sporta i fizičkog vaspitanja)[39] javno su ukazivali na problem ubrzanog sticanja diploma na privantim fakultetima. Pored toga, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu povećao je broj diferencijalnih ispita za studente koji žele da pređu sa privatnih na ovaj fakultet.[40]

[35] https://www.telegraf.rs/vesti/651717-kome-sad-da-se-zale-studenti-placali-skolarinu-6-200-evra-fakultet-otisao-u-stecaj-video
[36] https://insajder.net/sr/sajt/vazno/14714/
[37] ttps://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwje-fu9t7LlAhVCw4sKHUQHD4wQFjADegQIBRAB&url=http%3A%2F%2Fvoice.org.rs%2Fvps-umalo-da-bude-ugasena-zbog-samovolje-tomica%2F&usg=AOvVaw0BFBnGX-Tpj8KY9Juew_Ss
[38] https://www.krik.rs/uhapsen-bivsi-direktor-beogradske-poslovne-skole-2/
[39] https://www.nedeljnik.rs/velika-brzina-diplomiranja-niko-ih-ne-kontrolise-pranje-diploma-dekani-sa-ub-o-privatnim-fakultetima/
[40] https://www.najstudent.com/vesti-i-desavanja/trening-medijska-pismenost-3789

„Univerzitet Megatrend nudi ekspresno sticanje bezvredne diplome na svojoj "Poslovnoj školi Zapadni London", piše DW. Kako saznaje DW, ta škola nije škola, spisak predavača je lažan, a diplome se potom peru u Srbiji.
Želite "prestižni sertifikat"? Baš to nudi "Poslovna škola Zapadni London" (West London Business School) na svojoj internet-stranici. Ta navodna ispostava privatnog beogradskog Univerziteta Megatrend nudi onlajn master i poslediplomske studije skoro čega god hoćete – ekonomija, menadžment, prava, IT, umetnost. Studije traju samo tri meseca, a tačna dužina zavisi i od prethodnog obrazovanja, radnog iskustva, ali i životnog ritma, navodi **DW**.
Jedini problem – "Poslovna škola" u Zapadnom Londonu zapravo ne postoji, otkriva DW. Prema podacima britanskog privrednog registra, ta ustanova je vredna čitavih 549 funti i nije registrovana kao visokoškolska ustanova. Jeste, doduše, registrovana za kurseve brzog čitanja, časove vožnje, obuku za spasioce, kurseve rada na računaru...
...
Ranije istraživanje DW pokazalo je da je čitava internacionalna mreža "Megatrend University Worldwide" u stvari obična izmišljotina. Jedini fakultet koji je zaista postojao je "Međunarodni Megatrend univerzitet" sa sedištem u Beču.
Nakon skandala u vezi sa trgovinom diplomama, a u koji je bilo umešano i srpsko Ministarstvo prosvete i tadašnji ministar Žarko Obradović, sada narodni poslanik i član skupštinskog Odbora za obrazovanje, nadležne institucije u Austriji su bečkom Megatrendu oduzele akreditaciju, te je fakultet bankrotirao.“

Izvor: N1, http://rs.n1info.com/Vesti/a528596/DW-Megatrendova-perionica-diploma.html

3.3.1 NEJASNA PROCEDURA ZA DOBIJANJE DOZVOLE ZA RAD I AKREDITACIJU VISOKOŠKOLSKIH USTANOVA

Kako dolazi do toga da studenti pohađaju visokoškolske ustanove koje rade bez dozvole i završavaju neakreditovane programe[41], kao i da nezakonito stečene diplome budu otkrivene tek kada se dovede u pitanje stručnost na delu? Na većinu ovih pitanja odgovor može biti izostanak mehanizma za obezbeđenje i proveru kvaliteta visokoškolskih ustanova i njihovih programa, odnosno postojanje više tačaka u procesu akreditacije i provere kvaliteta koje su ranjive na različite oblike korupcije.

U nastavku teksta izlistani su najznačajniji izvori rizika za nastanak korupcije u ovom procesu.

Kada je KAPK postao operativan propuštena je prilika da se dodatno uredi način i dinamika rešavanja predmeta, kao ni da se preveniraju mogući neprimereni uticaji ili trgovina uticajem. Podnosioci koji su imali izvor uticaja pokušavali su da za svoje zahteve ubrzaju procedure. Neke ustanove su i pre dobijanja akreditacije upisivale studente, pa su imale snažan interes da se njihovi zahtevi reše što pre. Ovakvi slučajevi pokazuju da je moguć uticaj na stručne organe a da nema mehanizma kojim bi se nadgledala

[41] Za više detalja videti, https://www.okradio.rs/vesti/lokalne/studirati-u-vranju-pazi-neakreditovano-_52634.html
Pored toga, Evropski univerzitet je izgubio dozvolu u novembru 2019, a raspisao je konkurs za upis novih studenata za 2019/2020 godinu, za više detalja videti, http://www.eu.ac.rs/pdf/Odluka.pdf

dinamika rada NAT tj. da li se o predmetima odlučuje u skladu sa vremenom podnošenja zahteva ili ima ubrzanih procedura bez jasnog osnova

Jedan od razloga za rad pojedinih visokoškolskih ustanova bez akreditacije i upisivanja studenata na neakreditovane studije može biti sadržaj i tumačenje člana 52. ZOVO. Naime, redosled koraka u proceduri koja se opisuje u ovom članu nije najjasniji. Prema stavu 8, Ministarstvo upućuje NAT zahtev ustanove za dozvolu za rad sa pratećom dokumentacijom, radi procene ostvarenosti standarda tj. radi početne akreditacije. S druge strane, u stavu 16. se navodi da je *Visokoškolska ustanova kojoj je izdata dozvola za rad dužna da podnese zahtev za akreditaciju visokoškolske ustanove i studijskog programa najkasnije godinu dana od dobijanja dozvole za rad.* Ovako opisana procedura je u najmanju ruku konfuzna, s obzirom na to da se akreditacija najpre pojavljuje kao uslov za dobijanje dozvole za rad, a potom i kao proces koji može uslediti do godinu dana nakon dobijanja te dozvole.

Upis studenata u visokoškolskoj ustanovi vezan je za dobijanje akreditacije. Međutim, u ovako opisanoj proceduri nejasno je da li se to odnosi na početnu akreditaciju i dozvolu za rad ili na proces akreditacije nakon dobijanja dozvole za rad. Nedostatak jasnih pravila procesa akreditacije stvara mogućnost različitog tumačenja u praksi i podsticanja predstavnika visokoškolskih ustanova, kao i subjekata koji učestvuju u donošenju odluke u ovom procesu, da posegnu za koruptivnim ponašanjem i „ubrzaju“ njegov tok.

Dozvola za rad
Član 52

Visokoškolska ustanova može početi sa radom po dobijanju dozvole za rad.
Dozvolu za rad izdaje Ministarstvo, na zahtev visokoškolske ustanove.
Uz zahtev iz stava 2. ovog člana visokoškolska ustanova dostavlja osnivački akt i dokaze o ispunjenosti standarda iz člana 12. tačka 12) ovog zakona.
Visokoškolska ustanova za čije osnivanje i rad se ne obezbeđuju sredstva iz budžeta Republike uz zahtev iz stava 2. ovog člana dostavlja dokaz o osnivačkom kapitalu ili bankarskoj garanciji u vrednosti koja se utvrđuje standardima iz člana 12. stav 1. tač. 12) i 13) ovog zakona.
Ministarstvo u roku od 30 dana od dana prijema proverava da li je zahtev podnet u skladu sa st. 3. i 4. ovog člana.
U slučaju da Ministarstvo utvrdi da zahtev nije podnet u skladu sa st. 3. i 4. ovog člana, određuje naknadni rok od najviše 30 dana za otklanjanje utvrđenih nedostataka.
Ako podnosilac zahteva u ostavljenom roku ne otkloni nedostatke smatra se da je odustao od zahteva.
Uredan zahtev sa dokumentacijom Ministarstvo upućuje Nacionalnom akreditacionom telu, radi početne akreditacije, u roku od deset dana od dana kada utvrdi da je zahtev uredan.
Početnom akreditacijom utvrđuje se da li visokoškolska ustanova i studijski program ispunjavaju standarde iz člana 12. tačka 12) ovog zakona, a posebno u pogledu:
1) sadržaja, kvaliteta i obima studijskih programa;
2) potrebnog broja nastavnog i drugog osoblja s odgovarajućim naučnim, umetničkim i stručnim kvalifikacijama;
3) odgovarajućeg prostora i opreme, u skladu s brojem studenata koje visokoškolska ustanova namerava da upiše i potrebnim kvalitetom studiranja.
Uslov iz stava 9. tačka 2) ovog člana ispunjen je ako visokoškolska ustanova podnese dokaz da je obezbeđen potreban broj nastavnika iz člana 23. st. 3-5. ovog zakona, koji su stekli zvanje u skladu sa ovim zakonom.
Nacionalno akreditaciono telo u roku od tri meseca od dana prijema zahteva sačinjava izveštaj o početnoj akreditaciji visokoškolske ustanove, odnosno studijskog programa i dostavlja ga Ministarstvu sa preporukom da:
1) izda dozvolu za rad visokoškolskoj ustanovi;
2) odbije zahtev visokoškolske ustanove za izdavanje dozvole za rad.
Ministarstvo izdaje dozvolu za rad 30 dana po dostavljanju izveštaja Nacionalnog akreditacionog tela sa preporukom iz stava 11. tačka 1) ovog člana i utvrđivanju ispunjenosti odgovarajućih uslova iz čl. 44-48. ovog zakona.
Ministarstvo rešenjem odbija zahtev za izdavanje dozvole za rad 30 dana po dostavljanju izveštaja Nacionalnog akreditacionog tela sa preporukom iz stava 11. tačka 2) ovog člana, odnosno po utvrđivanju da nisu ispunjeni odgovarajući uslovi iz čl. 44-48. ovog zakona.
Rešenje o odbijanju zahteva za izdavanje dozvole za rad konačno je i protiv njega se može pokrenuti upravni spor.
U dozvoli za rad navode se: studijski programi, broj studenata, broj nastavnika, objekti u kojima se obavlja delatnost, da li se studijski program izvodi na daljinu i maksimalan broj studenata koji na taj način može da studira, kao i da li visokoškolska ustanova može obavljati delatnost izvan sedišta.
Visokoškolska ustanova kojoj je izdata dozvola za rad dužna je da podnese zahtev za akreditaciju visokoškolske ustanove i studijskog programa najkasnije godinu dana od dobijanja dozvole za rad.
Zahtev za akreditaciju se podnosi Nacionalnom akreditacionom telu preko Ministarstva, a na obrascu čiju sadržinu utvrđuje Nacionalno akreditaciono telo.
Visokoškolska ustanova može vršiti upis studenata po dobijanju uverenja o akreditaciji visokoškolske ustanove i studijskog programa, a u slučaju visokoškolske ustanove čiji osnivač nije Republika i obezbeđenog osnivačkog kapitala, odnosno bankarske garancije iz stava 4. ovog člana.

Svake školske godine, tokom prvog ostvarivanja studijskog programa, Nacionalno akreditaciono telo vrši spoljašnju proveru kvaliteta.

Izvor: ZOVO ("Sl. glasnik RS", br. 88/2017, 27/2018 - dr. zakon, 73/2018 i 67/2019)

Imajući u vidu nedostatak dovoljnih kapaciteta za spoljašnju proveru kvaliteta rada visokoškolskih ustanova, ispunjenost standarda se ne prati dosledno. Iz razgovora sa predstavnikom NSVO, projektni tim je saznao da se u praksi dešava da neki standardi kvaliteta programa nisu ispunjeni, iako to nije moglo biti procenjeno prilikom početne akreditacije. Tek kada počne rad sa studentima pokaže se da pravo opterećenje nije u skladu sa brojem kredita ili da se od studenata zahteva nabavka literature koje višestruko prevazilazi ono što je svrsishodno. Do ovakvih situacija dolazi jer nema redovnih provera kvaliteta, dok izveštaji visokoškolskih ustanova o samovrednovanju, bez obzira na propisane smernice, nisu dovoljno objektivni.

O nedostatku transparetnosti postupka akreditacije svedoči činjenica da javnosti nisu dostupne žalbe ili rešenja po žalbama građana, niti žalbe ustanova povodom rešenja o odbijanju akreditacije Predstavnici Ministarstva navode da sve žalbe prosleđuju NSVO, ali nema javno dostupnih infromacija o broju i sadržaju tih žalbi.

3.3.2 ORGANIZACIONA STRUKTURA NAT I ODNOS SA NSVO

Pored već pomenute manjkavosti procedure i nedostatka odgovarajućih kapaciteta, jedan od izvora rizika za nastanak zloupotreba u procesu akreditacije tiče se organizacione strukture NAT, tj. mogućnosti horizontalne kontrole i uticaja na određene organe unutar ovog tela.

Uvidom u samu organizacionu strukturu NAT, prikazanoj na Slici 1, može se zaključiti da postoji značajna verovatnoća da do ovakvih slučajeva dođe u praksi. Naime, Upravni odbor i direktor NAT su u hijerarhiji odlučivanja iznad stručnog tela – Komisije za akreditaciju, koja je izjednačena za Sekretarijatom. Sagovornici su ukazali da upravo ovakva organizaciona struktura omogućava da u određenim slučajevima dođe do neprimerenog uticaja članova Upravnog odbora na Komisiju za akreditaciju. S druge strane, zvanični izvori iz Ministarstva odbacuju takvu mogućnost i navode da sve žalbe prosleđuju NSVO, kao i da članovi Upravnog odbora nemaju uvid u izveštaje recenzenata.

Izbor članova Komisije za akreditaciju se sprovodi na osnovu konkursa. Međutim, činjenica da je kandidat postigao najbolji rezultat na konkursu ne garantuje da će zaista postati član Komisije. Odluku o izboru članova Komisije donose NSVO i Upravni odbor NAT, bez prethodno propisane procedure i kriterijuma za postupanje. Svesni činjenice da je Vlada ta koja bira članove UO, a da je po strukturi UO nezavisan organ postavlja se pitanje realnosti takve postavke, pa i pitanje koliko u toj situaciji je i sa KAPK nezavisni organ.

NSVO kao drugostepeni organ ima mogućnost da izmeni odluku NAT. Iako tokom istraživanja nisu dostavljeni podaci o tome koliko je često NSVO menjao odluke NAT u ovom procesu, tokom razgovora je ukazano da je bilo takvih slučajeva.

3.3.3 Široka diskreciona ovlašćenja direktora NAT i Upravnog odbora

Direktor NAT je nadređen Komisiji za akreditaciju, a njegova ovlašćenja su takva da može da utiče na njen rad, pored ostalog, izborom recenzenata. Imajući u vidu da ne postoje jasni kriterijumi za izbor recenzenata, niti pravila i procedure za evaluaciju njihovog rada, ceo sistem se oslanja na poverenje da će direktor NAT postupati profesionalno i pravično.

Upravni odbor NAT predstavlja organ upravljanja, dok je direktor zadužen za poslovođenje. Neke od nadležnosti koje su dodeljene direktoru su:

- Odlučivanje o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenih u Nacionalnom akreditacionom telu;
- Imenovanje recenzenata sa liste koju utvrđuje Nacionalni savet (u daljem tekstu: recenzenti), na predlog Komisije za akreditaciju;
- Odluka o prijemu i raspoređivanju zaposlenih na odgovarajuće poslove predviđene unutrašnjom organizacijom i sistematizacijom u skladu sa zakonom.

Sve navedene nadležnosti direktora, mogu predstavljati rizik za nastanak korupcije ukoliko nema jasnih kriterijuma i procedura za njegovo postupanje. U tom slučaju građani, a ni stručna javnost, ne znaju po kom principu i kojim pravilima direktor odlučuje i tim se uvek stvara sumnja u njegov rad i objektivnost. Iz razgovora sa predstavnicima NAT i pregledom sadržaja internet stranice ovog tela može se zaključiti da je usled ovako postavljenih nadležnosti direktora neophodno revidirati postojeće procedure, uvesti nove (gde ne postoje) i učiniti ih javno dostupnim.

Direktor NAT odlučuje u procesu izbora potkomisija i recenzenata. Bez obzira na činjenicu što postoji nekoliko subjekata koji učestvuju u ovom procesu, postojeći normativni okvir je takav da direktoru NAT daje široka diskreciona ovlašćenja u pogledu izbora ovih lica, tj. mogućnost da se ne saglasi sa stručnim telima. Na sastanku sa direktorkom NAT, projektni tim je saznao da postoje nezvanične „crne liste“ recenzenata, tj. da se neki recenzenti više ne pozivaju u komisije. Ovakva praksa bi bila opravdana i svrsishodna, ukoliko bi prethodno postojala jasno definisana pravila o tome u kojim slučajevima se recenzenti izuzimaju iz daljeg rada u komisijama (na primer, ukoliko se u odgovarajućem postupku utvrdi da su postupali neprofesionalno, da nemaju potrebne kompetencije, i slično), kao i o mogućnosti recenzenata da takvu odluku ospore. Međutim, imajući u vidu da takvih pravila nema, jasno je da odluku o tome da li će neko od recenzenata biti izuzet iz daljeg rada ili ne direktor NAT donosi na osnovu sopstvene slobodne procene. Dodatno, ove liste nisu dostupne recenzentima, pa samim tim ni javnosti.

Određivanje cene akreditacije, takođe, u velikoj meri zavisi od odluke direktora NAT**.** Naime, prema Odluci NAT, cena akreditacije uslovljena je stvarnim rashodima. Međutim, očigledno je da nedostaje javni

pregled troškova [42]. Prema navodima direktorke NAT, cena akreditacije se formira na osnovu njenog predloga (projekcije troškova), koji Upravni odbor odobrava, dok Vlada daje saglasnost[43]. Važno je napomenuti da je cena akreditacije povećana nakon formiranja NAT, što je obrazloženo, pored ostalog, angažovanjem stranih stručnjaka kao recenzenata i povećanim obimom posla zbog kašnjenja sa akreditacijama. Na kraju 2018. godine NAT je ostvarilo suficit u iznosu od 19.930.219,31 dinara. U Statutu NAT navodi se da se *višak prihoda nad rashodima koji u radu i obavljanju delatnosti ostvari Nacionalno akreditaciono telo prenosi u budžet Republike Srbije, u skladu sa zakonom.* Ovakva praksa dovodi u pitanje opravdanost visoke cene akreditacije, imajući u vidu da NAT ne može da zadrži ostvarene prihode za dalji razvoj.

Diskreciona ovlašćenja u ovom, kao i u bilo kom drugom procesu se ne mogu u potpunosti ukinuti. Međutim, s obzirom na to da predstavljaju značajan izvor rizika za nastanak zloupotreba, važno je preduzeti korake ka njihom umanjenju kroz jačanje kontrolnih mehanizama (uključujući eksternih) i transparentnosti. Konkretno, jačanje profesionalnog integriteta kroz razvijanje etičkih pravila i efikasnog sitema za prijavu nepravilnosti predstavlja jedan od značajnih mehanizama za ovo pitanje.

NAT ima određene interne procedure i dokumente koji bi trebalo da urede pitanje etike i prijavljivanje nepravilnosti. Međutim, Etički kodeks NAT ne sadrže dovoljno jasno definisane kriterijume i definicije pojedinih oblika kršenja integriteta. Tako, ovaj kodeks kod pitanja prijema poklona koristi formulaciju koja je podložna različitom tumačenju - „da postoji razumna pretpostavka da će poklon uticati na objektivnost i nepristrasnost, ispunjavanje profesionalnih obaveza i poštovanje profesionalnih prava i dužnosti“. Vrste i vrednosti poklona, kao i procena na kojoj bi trebalo da se zasniva „razumna pretpostavka“ prepušteni su Upravnom odboru NAT. Imajući u vidu činjenicu da ne postoje obuke, niti dodatne smernice za tumačenje odredaba Etičkog kodeksa, jasno je da je profesionalna etika u ovom slučaju dala primat ličnoj etici, što takođe predstavlja izvor rizika za neprofesionalno postupanje.

3.3.4 FORMIRANJE KOMISIJA I POTKOMISIJA

Postojećim normativnim i institucionalnim okvirom nisu propisani jasni uslovi, kriterijumi i procedure za izbor članova komisija i potkomisija. Pomenuti nedostaci normativnog i institucionalnog okvira predstavljaju značajan izvor rizika za nastanak sukoba interesa.Konkretno, postojeća rešenja stvaraju mogućnost da sukob interesa utiče na regularnost procesa akreditacije i provere kvaliteta u sledećim slučajevima:

[42] „Iznosi naknada za akreditaciju ustanova i studijskih programa ustanovljeni su pre više od deset godina. Osim toga, tada nisu bili predviđeni iznosi naknada za početnu akreditaciju ustanova, kao ni za spoljašnju proveru kvaliteta, iako sprovođenje tih aktivnosti takođe povlači značajne troškove. Troškovi postupka akreditacije kao i spoljašnje provere kvaliteta značajno su uvećani stupanjem na snagu novih pravilnika o postupcima akreditacije u skladu sa evropskim standardima, koji predviđaju obavezno učešće pet recenzenata umesto dosadašnja dva, kao i učešće inostranih recenzenata, čije angažovanje povlači znatne troškove. Takođe, obavezna je i poseta visokoškolske ustanove od strane recenzentske komisije, što iziskuje dodatne troškove“ (Odluka o visini naknade za akreditaciju i proveru kvaliteta visokoškolskih ustanova i studijskih programahttps://www.nat.rs/wp-content/uploads/2019/03/naknade.pdf)

[43] **https://www.nat.rs/wp-content/uploads/2019/03/resenjeonaknadi.pdf**

- u žalbenoj komisiji koju odredi NSVO su lica koja odlučuju o pravima i obavezama povezanih lica;

- recenzent je lice koje je ranije bilo radno angažovan u visokoškolskoj ustanovi koja je predmet procesa akreditacije ili provere kvaliteta (kroz projekat ili kao nastavni kadar);

- vlasnik ili neko od rukovodilaca (dekan, rektor) su na drugoj zvaničnoj funkciji za koju se može pretpostaviti da nosi određeni uticaj na odlučivanje KAPK.[44]

Deo Etičkog kodeksa NAT o sukobu interesa ne pruža jasne smernice o tome šta sve obuhvata ovaj pojam, odnosno ne prepoznaje vrste sukoba interesa - stvarni, mogući i percipirani. Imajući to u vidu, samom recenzentu je prepušteno da proceni da li postoji privatni interes koji ugrožava njegovo nepristrasno postupanje u konkretnom slučaju i da li će to prijaviti ili ne. Dodatno, Etički kodeks od mogućih situacija sukoba interesa prepoznaje samo nepotizam, dok o kronizmu i kliijetilizmu nema reči, iako su se u praksi pokazali kao najčešći i najprobemlatičniji.

Pravilnik o standardima i postupku akreditacije visokoškolskih ustanova propisuje da *„Članovi potkomisija i recenzentskih komisija za akreditaciju visokoškolske ustanove ne smeju biti u sukobu interesa, a naročito ukoliko su oni ili njihovi bliski srodnici u radnom odnosu ili bilo kakvom poslovnom ili drugom aranžmanu u ustanovi koja je predmet postupka akreditacije“.* Ova odredba ne obuhvata slučajeve ranijeg poslovnog angažmana, niti precizira šta podrazumeva „drugi angažman“. Dodatno, ona se ograničava na „bliske srodnike“ recenzenata i ne obuhvata druga povezana lica. Dakle, kao i kod Etičkog kodeksa, ne postoji prepoznavanje kronizma i klijentilizma kao mogućih situacija sukoba interesa, dok je pojam povezanih lica veoma usko određen i ne korespondira sa odredbama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, odnosno Zakona o sprečavanju korupcije, koji će početi da se primenjuje od septembra 2020. godine.

Nedostatak uslova i kriterijuma za izbor, kao i manjkavosti pravila o upravljanju sukobom interesa recenzenata, imaju za posledicu da pojedini predavači sa privatnih fakulteta dolaze u situaciju da procenjuju program drugog (konkurentnog) privatnog fakulteta. U takvom slučaju, svakako se javlja sumnja u objektivnost recenzenta, te se postavlja pitanje šta će visokoškolske ustanove uraditi kako bi saznali da li je u komisiji neko ko im „nije naklonjen“ i šta će učiniti kako bi izbegle takvu situaciju.

3.4 ZAVRŠNE NAPOMENE

Proces akreditacije i kontrole ispunjenosti uslova za rad visokoškolskih ustanova bi trebalo da predstavlja garant kvaliteta visokog obrazovanja u odsustvu redovnog praćenja efekata na nivou ishoda učenja i nepovezanosti finansiranja visokog obrazovanja sa pitanjem njegovog kvaliteta. Imajući to u vidu, kao i činjenicu da je visoko obrazovanje pretvoreno u tržište na kome se ustanove bore za studente, a studenti

[44] Slučaj Internacionalnog fakulteta u Novom Pazaru, vlasnik je Muamer Zukorlić, predsednik Odbora za obrazovanje, nauku, tehnološki razvoj i informatičko društvo.

za kvalifikacije, ponekad i bez ulaganja truda, ovaj proces se smatra posebno rizičnim za nastanak korupcije.

Osnivanje NAT je trebalo da stvori objektivni i nezavisni sistem osiguranja kvaliteta, zasnovan na stručnosti i integritetu. Iako je telo osnovano u skladu sa preporukama ENQA, njegova pozicija u sistemu, unutrašnja organizacija i interne procedure stvaraju rizike za nastanak korupcije. Pored toga, izvori rizika za nastanak korupcije predstavljaju i nedovoljno definisan pojam sukoba interesa, široka diskreciona ovlašćenja direktora i Upravnog odbora NAT, kao i uticaj Vlade koji i dalje postoji kroz konačnu reč o članovima UO tj. imenovanje članova UO.

Uz sve to, i preventivni kapaciteti u sistemu su slabi. Iako je transparentnost obezbeđena u izvesnoj meri, sam proces nije dovoljno jasno uređen, što ostavlja prostor za proizvoljna tumačenja i zloupotrebe. Na kraju, mehanizmi uzbunjivanja, takođe, nisu delotvorni, jer se prijave nepravilnosti neretko nađu upravo pred onima na koje se odnose.

4. POLOŽAJ PROSVETNE INSPEKCIJE I POSTUPANJE PO PREDSTAVKAMA GRAĐANA

U ovom delu izveštaja prikazan je normativni i institucionalni okvir za vršenje inspekcijskog nadzora u obrazovnim i vaspitnim ustanovama, kao i postupanje prosvetne inspekcije po predstavkama građana. Kroz studije slučaja prikazaćemo stanje u praksi po pitanjima koja su u postojećim strateškim dokumentima i novijim istraživanjima identifikovana kao značajna za sprečavanje korupcije prilikom vršenja inspeksijskog nadzora. Konkretno, kroz studije slučaja biće predstavljeni nivo transparentnosti postupaka po predstavkama građana upućenih prosvetnoj inspekciji kojima se ukazuje na sumnju u nepravilnosti u radu obrazovnih i vaspitnih ustanova, kao i razvijenost kapaciteta prosvetne inspekcije i mehanizma unutrašnje kontrole. Nakon toga, predstavićemo analizu izvora rizika za nastanak korupcije u vršenju inspekcijskog nadzora.

4.1 NORMATIVNI OKVIR

Za razliku od pojedinih zemalja regiona, poput Hrvatske i Crne Gore, koje su pre više godina regulisale status i nadležnosti prosvetne inspekcije posebnim propisima, Srbija je donela ovakav zakon 2018. godine.

Više analiza i izveštaja koji su objavljeni pre donošenja Zakona o prosvetnoj inspekciji ukazali su da postoje značajni problemi u radu inspekcijskih službi u oblasti prosvete, koji se, pre svega, tiču neefikasnosti, zloupotreba i neujednačenog postupanja u istim ili sličnim situacijama. Prema nalazima ovih istraživanja,

među značajnim izvorima pomenutih problema jesu nedovoljni kapaciteti inspekcija i uticaj jedinica lokalne samouprava na rad prosvetnih inspektora.

Jedan od ciljeva Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine bio je usvajanje propisa koji regulišu prosvetnu inspekciju. Kako je istaknuto u ovom dokumentu, rizici korupcije uočeni u okviru sektora obrazovanja u najvećoj meri se povezuju sa nedovoljnom transparentnošću niza procesa koji se odvijaju u okviru prosvetnih institucija, kao i veoma širokim diskrecionim ovlašćenjima u odlučivanju. Pored toga, posebno je istaknut problem odsustva delotvorne kontrole, koje se povezuje sa funkcionisanjem prosvetne inspekcije, čiji rad i sadržina odluka mogu biti pod uticajem ministarstva nadležnog za poslove obrazovanja.[45]

Imajući sve ovo u vidu, najpre je Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, a potom Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđena mera koja se tiče unapređenja pravnog okvira u oblasti prosvetne inspekcije i jačanja njenih kadrovskih kapaciteta.[46]

Za razliku od Akcionog plana za Poglavlje 23, koji ne pruža smernice za unapređenje pravnog okvira u oblasti prosvetne inspekcije, prethodno doneti Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije iz 2013. godine ukazao je da bi novim pravilima u ovoj oblasti, pored ostalog, trebalo posvetiti pažnju finansijskoj kontroli školskih prihoda, kao i dodatnom nadzoru nad postupkom nabavke udžbenika. Dodatno, istaknuto je da je neophodno unaprediti mehanizam za postupanje po predstavkama građana i uvesti obavezu obaveštavanja građana o ovim procedurama preko internet prezentacije Ministarstva.[47]

Uzimajući u izvesnoj meri u obzir pomenute strateške dokumente, 2017. godine pripremljen je Nacrt zakona o prosvetnoj inspekciji. Jedna od najznačajnijih novina koju je predviđao ovaj tekst jeste da bi inspekcijske poslove u oblasti prosvete trebalo da obavljaju republički prosvetni inspektori u Prosvetnom inspektoratu, organu u sastavu Ministarstva, te zaposleni u pokrajinskoj prosvetnoj inspekcij, a ne i jedinice lokalne samouprave. Međutim, Ministarstvo je naknadno odustalo od ovog koncepta, pa je **Zakon o prosvetnoj inspekciji[48],** koji je donet godinu dana kasnije, zadržao već postojeće rešenje, po kojem poslove inspekcijskog nadzora obavljaju inspektori u: a) Ministarstvu - republički nivo, b) organu

[45] Narodna skupština Republike Srbije, Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, 2013, str. 14, dostupno na http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna_strategija_za_borbu_protiv_korupcije.pdf

[46] Republika Srbija – Pregovaračka grupa za Poglavlje 23, Akcioni plan za Poglavlje 23, april 2016, mera 2.2.10.18, str.187, dostupno na http://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php

[47] Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, Oblast III, mera 3.8.2, str.33 i 34, dostupno na http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Akcioni_plan_za_sprovodjenje_Strategije.pdf

[48] Zakon o prosvetnoj inspekciji ("Sl. glasnik RS", br. 27/2018) dostupno na https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-prosvetnoj-inspekciji-republike-srbije.html

pokrajinske uprave nadležne za poslove obrazovanja i vaspitanja - pokrajinski nivo, te c) gradskom i opštinskom organu nadležnom za poslove obrazovanja i vaspitanja – lokalni nivo.

Kako je navedeno u obrazloženju Zakona, njegov cilj je jedinstveno uređenje inspekcijskog nadzora za oblast obrazovanja, kao i povećanje broja preventivnih mera i savetodavne uloge prosvetne inspekcije, odnosno smanjenje broja naloženih mera prilikom obavljanja inspekcijskih nadzora, kao i kontrolnih nadzora. Interesantno je da obrazloženje Zakona ne sadrži osvrt na značaj novih pravila za borbu protiv korupcije, niti ukazuje da se njegovim donošenjem doprinosi realizovanju mera iz strateških antikorupcijskih dokumenata.

Zakon o prosvetnoj inspekciji se oslanja na rešenja iz **Zakona o inspekscijkom nadzoru**[49], bliže uređuje specifičnosti statusa i postupaka u oblasti prosvete. Konkretno, Zakon sadrži pravila o poslovima i ovlašćenjima prosvetnog inspektora u vršenju inspekcijskog nadzora; poveravanju poslova, pored ostalog, opštinskoj/gradskoj upravi, kao i odredbe o godišnjem planiranju inspekcijskog nadzora. Iako donosi određene novine, zasnovane na rešenjima iz Zakona o inspekcijskom nadzoru, ovaj zakon sadrži izvesne nedostatke i rizike korupcije, koji se, pre svega, odnose na davanje širokih diskrecionih ovlašćenja i upotrebu nepreciznih formulacija.

Sa stanovišta borbe protiv korupcije i jačanja integriteta u ovoj oblasti značajna su još dva pravilnika - **Pravilnik o obliku i načinu vršenja unutrašnje kontrole u prosvetnoj inspekciji**[50] i **Pravilnik o posebnim elementima procene rizika, učestalosti vršenja inspekcijskog nadzora na osnovu procene rizika i posebnim elementima plana inspekcijskog nadzora u oblasti obrazovanja i vaspitanja,**[51] kao i **Kodeks ponašanja i etike inspektora.**[52]

4.2 INSTITUCIONALNI OKVIR I POSTOJEĆI SISTEM ZA UPRAVLJANJE RIZICIMA ZA NASTANAK KORUPCIJE U RADU PROSVETNE INSPEKCIJE

4.2.1 INSTITUCIONALNI OKVIR

Poslove inspekcijskog nadzora u oblasti prosvete obavljaju: a) **inspektori u Ministarstvu na republičkiom nivou**, b) **inspektori u organu pokrajinske uprave nadležne za poslove obrazovanja i vaspitanja na pokrajinskom nivou** i c) **inspektori u gradskom i opštinskom organu nadležnom za poslove obrazovanja i vaspitanja na lokalnom nivou, kao poverene poslove.** Postoji mogućnost da više opštinskih uprava različitih jedinica lokalne samouprave organizuje **zajedničku prosvetnu inspekciju.**

[49] Zakon o inspekcijskom nadzoru ("Sl. glasnik RS", br. 36/2015, 44/2018 - dr. zakon i 95/2018) dostupno https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_inspekcijskom_nadzoru.html
[50] "Službeni glasnik RS", br. 63/2018, dostupno na http://www.mpn.gov.rs/prosveta/prosvetna-inspekcija/
[51] "Službeni glasnik RS", br. 63/2018, dostupno na http://www.mpn.gov.rs/prosveta/prosvetna-inspekcija/
[52] Ovaj kodeks se primenjuje od 1. januara 2019. godine, dostupno na https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/080219/080219-vest19.html

Propisani uslovi za obavljanje poslova prosvetnog inspektora su uopšteniji u odnosu na odredbe ranije važećeg Zakona, u cilju omogućavanja njihovog lakšeg i bržeg zapošljavanja. Konkretno, prosvetni inspektor mora da ispunjava sledeće uslove: a) da ima stečeno visoko obrazovanje i b) da ima najmanje pet godina radnog iskustva u struci. Pored toga, prosvetni inspektor je u obavezi da položi državni stručni ispit i ispit za inspektora.

Zadatak prosvetnih inspektora jeste da ispituju primenu propisa u oblasti svih nivoa i vrsta obrazovanja, kao i udžbenika i učeničkog i studentskog standarda.[53] U tom cilju, prosvetni inspektori pokreću i vode postupak inspekcijskog nadzora. Ovaj postupak prosvetni inspektori mogu pokrenuti: a) po službenoj dužnosti, b) na osnovu zahteva nadzirane ustanove ili c) na osnovu inicijative prosvetnog savetnika, kada u postupku stručno-pedagoškog nadzora utvrdi nepravilnosti u radu ustanove. Važno je napomenuti da prilikom ocenjivanja da li postoje razlozi za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, prosvetni inspektori uzimaju u obzir i predstavke građana, koje imaju dejstvo inicijative za pokretanje postupka. Najčešće se predstavke odnose na rad rukovodilaca obrazovnih i vaspitnih ustanova, a podnose ih i zaposleni i roditelji učenika i studenti. Tako se, prema informacijama koje je tim dobio na sastanku sa predstavnicima Ministarstva, najveći broj predstavki u oblasti visokog obrazovanja odnosi se na rad dekana. Važno je napomenuti da podnosioci predstavke nemaju svojstvo stranke u postupku.

U vršenju inspekcijskog nadzora, prosvetni inspektori su ovlašćeni da nalože niz mera u cilju otklanjanja utvrđenih i/ili sprečavanja budućih nepravilnosti u radu obrazovnih i vaspitnih ustanova. [54]

[53] Član 2. Zakona o prosvetnoj inspekciji.
[54] Član 15. Zakona o prosvetnoj inspekciji.

Na primer, u vršenju inspekcijskog nadzora u oblasti visokog obrazovanja, prosvetni inspektor je ovlašćen da:
1) poništi upis studenata u prvu godinu studija preko broja studenata utvrđenog, u skladu sa članom 99. ovog zakona;
2) poništi upis studenata koji je obavljen suprotno odredbama ovog zakona;
3) privremeno zabrani obavljanje delatnosti visokog obrazovanja, odnosno izvođenje studijskog programa pravnom licu, koje tu delatnost obavlja suprotno odredbama ovog zakona, uverenju o akreditaciji, odnosno dozvoli za rad;
4) predloži ministru donošenje odluke o prestanku dužnosti, odnosno o razrešenju organa poslovođenja iz člana 64. stav 8. ovog zakona;
5) izrekne opomenu i naloži ili predloži mere i ostavi primereni rok za otklanjanje uočenih nezakonitosti;
6) u slučaju nepostupanja visokoškolske ustanove po aktu iz tačke 5) ovog stava, donosi rešenje kojim izriče mere za otklanjanje nezakonitosti i štetnih posledica i ispunjavanje propisanih obaveza;
7) predloži ministru razrešenje organa poslovođenja samostalne visokoškolske ustanove koja u svom sastavu nema visokoškolske jedinice, ako nije postupio po aktu iz tačke 6) ovog stava, odnosno da predloži rektoru da preduzme mere iz člana 64. stav 3. ovog zakona ako dekan nije postupio po aktu iz tačke 6) ovog stava.
8) nadležnom pravosudnom organu podnose krivičnu prijavu, prijavu za privredni prestup, odnosno zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno izda prekršajni nalog, ako kod nadziranog subjekta otkrije nezakonitost koja je kažnjiva po zakonu ili drugom propisu;
9) podnese prekršajnu prijavu protiv pravnog lica koje u pravnom prometu istupa pod nazivom iz člana 43. stav 1. ovog zakona, a koje nema dozvolu za rad izdatu u skladu sa ovim zakonom;
10) preduzima druge mere za koje je zakonom ili drugim propisom ovlašćen.

Član 135 Zakona o visokom obrazovanju

Kada je reč o kontroli obrazovnih i vaspitnih ustanova, važno je napomenuti da prosvetni inspektor nije ovlašćen da nadzire da li konkretna ustanova postupa u skladu sa propisima, na primer, u oblasti sanitarne zaštite i upravljanja finansijama. Međutim, u slučaju kada prosvetnoj inspekciji stigne predstavka o pitanju koje nije u njenoj nadležnosti, ona je dužna da tu predstavku prosledi nadležnoj inspekciji i o tome obavesti podnosioca. Drugim rečima, postupanje po jednom broju predstavki građana na rad obrazovnih i vaspitnih ustanova zavisi od kapaciteta drugih inspekcija. Prema podacima iz Izveštaja za 2018. godinu, prosvetna inspekcija najčešće sprovodi zajedničke nadzore sa inspekcijom rada, turističkom inspekcijom i budžetskom inspekcijom.[55]

Nadzor nad radom prosvetne inspekcije na lokalnom nivou u obavljanju poverenih poslova vrši **Ministarstvo, odnosno organ pokrajinske uprave nadležan za poslove obrazovanja i vaspitanja.** Konkretno, prosvetni inspektor Ministarstva ostvaruje neposredan nadzor nad radom prosvetnog inspektora na lokalnom nivou; izdaje obavezne instrukcije; organizuje zajednički nadzor sa inspektorima u organima kojima je povereno vršenje inspekcijskog nadzora i traži izveštaje, podatke i obaveštenja o vršenju poverenih poslova inspekcijskog nadzora. S druge strane, Ministarstvo vrši neposredan inspekcijski nadzor ako ga opštinska, odnosno gradska uprava ne vrši, odnosno, ako u jedinici lokalne

[55] Tokom 2018. godine bilo je 46 zajedničkih nadzora.

samouprave nije organizovan inspekcijski nadzor. Dodatno, Ministarstvo odlučuje po žalbama protiv rešenja opštinske, odnosno gradske uprave donetih u vršenju inspekcijskog nadzora. [56]

Ministarstvo je obrazovalo **Sektor za inspekcijske poslove,** u okviru koga su tri uže organizacione jedinice:

1. **Odeljenje za inspekcijske poslove u ustanovama douniverzitetskog obrazovanja i vaspitanja i zavodima;**

2. **Odsek za inspekcijske poslove u ustanovama visokog obrazovanja i učeničkog i studentskog standarda i**

3. **Grupa za pravne, analitičke i informatičke poslove.**

Broj prosvetnih inspektora na republičkom nivou definisan je Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja. U 2018. godini, ukupan broj sistematizovanih radnih mesta za prosvetne inspektore na sva tri nivoa (republički, pokrajinski i lokalni) jeste 258, a od toga je 161 radno mesto popunjeno. Prema evidenciji Ministarstva, ukupan broj subjekata nad kojima se vrši nadzor je 2747[57].

S druge strane, iako je ministar ovlašćen da Pravilnikom utvrdi broj prosvetnih inspektora u opštinskim i gradskim upravama, pojedine jedinice lokalne samouprave to ignorišu, pa je broj prosvetnih inspektora na lokalnom nivou neretko manji od potrebnog ili ih čak nema.

4.2.2 REPUBLIČKI INSPEKTORI

Postojećim Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu predviđen je sledeći broj radnih mesta za poslove inspekcijskog nadzora.

Odeljenje za inspekcijske poslove u ustanovama douniverzitetskog obrazovanja i vaspitanja i zavodima	Načelnik- viši savetnik 1
	Prosvetni inspektor zadužen i za planiranje i razvoj – samostalni savetnik 5
	Prosvetni inspektor – 15

[56] Ova ovlašćenja Ministarstva, kao i poslovi republičke prosvetne inspekcije i rešavanja po žalbi protiv prvostepenih rešenja, poveravaju se autonomnoj pokrajini za jedinice lokalne samouprave na teritoriji autonomne pokrajine.
[57] Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Izveštaj o radu prosvetne inspekcije za 2018. godinu, 2019, dostupno na http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2019/03/GODISNJI-IZVE%C5%A0TAJ-O-RADU-PROSVETNE-INSPEKCIJE-ZA-2018.-GODINU.pdf

Odsek za inspekcijske poslove u ustanovama visokog obrazovanja i učeničkog i studentskog standarda	Šef odseka - viši savetnik 1
	Prosvetni inspektor zadužen i za planiranje i razvoj- samostalni savetnik 1
	Prosvetni inspektor- savetnik 5
	Prosvetni inspektor nadležan za ustanove učeničkog i studentskog standarda – savetnik 1

U okviru Sektora za inspekcijske poslove obrazovana je i Grupa za pravne analitičke i informatičke poslove i praćenje stanja i procenu rizika. Ova grupa zadužena je za prikupljanje i održavanje baze zapisnika i rešenja kao i evidencije o izvršenim nadzorima dok se ne bude uspostavio Jedinstveni informacioni sistem prosvete (JISP). U grupi je sistematizovano četiri radna mesta, tri savetnička i jedno radno mesto višeg savetnika (rukovodilac grupe).

4.2.3 GRADSKI/OPŠTINSKI INSPEKTORI

Ukupan broj predviđenih prosvetnih inspektora na pokrajinskom i lokalnom nivou je 219, od čega je trenutno 13 angažovano na pokrajinskom, a 126 na lokalnom.

4.2.4 UPRAVLJANJE RIZICIMA ZA NASTANAK KORUPCIJE U RADU PROSVETNE INSPEKCIJE

Nadzor nad radom republičke prosvetne inspekcije vrši se kroz proces kontrole zakonitosti, odnosno pravilnosti rada prosvetnog inspektora i državnog službenika ovlašćenog za vršenje inspekcijskog nadzora u oblasti prosvete. Ovaj nadzor može se vršiti na osnovu redovnog plana ili po prijavi, a Pravilnik o obliku i načinu vršenja unutrašnje kontrole u prosvetnoj inspekciji propisuje da to čine, po pravilu, dva kontrolora.

Prilikom vršenja unutrašnje kontrole kontrolor iz priloženih predmeta inspekcijskog nadzora, kao i drugih dokumenata, u granicama datog naloga, može da proverava:

1) zakonitost postupanja u upravnim predmetima i radnjama u vršenju kancelarijskog i terenskog inspekcijskog nadzora;

2) poštovanje propisanih uputstava, odnosno procedura;

3) poštovanje odredbi iz kancelarijskog poslovanja;

4) ostale poslove radnog mesta i utvrđenih radnih ciljeva;

5) savesno izvršavanje dužnosti iz radnog odnosa;

6) odnos prema strankama, neposrednom rukovodiocu, kao i prema drugim licima zaposlenim u organizacionoj jedinici, kao i postupanje saglasno etičkom kodeksu ponašanja.

Pravilnik o obliku i načinu vršenja unutrašnje kontrole u prosvetnoj inspekciji "Službeni glasnik RS", br. 63/2018 od 17.8.2018.

Ono što je iz odredaba ovog pravilnika značajno izdvojiti jeste da unutrašnja kontrola proverava i postupanje saglasno Kodeksu ponašanja i etike inspektora. Naime, Kodeks ponašanja i etike inspektora proklamuje nultu toleranciju na korupciju i sadrži odredbe o samostalnosti i odgovornosti inspektora, kao i o sprečavanju spoljašnjeg uticaja. Jedini mehanizam koji inspektor ima na raspolaganju u cilju odbrane od pritisaka jeste pritužba neposrednom rukovodiocu, unutrašnjoj kontroli ili drugom nadležnom organu. Međutim, jasno je da ovi mehanizmi nisu od koristi, ukoliko pritisci dolaze upravo od rukovodilaca.

4.2.5 KOORDINACIJA SA DRUGIM INSPEKCIJAMA

Vlada Republike Srbije obrazovala je Koordinacionu komisiju, koja predstavlja telo čiji je zadatak da obezbedi uspostavljanje sistema koordinacije inspekcijskog nadzora i unapređenje zajedničkog rada inspekcija.[58] Konkretno, ova komisija odobrava planove rada svih inspekcija, uključujući tu i prosvetnu inspekciju i donosi akte od značaja za rad inspektora, sprečavanje korupcije i jačanje integriteta. Važno je napomenuti da je Koordinaciona komisija donela Kodeks ponašanja i etike inspektora, koji se primenjuje od 1. januara 2019. godine.

Radeći na jačanju koordinacije inspekcijskog nadzora, Komisija formira i različite radne grupe. Tako su, prema Izveštaju o radu prosvetne inspekcije za 2018. godinu, njeni predstavnici bili članovi tri radne grupe, među kojima je i Radna grupa za usklađivanje, koordinaciju i unapređenje inspekcijskog nadzora.

4.3 PRIMERI IZ PRAKSE

4.3.1 KOMUNIKACIJA SA GRAĐANIMA

Utisak je da podnošenje predstavki prosvetnoj inspekciji ponekad deluje kao “tapkanje u mraku”. Naime, građanima nisu dostupne konkretne infomacije o sadržaju predstavke (model predstavke prosvetnoj

[58] Ovu komisiju čine predsednik, zamenik predsednika i 15 članova, koji imaju svoje zamenike uključujući i predstavnika Ministarstva.

inspekciji), kao i sistematizovane informacije o osnovnim koracima koje treba da preduzmu prilikom prijavljivanja nepravilnosti, dužini trajanja i načinu obaveštavanja o ishodu postupka. Građani mogu dobiti odgovore na neka od ovih pitanja tako što će pročitati zakone ili pravilnike, koji se mogu pronaći na internet stranicama pojedinih inspekcija. Međutim, to podrazumeva da građani treba da istražuju sadržaj više zakona i drugih propisa, kako bi došli do saznanja o tome na koji način prosvetna inspekcija postupa po predstavkama, umesto da su sve relevante informacije o ovom pitanju sistematizovane i dostupne na internet stranicama i oglasnim tablama institucija.

Za potrebe ovog istraživanja, ispitali smo koje se informacije o radu prosvetne inspekcije mogu pronaći na internet stranicama pet najvećih gradova u Srbiji (Beograd, Niš, Novi Sad, Kragujevac i Subotica).

U slučaju da živite u Beogradu i da želite da se obratite gradskoj prosvetnoj inspekciji, pri samom pokušaju nalaženja e-mail adrese nailazite na problem. Internet pretraživač će vam za pretragu "Prosvetna inspekcija Beograd" najpre ponuditi internet stranicu Sekretarijata za obrazovanje i dečiju zaštitu. Paživljim pretraživanjem sadržaja ove stranice možete saznati broj telefona prosvetne inspekcije, kao i da ona predstavlja posebni sektor u okviru ovog sekretarijata. Međutim, na ovoj stranici ne možete pronaći informacije koje će vam ukazati da li je prosvetna inspekcija nadležna za vaš problem.

Na internet stranici grada Niša, u okviru stranice Sekretarijata za inspekcijske poslove, mogu se pronaći detaljnije infromacije o radu prosvetne inspekcije. Naime, stranica Sekretarijata sadrži Informator o radu, kao i plana rada prosvetne inspekcije (doduše iz 2018. godine). Nažalost, ni na ovoj stranici nema bližih informacija o samom postupku povodom predstavke, načinu na koji građani mogu podneti predstavke, i slično. S druge strane, na internet stranicama grada Novog Sada, Kragujevca i Subotice ne mogu se pronaći podaci o radu prosvetne inspekcije.

Na republičkom nivou je nešto bolja situacija po pitanju otvorenosti ka građanima. Tako, internet stranica republičke prosvetne inspekcije sadrži brojeve telefona dežurnih inspektora, razvrstane po danima i nivoima obrazovanja koje pokrivaju (kontakti za predškolsko, osnovno i srednje, kao i poseban kontakt za visoko obrazovanje). Pored toga, pretragom ove stranice može se doći do informacija čime se bavi prosvetna inspekcija. Te informacije sadržane su u izvodima iz zakona ili pak celim zakonima. Nažalost, ni internet stranica republičke prosvetne inspekcije ne sadrži smernice koje bi uputile građane kako da podnesu predstavku, koje korake prosvetni inspektori preduzimaju povodom ispitivanja navoda iz predstavke, koji su rokovi za postupanje i da li će i na koji način biti obavešteni o ishodu postupka.

Problem nedostatka otvorenosti inspekcije prema građanima može dovesti do različitih posledica. Prema navodima iz istraživanja NALED-a, većina ispitanih građana koja bi želela da prijavi nepravilnost ne zna kojoj inspekciji treba da se obrati i na koji način. "Traganje za kontaktima i nadležnom inspekcijom, uz često prebacivanje odgovornosti, dodatno frustrira i dovodi do nepoverenja u inspekcijski nadzor."[59] Zato

[59] https://naled.rs/vest-do-kraja-2019-kontakt-centar-za-prijavu-sive-ekonomije-2397

je nephodno pored kontakta, koji u skladu sa aktuelnim trenutkom podrazumeva navođenje e-mail adrese, objaviti i informacije o tome šta bi sve predstavka trebalo da sadrži (u vidu primera ili modela), navesti da li i u kojim situacijama inspekcija reaguje povodom anonimnih predstavki, kao i koji su rokovi za dostavljanje odgovora podnosiocu predstavke o toku i ishodu postupka. Dodatno, minimalni standard podrazumeva i objavljivanje svih pomenutih podataka i za postupke povodom pritužbi na rad inspektora.

Zakon o prosvetnoj inspekciji i Zakon o inspekcijskom nadzoru ne prepoznaju važnost informisanja građana o načinu dostavljanja predstavki i postupanja povodom njih. Ovi zakoni su uzeli u obzir javnost rada, u smislu pojašnjenja vođenja postupka inspekcijskog nadzora, najavljivanja kontrola putem godišnih planova, pripreme za nadzirane subjekte putem kontrolnih lista, i slično. Na taj način, zakoni su promovisali otvorenost inspekcija ka nadziranim subjektima. Međutim, pored inspektora i nadziranih subjekata, bitan akter za adekvatno obavljanje inspekcijskog nadzora jesu građani. Imajući sve ovo u vidu, utisak je da je prilikom formulisanja zakonskih rešenja u ovoj oblasti propuštena prilika da se naglasi važnost otvorenosti inspekcije ka građanima u pogledu pružanja dovoljno informacija i uputstava o podnošenju i postupanju po predstavkama.

Koordinaciona komisija za inspekcijski nadzor pripremila je Uputstvo za popunjavanje internet prezentacije inspekcije[60]. U ovom dokumentu ne može se naći ni reč o minimumu informacija namenjenih građanima koje internet prezentacije inspekcija moraju da sadrže. U Uputstvu se navodi da je neophodno objaviti važeće propise, planove inspekcijskog nadzora, kontrolne liste, kao i obavestiti javnost o promenama propisa i saznanjima o postojanju ozbiljnog rizika po život i zdravlje ljudi. Istovremeno, među dostupnim upustvima Koordinacione komisije postoji dokument koji pruža smernice o postupanju inspekcije u slučaju zloupotrebe prava na predstavku i pritužbu[61]. Ove činjenice nas dovode do zaključka da je došlo do pogrešnog redosleda koraka po pitanju komunikacije inspekcija sa građanima kao podnosiocima predstavki. Naime, da bi se zlouptrebio neki mehanizam, neophodno je pre toga omogućiti njegovu adekvatnu primenu, što usled nedostatka proaktivne transparentnosti inspekcija nije slučaj.

Intencija pomenutog upustva bila je da pomogne inspekcijama da popune sadržaj svojih internet prezentacija, u skladu sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru. Međutim, sudeći po istraživanju, većina gradova nema stranice posvećene prosvetnoj inspekciji, što ukazuje da nedostaju osnovni preduslovi za njihovu transparentnost u radu.

4.3.2 KAPACITETI PROSVETNE INSPEKCIJE I ZAŠTO NIJE POPULARNO BITI INSPEKTOR?

Inspektori u gradskoj/opštinskoj upravi obavljaju zadatke prosvetne inspekcije na lokalnom nivou, kao poverene poslove. U prethodnim primerima videli smo da inspekcije u jedinicama lokalne samouprave nisu dovoljno otvorene prema građanima. Poslednja istraživanja i praksa govore da jedinice lokalne

[60] Upustvo koordinacione komisije za popunjavanje internet prezetacije inspekcije, izdato 28.9.2017.
[61] https://inspektor.gov.rs/page/11/%D0%A3%D0%BF%D1%83%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0

samouprave konstantno imaju problem sa brojem inspektora, te da ova situacija dovodi do različitih problema u praksi.

Zakonom je propisano da ministar nadležan za poslove obrazovanja Pravilnikom utvrđuje potreban broj prosvetnih inspektora u jedinicama lokalne samouprave. U praksi je postupanje po ovom pravilniku na lokalnom nivou šarenoliko. Prema izveštaju o radu prosvetene inspekcije za 2018. godinu, ukupan broj predviđenih prosvetnih inspektora na pokrajinskom i lokalnom nivou iznosi 219. Od tog broja 13 su angažovani kao pokrajinski inspektori, dok je njih 126 angažovano u jedinicama lokalne samouprave. Ostalih 80 predviđenih prosvetnih inspektora za rad na lokalnom nivou, nisu angažovani jer jedinice lokalne samouprave nisu postupile po Pravilniku ministara prosvete[62].

Pored problema vezanog za broj inspektora, prosvetna inspekcija na lokalnom nivou se suočava i sa izazovima koji se tiču kapaciteta zaposlenih. Zbog konstantnog nedovoljnog broja inspektora, jedinice lokalne samouprave pribegavaju praksi da jedan inspektor kontroliše više oblasti. Prema podacima iz Analize stanja kapaciteta inspekcija svih lokalnih samouprava,[63] u proseku svaki osmi inspektor na lokalnom nivou obavlja poslove inspekcijskog nadzora za više oblasti. Na osnovu dostupnih podataka može se zaključiti da se najčešće radi o kombinaciji dve oblasti inspekcijskog nadzora, kao i da se oblast prosvete najčešće spaja sa oblašću sporta.

Ovakva situacija neminovno otvara pitanje da li jedan inspektor može adekvatno da pokriva dve (a u nekim slučajevima i više) oblasti koje međusobno nisu povezane i srodne. Ako imamo u vidu da pravni okvir propisuje da prosvetni inspektor jedino mora imati visoko obrazovanje i najmanje pet godina radnog iskustva u struci (bez preciziranja o kojoj struci se radi), to znači da ova lica imaju različita iskustva i da se podrazumeva da će određene kompetencije steći naknadno. Vršenje inspekcijskog nadzora u prosveti podrazumeva poznavanje značajnog broja zakona i podzakonskih akata. Kada ovome pridodamo i činjenicu da se prosvetnim inspektorima na lokalnom nivou, po pravilu, dodeljuje još najmanje jedna oblast za vršenje inspekcijskog nadzora, kao i ranije slučajeve uticaja subjekata u jedinici lokalne samouprave na vršenje kontrole u obrazovnim i vaspitnim ustanovama, jasno je da postoji rizik za njihovo profesionalno i efikasno postupanje, odnosno izvor rizika za nastanak zlouptreba.

Pored pomenutih, značajan problem za vršenje inspekcijskog nadzora predstavlja i starosna struktura svih inspektora. Prema podacima iz navedene analize, čak 49% inspektora je starije od 50 godina. S druge strane, svega 22% inspektora je mlađe od 40 godina[64].

[62] http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2019/03/GODISNJI-IZVE%C5%A0TAJ-O-RADU-PROSVETNE-INSPEKCIJE-ZA-2018.-GODINU.pdf

[63] Analiza stanja kapaciteta svih lokalnih samouprava za obavljanje poverenih poslova, Naled/Balkanski centar za regulatornu refomu/Optimus – Centar za dobro upravljanje, 2019.

[64] Funkcionalna analiza republičkih inspekcija sa analizom kapaciteta, str 248.

Pored činjenice da postoji zabrana zapošljavanja i da se broj inspektora konstatno smanjuje[65], uočen je i problem nezainteresovanosti potencijalnih kandidata za pozicije inspektore na lokalnom, ali i na republičkom nivou. Tako, u prosvetnoj inspekciji na republičkom nivou nisu popunjena sva sistematizovana radna mesta. Na konkurse za ova radna mesta, čak i kada je zapošljavanje odobreno, ne prijavljuje se dovoljan broj kandidata. Uzrok ovome u Ministarstvu vide u malim platama, ali i velikim zahtevima posla i izloženosti inspektora pritiscima od strane različitih subjekata.

Plate inspektora su neretko manje od plata direktora škola, pa čak i nastavnika čiji rad kontrolišu, što predstavlja jedan od izvora rizika za nastanak korupcije (primanje i davanje mita, trgovina uticajem, i slično).

Sve pomenute informacije ukazuju da se prosvetna inspekcija suočava sa više izazova, te da je neophodno raditi na poboljšanju imidža inspekcija, ali i statusa samih inspektora.

4.3.3 UNUTRAŠNJA KONTROLA

Zakon o inspekcijskom nadzoru predviđa institut pritužbe na rad inspektora, kao i mogućnost obrazovanja unutrašnje kontrole, u cilju obezbeđenja zakonitosti u vršenju poslova inspekcijskog nadzora. Ministarstvo je donelo Pravilnik o obliku i načinu vršenja unutrašnje kontrole u prosvetnoj inspekciji 2018. godine. U Pravilniku se navodi da je cilj unutrašnje kontrole, pre svega, podška za postizanje boljih rezultata i stvaranje uslova za podizanje nivoa kvaliteta rada, a sve u cilju eliminisanja eventualnog nezakonitog, nesavesnog i neprofesionalnog rada inspektora. Pravilnik zatim bliže određuje ko je kontrolor i kako treba da vrši svoje poslove, ali nema bližeg upustva kako se bira, niti ko kontroliše njegov rad.

Prema izveštaju o radu Prosvetne inspekcije, tokom 2018. godine, primenom ovog Pravilnika sačinjena je 229 instrukcija za rad, a izvršeno je 858 nadzora nad radom inspektora. Više informacija o tome šta je preduzeto po pitanju ovih prijava, nije dostupno. S obzirom na to da je navedeni Pravilnik stupio na snagu sredinom 2018. godine, može se konstatovati da se radi o relativno novom mehanizmu, kao i da je za procenu njegove efikasnosti potrebno još vremena.

Svakako je pohvalno da je Ministarstvo donelo ovaj pravilnik, iako Zakon ne propisuje obavezu unutrašnje kontole (već samo ostavlja mogućnost za to). Uporedna praksa, međunarodni standardi, kao i analize rađenje po pitanju efikasnosti inspekcija, ukazivali su na neophodnost uvođenja obavezne unutrašnje kontrole.

Poslednje veće istraživanje o prevenciji korupcije u inspekcijama u Srbiji (Prevencija korupcije u inspekcijama, 2015[66]) predlaže jačanje mehanizma unutrašnje kontrole. Pored toga, što je sugerisano da se zakonom propiše obaveza uvođenja unutrašnje kontrole u svim inspekcijama, predložene su i druge

[65] Isto, 253.
[66] http://www.bep.rs/baza_znanja/documents/inspections/USAID%20BEP_Prevencija%20korupcije%20u%20inspekcijama_.pdf

mere sa ciljem potpunog uspostavljanja ovog mehanizma. Tako je predloženo da se izrade smenice za postupanje unutrašnje kontrole i organizuju obuke i specijalizacije za službenike koji obavljaju ove poslove. Smernicama bi se bliže uredio način izbora i postupanja unutrašnje kontrole, a obukama i specijalizacijom bi se obezbedila prilika da ova lica steknu dodatna znanja i veštine za potrebe obavljanja ovog posla. S obzirom na to da je Ministarstvo krenulo putem dobre prakse i donelo Pravilnik, uputno bi bilo razraditi ovaj mehanizam, realizacijom navedenih preporuka.

Pritužbe na rad prosvetnih inspektora

Prema Izveštaju o radu prosvetne inspekcije, u 2018. godini podneto je 53 pritužbe na rad prosvetnih inspektora. Izveštaj ne daje informacije o tome na koje inspektore se tačno odnose pritužbe, ali se iz njihovog sadržaja može zaključiti da se radi o pritužbama na rad inspektora na nivou jedinica lokalne samouprave. Naime, kako se navodi, pritužbe se uglavnom odnose na postupanje inspektora prilikom vršenja inspekcijskog nadzora u oblasti radnih odnosa, rada direktora i raspoređivanja zaposlenih.

4.4 PROCENA RIZIKA ZA NASTANAK KORUPCIJE U VRŠENJU INSPEKCIJSKOG NADZORA U OBLASTI PROSVETE

Zakon o inspekcijskom nadzoru predviđa određene mehanizme koji bi trebalo da budu usmereni na otklanjanje rizika za nastanak korupcije. Ovo se pre svega odnosi na procenu rizika, kontrolne liste, dejstva akata o primeni propisa i mere ujednačavanja i objavljivanje inspekcijske prakse. Međutim, bez obzira na to postojeći normativni i institucionalni okvir za vršenje inspekcijskog nadzora u oblasti prosvete, kao i podaci iz prakse, ukazuju da postoje više faktora koji mogu dovesti do koruptivnog ponašanja u ovoj oblasti.

4.4.1 NEDOVOLJNI KAPACITETI PROSVETNE INSPEKCIJE (BROJ INSPEKTORA I KOMPETENTNOST)

Prikazani podaci ukazuju da i na republičkom i na lokalnom nivou nema dovoljno kapaciteta za efikasno vršenje inspekcijskog nadzora i kontrole rada ustanova obrazovanja i vaspitanja kojih ukupno ima oko 6780. Naime, nedovoljan broj prosvetnih inspektora, kao i nepopularnost ove pozicije zbog neretkih pritisaka i neadekvatne finansijske nadoknade, umanjuje mogućnost temeljnog i redovnog praćenja rada ustanova.

S druge strane, uopšteno propisani uslovi za obavljanje poslova prosvetnog inspektora dovode do toga da ne postoji jasno definisan profil za ovu poziciju u pogledu neophodnog prethodnog radnog iskustva. Na taj način, postojeći normativni okvir ostavlja prostor da posao prosvetnog inspektora obavljaju lica koja nemaju potrebne kompetencije, niti dovoljno znanja o propisima i praksi u oblasti prosvete. Imajući u vidu da bi prosvetni inspektori morali da poznaju značajan broj zakona, podzakonskih akata i procedura koji se

tiču različitih segmenata funkcionisanja ustanova obrazovanja i vaspitanja, neophodno je da njihove obuke i/ili prethodna provera stručnosti kandidata za ovu poziciji bude standardizovana za sve nivoe vršenja inspekcijskog nadzora u oblasti prosvete. Dodatno, prosvetni inspektori su dužni da u slučaju kada dobiju predstavku koja ukazuje na nepravilnosti koje nisu u nadležnosti prosvetne inspekcije, takvu predstavku prosledi nadležnoj inspekciji i o tome obavesti podnosioca. Međutim, u praksi se neretko dešava da u ovakvim slučajevima, prosvetni inspektori to ne učine ili da samo dostave odgovor podnosiocu da predmet nije u u nadležnosti prosvetne inspekcije.

4.4.2 NEADEKVATNO REŠEN STATUS PROSVETNIH INSPEKTORA NA LOKALNOM NIVOU I MANJKAVOSTI SISTEMA UNUTRAŠNJE KONTROLE

Mehanizam unutrašnje kontrole u prosvetnoj inspekciji je relativno nov. Jedan od identifikovanih problema u primeni ovog mehanizma na lokalnom nivou, prema navodima samih prosvetnih inspektora, jeste činjenica da lica koja su njima nadređena postavljaju kontrolore ili su sami kontrolori, a u isto vreme vrše pritisak na njih ili im nalažu da ne postupe po predstavkama, izmene nalaze, i slično. Pomenute okolnosti, kao i odnos zavisnosti prosvetnih inspektora na lokalnom nivou i nadređenih u organima jedinice lokalne samouprave, predstavljaju značajan izvor rizika za nastanak zloupotreba u praksi.

S druge strane, uočen je nedostatak odgovarajućih standardizovanih obuke za kontrolore, kao i objedinjene baze podataka na osnovu koje bi prosvetna inspekcija na republičkom nivou imala uvid u rad prosvetnih inspektora u jedinicama lokalne samouprave. Svrha ovih mehanizama jeste sprečavanje različitog postupanja i odlučivanja po pritužbama na rad prosvetnih inspektora.

Na kraju, važno je napomenuti da manjkavosti antikorupcijskih propisa, poput Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i propisa o uzbunjivanju i zaštiti uzbunjivača, mogu dovesti u pitanje spremnost prosvetnih inspektora da se odupru nedozvoljenom uticaju. Ovo se naročito odnosi na situacije kada taj uticaj dolazi od nadređenih.

4.4.3 TRANSPARENTNOST RADA INSPEKCIJE

Zakon o prosvetnoj inspekciji i Zakon o inspekcijskom nadzoru ne prepoznaju dovoljno važnost informisanja građana o načinu podnošenja predstavki o sumnji u nepravilnosti i postupanja povodom njih, kao i o drugim pitanjima vezanim za sprovođenje inspekcijskog nadzora u ustanovama obrazovanja i vaspitanja. Obaveštavanje građana o tome na koji način mogu da ukažu na saznanja o nepravilnostima u oblasti prosvete, kao i o nalazima prosvetnih inspektora u konkretnim predmetima ima, pre svega edukativnu svrhu. Naime, u javnosti još uvek ne postoji jedinstveno shvatanje određenih nepravilnosti u radu prosvetnih ustanova, pre svega onih koji se koruptivnog ponašanja prilikom traženja novca od roditelja, nabavke udžbenika, i slično. Kao što je istaknuto, većina gradova nema internet stranice posvećene prosvetnoj inspekciji, što ukazuje na nedostatak osnovnih preduslova za uspostavljanje transparentnost u njihovom radu. S druge strane, internet stranice koje pružaju određene informacije o

radu prosvetne inspekcije ne omogućavaju građanima da steknu kompletnu sliku o vršenju inspekcijskog nadzora u prosveti i upućuju ih na čitanje propisa.

5. POSTUPCI JAVNIH NABAVKI I UGOVORI O DAVANJU U ZAKUP PROSTORIJA U OBRAZOVNIM I VASPITNIM USTANOVAMA

U ovom delu izveštaja prikazani su normativni i institucionalni okvir za postupke javnih nabavki i davanja u zakup prostorija u obrazovnim i vaspitnim ustanovama, dok se uz navođenje primera iz prakse ukazuje na izvore rizika za nastanak zloupotreba u ovim procesima.

5.1 POSTUPCI JAVNIH NABAVKI

5.1.1 NORMATIVNI OKVIR

Zakon o javnim nabavkama[67] (u daljem tekstu: ZJN) je najznačajniji propis za sprovođenje postupaka javnih nabavki u obrazovnim i vaspitnim ustanovama, bez obzira na vrstu i visinu procenjene vrednosti.

Predmet javne nabavke za ove ustanove mogu biti dobra (na primer, udžbenici i hrana za učenike), usluge (na primer, organizovanje ekskurzija i održavanje softvera) i radovi (na primer, rekonstrukcija ili izgradnja objekata).

Vrste postupaka su određene u ZJN[68]:

1. **otvoreni postupak u kojem sva zainteresovana lica mogu podneti ponudu;**

2. **restriktivni postupak se sprovodi u dve faze i u kojem sva zainteresovana lica mogu da podnesu prijavu. U prvoj fazi, naručilac poziva sva zainteresovana lica da podnesu prijavu i priznaje kvalifikaciju podnosiocima prijava za koje utvrdi da ispunjavaju prethodno određene uslove za kvalifikaciju. U drugoj fazi restriktivnog postupka, naručilac poziva sve podnosioce prijava kojima je priznao kvalifikaciju (kandidati) da podnesu ponudu;**

3. **kvalifikacioni postupak kada javnu nabavku nije moguće unapred planirati sa stanovišta obima, količina i vremena, a predmet te nabavke su povremene usluge ili potrošna dobra, odnosno povremene popravke ili radovi na redovnom održavanju, koje se pružaju, isporučuju ili izvode prema standardnim, uobičajenim specifikacijama, a ne prema specifičnim zahtevima naručioca;[69]**

[67] Službeni glasnik RS, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015
[68] Ibid. Član 31
[69] Ibid. Član 34

4. **pregovarački postupak sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda se sprovodi kada:**

   - **u otvorenom, restriktivnom ili kvalifikacionom postupku ili konkurentnom dijalogu dobije sve neprihvatljive ponude, pod uslovom da se prvobitno određeni uslovi za učešće u postupku, tehničke specifikacije i kriterijumi za dodelu ugovora, odnosno okvirnog sporazuma ne menjaju,**

   - **u izuzetnim slučajevima kada zbog prirode dobara, usluga ili radova, kao i rizika vezanih za njih, nije moguće unapred proceniti vrednost javne nabavke,**

5. u slučaju javne nabavke usluga, ako je priroda tih usluga takva da se njihove specifikacije ne mogu dovoljno precizno utvrditi da omoguće primenu otvorenog ili restriktivnog postupka, a ne postoje uslovi za sprovođenje konkurentnog dijaloga.pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda

   - ako u otvorenom, odnosno restriktivnom postupku nije dobio nijednu ponudu, odnosno nijednu prijavu ili su sve ponude neodgovarajuće, pod uslovom da se prvobitno određen predmet javne nabavke i uslovi za učešće u postupku, tehničke specifikacije i kriterijumi za dodelu ugovora, odnosno okvirnog sporazuma ne menjaju,

   - ako zbog tehničkih, odnosno umetničkih razloga predmeta javne nabavke ili iz razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava, nabavku može izvršiti samo određeni ponuđač,

   - ako zbog izuzetne hitnosti prouzrokovane vanrednim okolnostima ili nepredviđenim događajima, čije nastupanje ni u kom slučaju ne zavisi od volje naručioca, naručilac nije mogao da postupi u rokovima određenim za otvoreni ili restriktivni postupak. Okolnosti koje opravdavaju hitnost ne mogu biti u bilo kakvoj vezi sa naručiocem,

   - kod dodatnih isporuka dobara od prvobitnog dobavljača namenjenih za delimičnu zamenu proizvoda, materijala ili instalacija ili proširenje obima postojećih proizvoda, materijala ili instalacija, koja bi zbog promene dobavljača obavezivala naručioca da nabavlja materijal koji ima drukčije tehničke karakteristike, što bi prouzrokovalo nesrazmerno velike tehničke teškoće u poslovanju i održavanju, pri čemu ukupna vrednost svih dodatnih isporuka dobara ne može da bude veća od 15% od ukupne vrednosti prvobitno zaključenog ugovora i da od zaključenja prvobitnog ugovora nije proteklo više od tri godine,

   - u slučaju dodatnih usluga ili radova koji nisu bili uključeni u prvobitni projekat ili u prvobitan ugovor o javnoj nabavci, a koji su zbog nepredvidljivih okolnosti postali neophodni za izvršenje ugovora o javnoj nabavci, pod uslovom da se ugovor zaključi sa prvobitnim dobavljačem, da ukupna vrednost svih dodatnih usluga ili radova (nepredviđeni

radovi) nije veća od 15% od ukupne vrednosti prvobitno zaključenog ugovora, da od zaključenja prvobitnog ugovora nije proteklo više od tri godine,

- u slučaju nabavki dobara pod posebno povoljnim uslovima od ponuđača koji je u likvidaciji, osim prinudne likvidacije, ili stečaju, u skladu sa propisima kojima se uređuje likvidacija i stečaj privrednih društava,

- u slučaju javne nabavke dobara ponuđenih i kupljenih na robnim berzama,

- u slučaju javne nabavke usluga koje su deo nastavka konkursa za dizajn organizovanog u skladu sa ovim zakonom, ako je ugovor zaključen sa nagrađenim učesnikom odnosno nagrađenim učesnicima na konkursu i ako naručilac u pregovarački postupak uključi svakog od njih.

6. **konkurentni dijalog se sprovodi kada je predmet javne nabavke naročito složen, tako da se ugovor o javnoj nabavci ne može zaključiti primenom otvorenog ili restriktivnog postupka;**

7. **konkurs za dizajn je karakterističan u oblastima urbanističkog planiranja, arhitekture, građevinarstva, inženjerstva i informatike;**

8. **postupak javne nabavke male vrednosti jeste nabavka čija procenjena vrednost nije veća od 5.000.000 dinara, pri čemu ni ukupna procenjena vrednost istovrsnih nabavki na godišnjem nivou nije veća od 5.000.000 dinara.[70] Na nabavke čija procenjena vrednost nije veća od 500.000 dinara, a ukoliko ni ukupna procenjena vrednost istovrsnih nabavki na godišnjem nivou nije veća od 500.000 dinara, naručioci nisu obavezni da primenjuju odredbe ovog zakona. Važno je napomenuti da je naručilac dužan da spreči postojanje sukoba interesa, da obezbedi konkurenciju i da ugovorena cena ne bude veća od uporedive tržišne cene. Naručilac u postupku javne nabavke male vrednosti može da pozove najmanje tri lica, koja su prema saznanjima naručioca sposobna da izvrše nabavku, da podnesu ponude i istovremeno objavljuje poziv za podnošenje ponuda na Portalu i na svojoj internet stranici. U pojedinačnom postupku javne nabavke male vrednosti čija vrednost nije veća od 500.000 dinara, a ukoliko ni ukupna procenjena vrednost istovrsnih nabavki na godišnjem nivou nije veća od 500.000 dinara, naručilac može umesto zaključenja ugovora o javnoj nabavci, najpovoljnijem ponuđaču izdati narudžbenicu ako sadrži bitne elemente ugovora. Fleksibilnije odredbe koje regulišu postupak javne nabavke male vrednosti ostavljaju mogućnost za pojavu korupcije, a posebno ako je ova vrsta postupka pretežna.**

[70] Ibid. Član 39.

Dodela ugovora se vrši u otvorenom ili restriktivnom postupku, ali može da se vrši i u drugim postupcima javne nabavke.

Pored svih navedenih vrsta postupaka prema ZJN naručioci mogu sprovesti i centralizovane javne nabavke.[71] Zatim, više naručilaca može organizovati jednu javnu nabavku[72] ili jedan naručilac može ovlastiti drugog naručioca da u njegovo ime i za njegov račun sprovede postupak javne nabavke ili preduzme određene radnje u tom postupku.

ZJN sadrži rešenja koja su značajna za sprečavanje korupcije u postupcima javnih nabavki. Ova rešenja biće predstavljena u delu posvećenom postojećem sistemu za upravljanje rizicima korupcije u postupcima javnih nabavki.

Pored odredaba ZJN, posebno je značajan Pravilnik o sadržini akta kojim se bliže uređuje postupak javne nabavke unutar naručioca Uprave za javne nabavke[73], koji predstavlja osnov za definisanje internog akata svakog naručioca i bliže uređuje:

1. postupak javne nabavke unutar naručioca,
2. način planiranja nabavki (kriterijume, pravila i način određivanja predmeta javne nabavke i procenjene vrednosti, način ispitivanja i istraživanja tržišta),
3. odgovornost za planiranje,
4. ciljeve postupka javne nabavke,
5. način izvršavanja obaveza iz postupka,
6. način obezbeđivanja konkurencije,
7. sprovođenje i kontrolu javnih nabavki,
8. način praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci.

Ukoliko interni akt nije u saglasnosti sa ZJN i Pravilnikom o sadržini akta kojim se bliže uređuje postupak javne nabavke unutar naručioca Uprave, Uprava je dužna da o tome obavesti ustanovu i naloži joj na koji način i u kom roku je potrebno da izvrši usaglašavanje. U slučaju da ustanova ne postupi po ovom nalogu, Uprava će o tome obavestiti nadzorni organ i Državnu revizorsku instituciju, te pokrenuti odgovarajući

[71] Ibid. Član 48.
[72] Ibid. Član 50.
[73] Pravilnik o sadržini akta kojim se bliže uređuje postupak javne nabavke unutar naručioca – Službeni glasnik RS, broj 83/2015

postupak pred Ustavnim sudom. Važno je napomenuti da su ustanove dužne da interni akt kojim bliže uređuju postupak javne nabavke objave na svojoj internet stranici.

Kada je u pitanju zaštita prava u postupcima javnih nabavki ZJN daje mogućnost zainteresovanim ponuđačima da podnesu zahtev za zaštitu prava.[74] Zahtev za zaštitu prava može se podneti u toku celog postupka javne nabavke, protiv svake radnje naručioca. Zahtev za zaštitu prava kojim se osporava vrsta postupka, sadržina poziva za podnošenje ponuda ili konkursne dokumentacije smatraće se blagovremenim ako ga je naručilac primio najkasnije sedam dana pre isteka roka za podnošenje ponuda, a u postupku javne nabavke male vrednosti i kvalifikacionom postupku tri dana pre isteka roka za podnošenje ponuda. Takođe, zahtevom se mogu osporavati radnje koje je naručilac preduzeo pre otvaranja ponuda i u ovom slučaju zahtev se mora podneti najkasnije do isteka roka za podnošenje ponuda. Nvedeni rokovi se ne primenjuju u slučaju pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda, ako podnosilac zahteva ili sa njim povezano lice nije učestvovao u tom postupku.

Zahtev za zaštitu prava podnosi se naručiocu, a kopija se istovremeno dostavlja Republičkoj komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (u daljem tekstu: Republička komisija). Postupak pred Republičkom komisijom može biti u vidu usmene javne rasprave koja se održava na predlog stranaka. Važno je istaći da Republička komisija vodi i listu veštaka koje može angažovati kao stručna lica za pojedine oblasti.[75] Prema ZJN Republička komisija je usvojila Pravilnik o listi veštaka za javne nabavke.[76] Nakon izvođenja i ocene dokaza Republička komisija, a u roku od 20 dana od dana prijema kompletne dokumentacije donosi rešenje ili zaključak. Protiv odluke Republičke komisije može se pokrenuti upravni spor.

5.2 INSTITUCIONALNI OKVIR ZA POSTUPAK JAVNIH NABAVKI U OBRAZOVNIM I VASPITNIM USTANOVAMA

Naručioci u okviru sistema obrazovanja mogu biti**:** predškolske ustanove, osnovne škole, srednje škole, više strukovne škole i fakulteti. Spisak svih naručilaca se nalazi na Portalu i prema podacima o naručiocima mogu se pretraživati i konkretne javne nabavke. Sva pravila koja su definisana u ZJN važe i za ustanove u sistemu obrazovanja bez izuzetka za ovu oblast.

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja sprovodi javne nabavke za svoje potrebe i prema svojim planovima javnih nabavki. Prema Pravilniku o bližem uređivanju postupka javnenabavke unutar Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja[77] Ministarstvo prosvete sprovodi sve vrste javnih nabavki. Međutim, kada je u pitanju centralizovana javna nabavka za potrebe državnih organa, nju sprovodi Uprava za zajedničke poslove republičkih organa, kao telo za centralizovane nabavke. U okviru

[74] Član 148-159 ZJN
[75] Ibid. Član 143.
[76] http://kjn.rs/wp-content/uploads/Pravilnik-o-listi-vestaka-za-javne-nabavke-NOVI-od-20-04-2016-ci.pdf
[77] http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/09/Pravilnik.pdf

Ministarstva prosvete postoji Grupa za javne nabavke koja obavlja poslove koji se odnose na planiranje i sprovođenje postupaka javnih nabavki za potrebe Ministarstva, u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta.

Uprava za javne nabavke (u daljem tekstu: Uprava) predstavlja posebnu organizaciju koja vrši nadzor nad primenom ZJN, donosi podzakonske akte i obavlja stručne poslove u oblasti javnih nabavki, prati sprovođenje postupaka javnih nabavki, kontroliše primenu pojedinih postupaka, upravlja Portalom javnih nabavki, priprema izveštaje o javnim nabavkama, predlaže mere za unapređenje sistema javnih nabavki, pruža stručnu pomoć ustanovama i ponuđačima, te doprinosi stvaranju uslova za ekonomičnu, efikasnu i transparentnu upotrebu javnih sredstava u postupku javne nabavke.[78]

Prilikom vršenja nadzora nad primenom ZJN, sve ustanove i svi ponuđači su dužni da dostave Upravi tražene informacije i dokumente koji su u njihovom posedu ili pod njihovom kontrolom, u roku koji ona odredi. Takođe, Uprava priprema i podnosi poseban godišnji izveštaj o sprovedenom nadzoru nad primenom ZJN Vladi i odboru Narodne skupštine nadležnom za finansije, do 30. aprila tekuće godine za prethodnu godinu.

Uloga Uprave je značajna u davanju mišljenja kod pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda jer ova vrsta postupka sadrži slabe tačke na korupciju. Sveobuhvatnom ocenom zahteva Uprava ima mogućnost da smanji prostor za dogovor o zaključenju ugovora između naručioca i ponuđača. Uprava ima ovlašćenje da podnese i zahtev za zaštitu prava.

Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (u daljem tekstu: Republička komisija) predstavlja samostalan i nezavisan organ koji obezbeđuje zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.[79] Republička komisija ima predsednika i osam članova koje bira i razrešava Narodna skupština na predlog odbora Narodne skupštine nadležnog za finansije, nakon sprovedenog javnog konkursa. Predsednik i članovi Republičke komisije biraju se na period od pet godina.

Osnovna nadležnost Republičke komisije je da odlučuje o zahtevu za zaštitu prava. Republička komisija može tokom ovog postupka angažovati veštake određene struke. Međutim, angažovanje veštaka je u praksi veoma retko, tako da se s razlogom otvara pitanje adekvatnog odlučivanja u slučajevima kada članovi Republičke komisije nemaju dovoljno stručnih znanja o određenoj oblast.

[78] Ibid. Član 135.
[79] Član 138.

5.2.1 POSTOJEĆI SISTEM ZA UPRAVLJANJE RIZICIMA KORUPCIJE U POSTUPCIMA JAVNE NABAVKE

ZJN sadrži odredbe koje se tiču mera za sprečavanje korupcije u postupcima javnih nabavki. Najpre, ZJN sadrži opšte mere, koje pored ostalog podrazumevaju da su ustanove dužne da preduzme sve potrebne radnje kako bi se izbegla korupcije u svim fazama postupka:

1. **u planiranju javnih nabavki,**
2. **u postupku javne nabavke,**
3. **tokom izvršenja ugovora o javnoj nabavci.**

Dodatno, mere moraju biti usmerene ka pravovremenom otkivanju korupcije, otklanjanju ili umanjenju štetnih posledica, kao i kažnjavanju učesnika u korupciji. [80]

ZJN prepoznaje kao rizičnu tačku za nastanak korupcije način komunikacije između odgovornih lica u postupku javne nabavke i drugih zaposlenih u ustanovi. Imajući to u vidu, predviđeno je da su rukovodilac i odgovorno lice u ustanovi dužni da dostave sve naloge i uputstva zaposlenima na poslovima javnih nabavki pisanim putem, odnosno putem elektronske pošte. Pored toga, lice zaposleno na poslovima javnih nabavki dužno je da odbije izvršenje naloga ili uputstva ovlašćenog lica, ukoliko su suprotni propisima. Ukoliko ovo lice odbije izvršenje naloga ili uputstva koje je suprotno propisima, ne može zbog toga biti premešteno na druge poslove, niti mu se može otkazati ugovor o radu u periodu od dvanaest meseci od dana odbijanja izvršenja naloga, pod uslovom da poslove obavlja u skladu sa zakonom.[81]

Prema ZJN, Uprava je dužna da objavi model internog plana za sprečavanje korupcije ustanova u javnim nabavkama.[82] U skladu sa ovom obavezom, Uprava je pripremila i objavila model na svojoj internet stranici 2015. godine.[83] Prema ovom modelu, svaka ustanova u sistemu obrazovanja je morala da uredi i popuni model prema svom poslovanju u oblasti javnih nabavki. S druge strane, ZJN obavezuje naručioce čija je ukupna procenjena vrednost javnih nabavki na godišnjem nivou veća od milijardu dinara da donesu interni plan za sprečavanje korupcije u javnim nabavkama prema modelu Uprave.[84]

Zaštita integriteta postupka javne nabavke predstavlja značajan segment u sprečavanju korupcije. Zbog toga je ZJN ovom pitanju posvetio posebne odredbe.[85] Lice koje je učestvovalo u planiranju javne nabavke, pripremi konkursne dokumentacije ili pojedinih njenih delova i sa njim povezano lice ne može nastupiti kao ponuđač ili kao podizvođač ponuđača, niti može sarađivati sa ponuđačima ili podizvođačima prilikom

[80] Član 21. ZJN
[81] Ibid.
[82] Ibid.
[83] www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2018/11/Model-internog-plana2.doc
[84] Član 21. ZJN
[85] Ibid. Član 23.

pripremanja ponude. U takvom slučaju, ustanova je dužna da odbije ponudu i bez odlaganja obavesti o tome nadležne državne organe. Ukoliko je ponuđač, odnosno podnosilac prijave neposredno ili posredno dao, ponudio ili stavio u izgled neku korist ili pokušao da sazna poverljive informacije ili da na bilo koji način utiče na postupanje ustanove u toku postupka javne nabavke, ustanova je dužna da o tome hitno obavesti nadležne državne organe.

Zaposleni na poslovima javnih nabavki, lica koja su angažovana u ustanovama, kao i sva zainteresovana lica koja imaju podatke o slučajevima korupcije u postupcima javne nabavke u ustanovama imaju obavezu da prijave te podatke Upravi, državnom organu nadležnom za borbu protiv korupcije i nadležnom tužilaštvu[86]. Pored toga, ZJN zabranjuje licu koje je učestvovalo u postupcima javne nabavke u ustanovi da bude radno angažovano kod dobavljača u roku od dve godine od prestanka radnog odnosa. Ovaj uslov je primenljiv u slučaju kada je ukupna vrednost ugovora dodeljenih određenom dobavljaču u poslednjih godinu dana pre prestanka funkcije ili radnog odnosa predstavnika ustanove, veća od 5% ukupne vrednosti svih ugovora koje je ustanova zaključila u tom periodu.

Norma koja se odnosi na dužnost prijavljivanja povrede konkurencije[87] se ogleda u tome da naručilac i svako drugo lice koje ima informaciju o tome, mora odmah obavestiti organizaciju nadležnu za zaštitu konkurencije.

Za sprečavanje korupcije u postupcima javne nabavke, posebno je značajan rad građanskog nadzornika.[88] Važno je napomenuti da je učešće građanskog nadzornika u postupcima javne nabavke jedino predviđeno za nabavke čija procenjena vrednost prelazi iznos od jedne milijarde dinara. Drugim rečima, ovaj mehanizam za sprečavanje korupcije ne postoji u slučajevima javnih nabavki male vrednosti, koje su najzastupljenije u sektoru obrazovanja. Pored toga, dodatni problem predstavlja činjenica da novi ZJN predviđa ukidanje instituta građanskog nadzornika.[89]

ZJN sadrži i pravila koja se tiču sprečavanja sukoba interesa, koja su važna kako bi se sprečio uticaj odnosa predstavnika ustanove i ponuđača na nepristrasnost prilikom odlučivanja ustanove u postupku javne nabavke.[90] U važećem ZJN je propisano je da prilikom donošenja rešenja o formiranju komisije njeni članovi potpisuju izjavu o nepostojanju sukoba interesa.[91] Rešenja u novom ZJN predvidela su da član komisije potpisuje izjavu o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa u fazi nakon otvaranja ponuda.[92]

Pored ovoga, ZJN sadrži i pravila o sprečavanju sukoba interesa članova Republičke komisije. Konkretno, predsednik i član Republičke komisije ne mogu vršiti drugu javnu funkciju, funkciju u političkoj stranci, niti

[86] Ibid. Član 24.
[87] Ibid. Član 27.
[88] Član 28. ZJN
[89] Službeni glasnik RS, br. 91/2019 od 24. decembra 2019. godine, stupio je na snagu 1. januara 2020. godine, a primenjuje se od 1. jula 2020. godine.
[90] Član 29. ZJN.
[91] Ibid. Član 54
[92] Član 50. Zakona o javnim nabavkama koji će se primenjivati od 01. jula 2020. godine.

bilo koju drugu funkciju, službu, posao, dužnost ili aktivnost koja bi mogla uticati na njihovu samostalnost u radu i postupanju ili koja bi umanjivala njihov ugled ili ugled funkcije predsednika, odnosno člana Republičke komisije. Dodatno, predsednik ili član Republičke komisije ne može odlučivati u postupku zaštite prava ako postoje razlozi koji dovode u sumnju njegovu nepristrasnost. U svakom slučaju stranka u postupku ima pravo da zahteva izuzeće člana Republičke komisije. O zahtevu za izuzeće odlučuje predsednik Republičke komisije.[93]

5.2.2 PRIMENA ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA I PROCENA RIZIKA KORUPCIJE U POSTUPCIMA JAVNE NABAVKE

U postupcima javnih nabavki u ustanovama posebno rizični za nastanak korupcije su procesi pripreme i izmena godišnjih planova javnih nabavki i sprovođenje pregovaračkih postupaka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda. Pored toga, kao i u drugim procesima funkcionisanja ustanova, postoji problem nedovoljne transparentnosti postupaka javne nabavke.

Pošto se norme ZJN u potpunosti primenjuju na ustanove u oblasti obrazovanja, kroz njegovu primenu nabolje će se prikazati tačke koje su slabe na korupciju. Primena ZJN podrazumeva fazu izrade dokumenata koji se odnose na planiranje javnih nabavki (sadržina dokumenta, izmene i slično), pokretanje postupaka, dokumenta Uprave za pregovaračke postupke bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda i fazu zaštite prava koja pokazuje manjkavosti procedura, zloupotrebe prilikom definisanja konkursne dokumentacije i tačke slabe na korupciju koje se uoče prilikom zatite.

5.2.2.1 PLAN JAVNIH NABAVKI

Planovi javnih nabavki pokazuju nivo kapaciteta ustanova za objektivno i stručno organizovanje trošenja sredstava koja su za njih opredeljena. Određivanje potreba i planiranje javnih nabavki u skladu sa tim potrebama predstavljaju dve komponente koje su rizične za nastanak korupcije. Dostupni podaci ukazuju da se planovi javnih nabavki pripremaju bez strateškog pristupa koji bi podrazumevao neznatne izmene broja i predmeta javnih nabavki, kao i finansijskih povećanja. Dodatno, ne postoje unapred utvrđeni kriterijumi i pravila za kreiranje ovih planova.

Plan javnih nabavki predstavlja dokument koji utvrđuje potrebe jedne ustanove na godišnjem nivou. Ovaj dokument mora biti usaglašen sa godišnjim finansijskim planom ustanove. Pored toga, Plan javnih nabavki jasno ukazuje kada će se sprovoditi pojedinačni postupci javne nabavke u ustanovi i šta je njihov predmet.

Na internet stranici Ministarstva, u odeljku sa podacima o javnim nabavkama, mogu se pronaći planovi javnih nabavki od 2014. do 2019. godine.[94] Svake godine bilo je po nekoliko izmena plana javnih nabavki. Najviše izmena evidentirano je 2018. godine (devet izmena), dok je do kraja novembra 2019. godine bilo šest. Veliki broj izmena planova pokazuje da ne postoji precizan i jasan pristup trošenju novca.

[93] Ibid. 144.
[94] http://www.mpn.gov.rs/javne-nabavke/

Plan javnih nabavki za 2018. godinu sadrži dve celine[95]: dobra i usluge. Javna nabavka radova koju bi sprovodilo Ministarstvo prosvete nije predviđena. Kada su u pitanju vrednosti koje su opredeljene za dobra ona iznose 1.024.620.545,00 dinara (bez PDV-a), dok za usluge iznosi 248.122.227,00 dinara (bez PDV-a). Međutim, tokom 2018. godine bilo je veoma značajnih izmena koje se odnose na finansijski deo, kao i predmete javnih nabavki. U prve četiri izmene korekcije su vršene u već predviđenim tačkama kako finansijski tako i što su dodavane pojedine partije. Najznačajnija izmena urađena je 13. septembra 2018. godine[96] kada su uvedene i dve nove partije za nabavku radova u iznosu od 176.218.933,00 dinara. Do kraja 2018. godine ukupan iznos u planu javnih nabavki uvećan je za 186.692.226,00 dinara[97] što predstavlja oko 15% više u odnosu na iznos koji je prvobitno planiran. [98]

Kada je u pitanju plan javnih nabavki za 2019. godinu Ministarstvo prosvete je definisalo ukupan iznos od 2.011.826.096,00 dinara[99], ali je nakon šest izmena iznos uvećan na 2.317.134.430,00 dinara[100] što predstavlja 15% od troškova koji su predviđeni u prvom planu javnih nabavki.

Pretragom Portala sekcije za planove javnih nabavki[101] konstatovano je da su izmene planova javnih nabavki u toku 2019. godine:

1. **predškolske ustanove vršile u 52% slučajeva**
2. **osnovne škole vršile u 44% slučajeva**
3. **srednje škole vršile u 48% slučajeva**
4. **više strukovne škole vršile u 28% slučajeva**
5. **fakulteti vršili u 41% slučajeva**

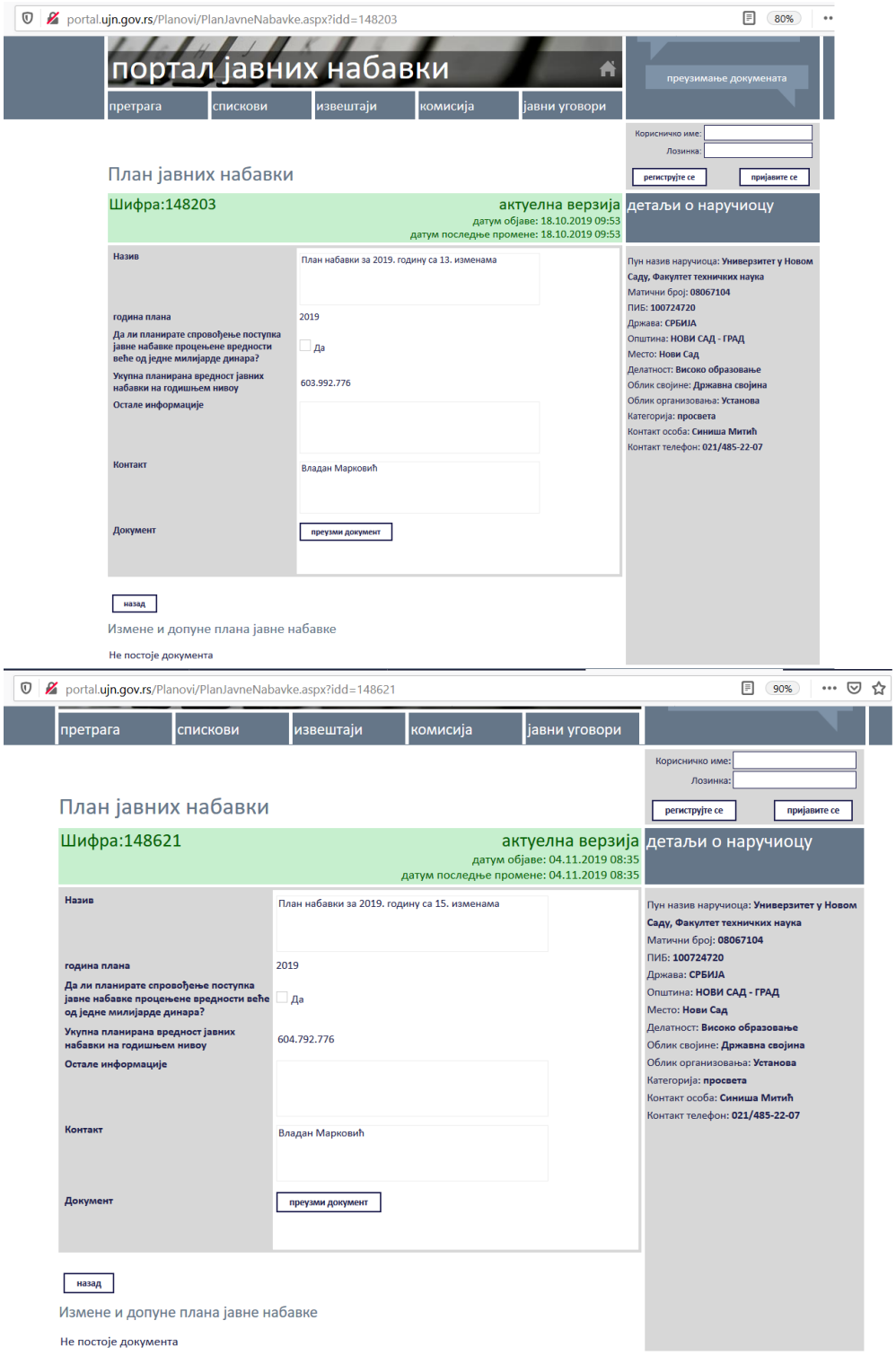
Od ukupno 247 ustanova koje su analizirane 45% je u toku 2019. godine sprovodilo izmene planova javnih nabavki.

[95] http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2018/02/Plan-2018.pdf
[96] http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2018/09/Izmena.pdf
[97] http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2018/12/izmena-9.pdf
[98] U prvom planu javnih nabavki ukupno je bilo predviđeno 1.272.742.772,00 dinara, dok je prema poslednjoj izmeni 1.459.434.998,00 dinara
[99] http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2019/08/Izmena.pdf
[100] http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2019/11/Izmena-plana.pdf
[101] http://portal.ujn.gov.rs/RezultatiPretrage.aspx?tab=5&tp=F1KlmN+JuNI=&nnar=k8TAkgo8h0OGWeZ2Do3Ih6KfXc6RSHaS

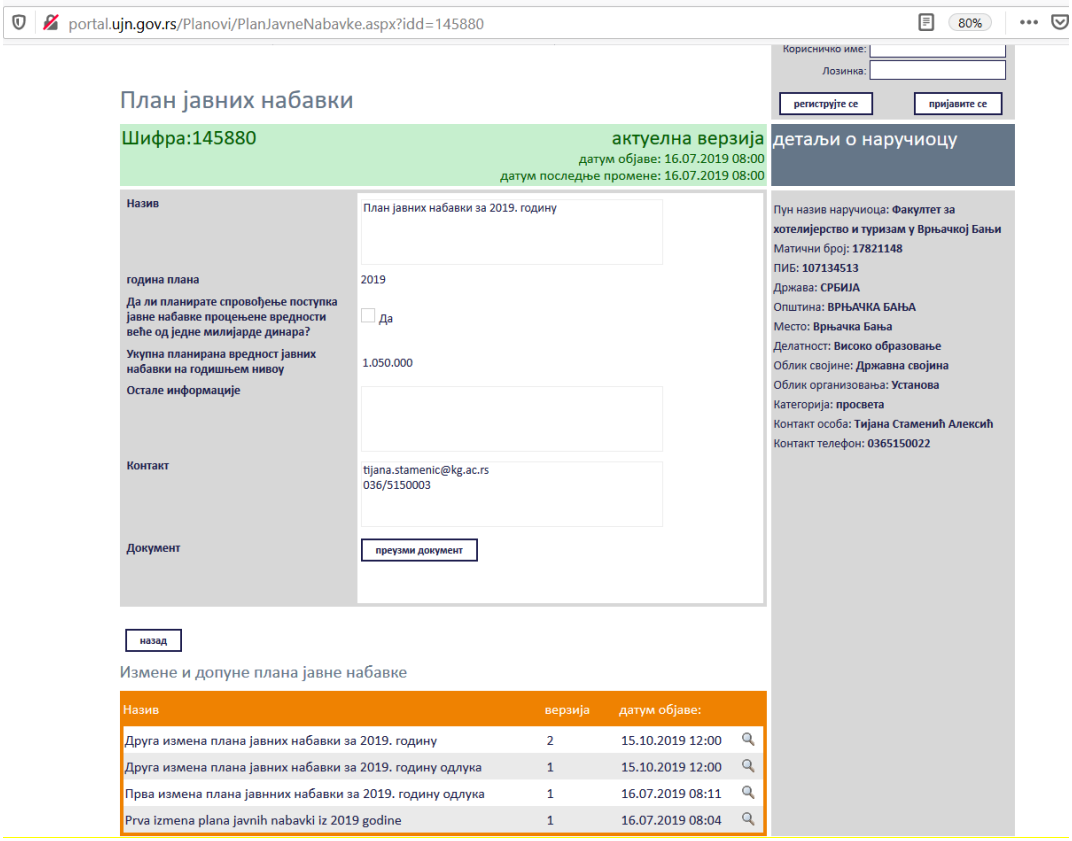
Česta izmena planova javnih nabavki pokazuje da ustanove u sistemu obrazovanja ne sprovode postupak planiranja javnih nabavki strateški i ne predviđaju dobro svoje potrebe za narednu godinu. Može se prihvatiti argument da je do izmene plana došlo usled nekih nepredviđenih okolnosti, ali ne može se smatrati opravdanim da se izmene vrše nekoliko puta u toku godine. Ova konstatacija najviše se odnosi na izmene procenjene vrednosti jedne javne nabavke

Istraživanje je pokazalo da nedostaci koji postoje na Portalu mogu da dovedu do potpuno pogrešnih rezultata i zaključaka kada su u pitanju planovi javnih nabavki i baza naručilaca. Naime, u sekciji planova veoma često se može pronaći da jedan naručilac posebno objavljuje izmene planova tako da postoji mogućnost da se ne vide prethodne izmene niti prvi plan. S druge strane, za druge naručioce pretraga je jednostavnija jer kada se otvori plan javne nabavke vidljive su i sve izvršene izmene. Međutim, u zanemarljivo malom broju na jednoj stranici se mogu pronaći prvi plan javne nabavke sa svim izmenama.

5.2.2.1.1 PRIMER LOŠE PRAKSE



5.2.2.1.2 Primer dobre prakse



Zatim, uočeno je da naručioci nisu uvek evidentirani prema svom registrovanom nazivu već je očigledno da je naručilac po svojoj slobodnoj oceni unosio svoj naziv tako da se mogu pronaći skraćenice ili samo „srednja škola“ (bez naziva) što značajno otežava pretragu, ali i može dovesti do pogrešnih rezultata. Jedina sigurna pretraga ukoliko se istražuje jedan ciljani naručilac je po njegovom matičnom broju ili po poreskom identifikacionom broju (PIB).

5.2.2.2 PREGOVARAČKI POSTUPAK BEZ OBJAVLJIVANJA POZIVA ZA PODNOŠENJE PONUDA

U slučaju kada ustanova smatra da ima elemenata za sprovođenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda, ona ima obavezu da zahteva od Uprave mišljenje o osnovanosti primene ovakvog postupka. Uprava je dužna da u roku od deset dana od dana prijema kompletnog zahteva ispita postojanje osnova za sprovođenje pregovaračkog postupka. Konačno mišljenje Uprava objavljuje na Portalu.

Do donošenja odluke Uprave postupak se nalazi u stanju mirovanja, odnosno ustanova ne može da sprovodi dalje aktivnosti. Izuzetak od ovog pravila su slučajevi izuzetne hitnosti[102] i propuštanje donošenja mišljenja od strane Uprave u roku od deset dana.

Ova vrsta postupka ne oslobađa ustanovu obaveze da preduzme sve mere kako bi obezbedila konkurenciju i pozove više lica da učestvuju u postupku. Pored toga, ustanova mora da obezbedi da ugovorena cena ne bude veća od uporedive tržišne cene. Uzimajući u obzir da predmet javne nabavke u ustanovi može biti nabavka hrane i organizovanje ekskurzija, važno je istaći da je ona dužan da proverava kvalitet predmeta javne nabavke.

Ustanova je dužna da u konkursnoj dokumentaciji odredi elemente ugovora o kojima će se pregovarati i način pregovaranja, kao i da vodi zapisnik o pregovaranju.

Dosadašnja iskustva pokazuju da bi u ovom procesu posebnu pažnju trebalo usmeriti na predmet javne nabavke. U najvećem broju slučajeva ove vrste predmet javne nabavke obuhvata održavanje softvera, a mišljenja Uprave su uvek pozitivna, bez obzira na ostale elemente nabavke. U konkretnom slučaju značajno je ukazati da mišljenja Uprave ne sadrže objašnjenje kao što bi bilo na pitanje – da li održavanje određenog softvera predstavlja njegovu korekciju toliko da ona znači ugrađivanje potpuno novog. Ukoliko bi Uprava utvrdila da je to ipak potpuno novi softver bilo bi potrebno sprovesti otvoreni postupak javne nabavke. Zbog navedenog, ističemo da ovakav pristup davanju mišljenja može biti osnov za koruptivne radnje između naručioca i ponuđača, te bi davanje mišljenja moralo biti sveobuhvatnije i sadržati element svrsishodnosti pregovaračkog postupka. Isti komentar važi i za javne nabavke čiji je predmet organizovanje ekskurzija, nabavka hrane, nabavka knjiga i slično.

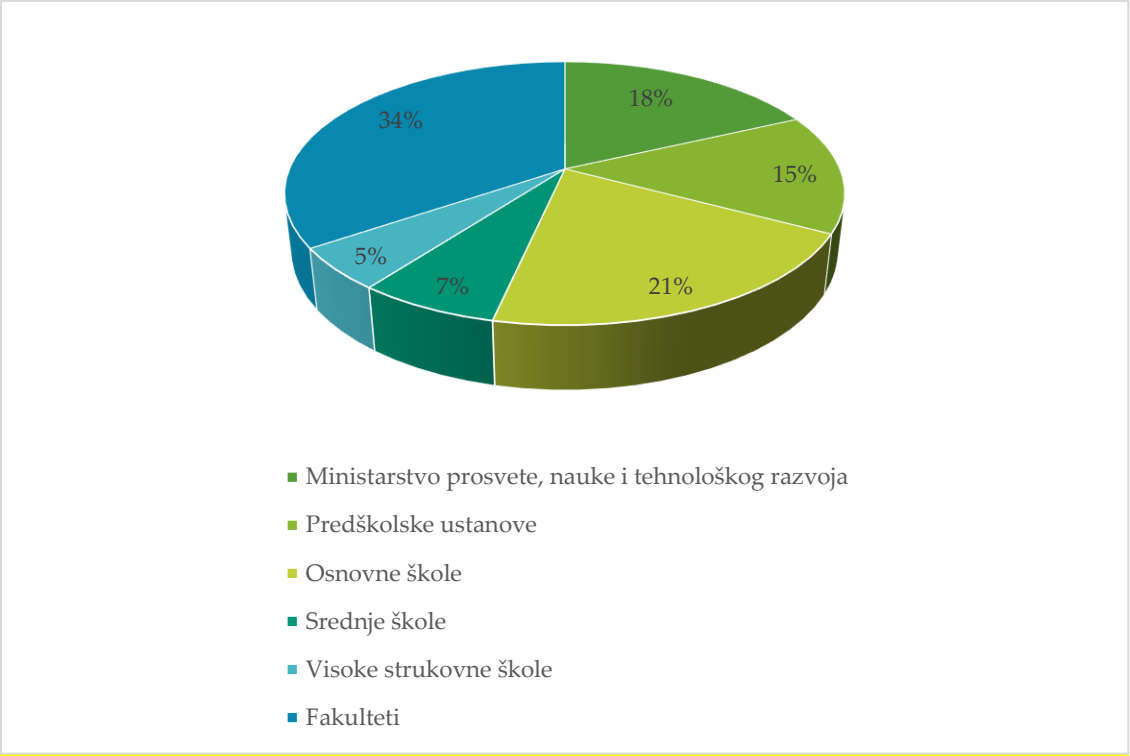
U toku 2018. godine Uprava je za sektor obrazovanja donela 62 mišljenja, dok je u 2019. godini odlučivala po 54 zahteva. Analiza obuhvata nekoliko nivoa relevantnih ustanova u obrazovnom sistemu:

1. **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja**
2. **Predškolske ustanove**
3. **Osnovne škole**
4. **Srednje škole**
5. **Više strukovne škole**

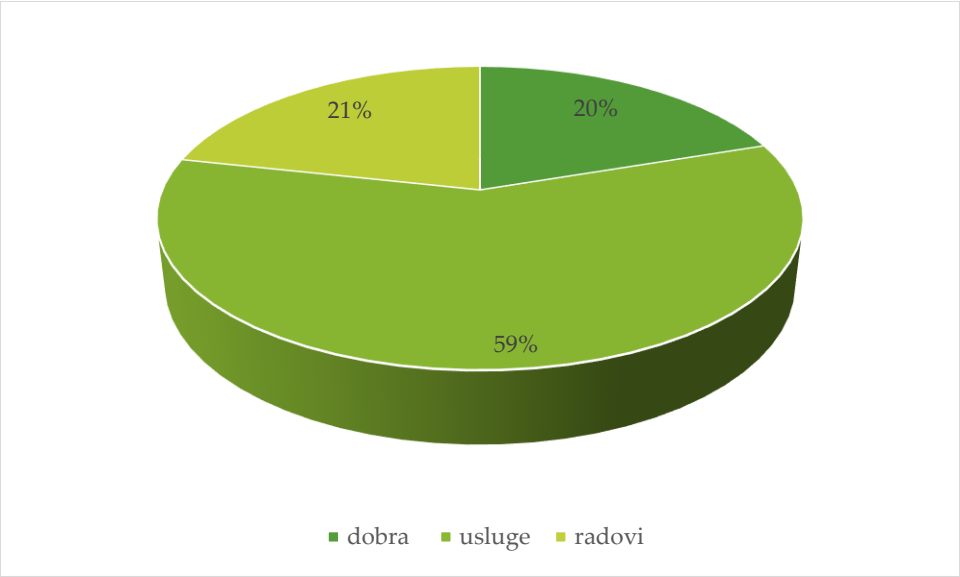
[102] Član 36. stav 1. tačka 3. ZJN: „ako zbog izuzetne hitnosti prouzrokovane vanrednim okolnostima ili nepredviđenim događajima, čije nastupanje ni u kom slučaju ne zavisi od volje naručioca, naručilac nije mogao da postupi u rokovima određenim za otvoreni ili restriktivni postupak. Okolnosti koje opravdavaju hitnost ne mogu biti u bilo kakvoj vezi sa naručiocem“

6. Fakultete

Analiza obuhvata period od dve godine (2018. godinu i 2019. godinu) i na osnovu prikupljenih podataka sa Portala u odeljku koji se odnosi na mišljenja došlo se do rezultata koji pokazuju da su najviše zahteva podneli fakulteti 34% u odnosu na ostalih pet grupa ustanova. Na drugom mestu se nalaze osnovne škole sa 21%.



Kada su u pitanju predmeti javnih nabavki najveći procenat pripada zahtevima u kojima se traži saglasnost Uprave za usluge čak više od polovine, preciznije 59%. Zahtevi koji se odnose na dobra i radove zastupljeni su skoro jednako (dobra – 20%; radovi – 21). Ovaj podatak pokazuje da javna nabavka usluga predstavlja najzastupljeniji predmet pregovaračkog postupka.



Detaljnija analiza ukazuje da usluge kao najzastupljeniji predmet zahteva uključuje:

1. **snabdevanje grejanjem,**
2. **organizaciju prevoza,**
3. **održavanje softvera,**
4. **organizaciju ekskurzija,**
5. **izradu projektne dokumentacije.**

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja **-** Za Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja (Ministarstvo prosvete) je karakteristično da je od Uprave tražilo najviše mišljenja za nabavku besplatnih udžbenika, prevoz zaposlenih i učenika za područje Kosova i Metohije i održavanje softvera.

U javnoj nabavci besplatnih udžbenika[103] Uprava je dala pozitivno mišljenje[104] za 17 partija gde je za svaku partiju određen samo jedan ponuđač. Značajno je napomenuti da ni za jednu partiju nije izabran isti ponuđač. Iz sadržine mišljenja ne može se videti specifikacija za partije, kao ni argumentacija Ministarstva prosvete koja ide u prilog tvrdnji da ima osnova za pregovarački postupak. Dakle, Uprava je samo potvrdila da je saglasna sa dokazima Ministarstva prosvete kao što je kontinuitet u finansiranju nabavke

[103] http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/ObavestenjeOPokretanjuPregovarackogPostupkuBezPoziva.aspx?idd=2452448&idp=2452439&vz=2
[104] http://portal.ujn.gov.rs/MisljenjeUJNPrikaz.aspx?idd=2447895

udžbenika[105] i da se može proveriti na internet stranici da postoje dokumenta odluka Vlade i zakon.[106] Na osnovu ovakvog obrazloženja Uprave nije moguće ispitati da li su dokazi koje je Ministarstvo prosvete navelo prihvatljivi ili ne i zbog toga je neophodno da mišljenja Uprave budu bolje obrazložena. U konkretnom slučaju potrebno je da Uprava obrazloži svaki dokaz kroz pojedinačnu partiju. Ovakvo mišljenje ne pruža činjenice o opravdanosti zbog čega je tačno navedeni ponuđač jedini za određenu partiju.

Pozitivno mišljenje za javnu nabavku održavanja softvera za finansijsko poslovanje NexTBIZ[107] Uprava je dala uz obraloženje da Ministarstvo prosvete već ima potpisan ugovor sa firmom koja je izradila softver i da, zbog koda koji predstavlja intelektualnu svojinu, nijedna druga firma ne može pristupiti bazi, unaprediti je i uraditi izmene.[108] Sadržina ovog mišljenja je uobičajena kada je reč o održavanju softvera, odnosno uvek je argument da postoji deo koji predstavlja poslovnu tajnu.

Predškolske ustanove **-** Predškolske ustanove su u najvećem broju tražile mišljenje Uprave za nabavku namirnica i usluge grejanja.

U slučaju nabavke namirnica postoje primeri koji su opravdani i oni koji se ne bi mogli smatrati osnovanim jer naručilac nije dobro isplanirao javnu nabavku i uzeo u obzir sve moguće rizike. Ipak, Uprava je u oba primera dala pozitivno mišljenje.

Predškolska ustanova „Čika Jova Zmaj“ se obratila Upravi za mišljenje za pokretanje pregovaračkog postupka jer je postojala opasnost da neće moći da blagovremeno izvrši snabdevanje ustanove određenim namirnicama.[109] Naručilac je naveo da je pokrenuo otvoreni postupak javne nabavke 24. maja 2019. godine. Poziv za podnošenje ponuda i konkursnu dokumentaciju naručilac je objavio na Portalu 30. maja 2019. godine. Postupak javne nabavke je oblikovan po partijama. Nakon stručne ocene za tri partije je

[105] „da Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja u školskoj 2019/2020. godini nastavlja sa finansiranjem nabavke udžbenika, koje se počev od školske 2009/2010. godine realizovalo u okviru Projekata „Nabavka udžbenika i drugih nastavnih sredstava za učenike osnovnih škola“, a na osnovu odgovarajućih akata Vlade Republike Srbije. Novi Zakon o udžbenicima („Službeni glasnik RS“, broj 27/18) uredio je ovu oblast, tako da je članom 10. stav 1. Zakona o udžbenicima, propisano da Vlada u skladu sa raspoloživim sredstvima budžeta Republike Srbije, u cilju omogućavanja jednake dostupnosti obrazovanja i vaspitanja donosi odluku o finansiranju pripreme i/ili nabavke i dodele, odnosno sufinansiranju pripreme i/ili nabavke i dodeli udžbenika i priručnika, a naročito za učenike i polaznike koji su socijalno i materijalno ugroženi, kao i za učenike sa smetnjama u razvoju i invaliditetom.

[106] „U zahtevu za mišljenje naručilac je ukazao na internet stranice na kojima su javno dostupni, između ostalih i sledeći dokumenti: Odluka Vlade Republike Srbije o finansiranju nabavke udžbenika sredstvima budžeta Republike Srbije za školsku 2019/2020. godinu 05 broj 451-2660/2019 od 21. marta 2019. godine, Zakon o udžbenicima, itd.“

[107] http://portal.ujn.gov.rs/MisljenjeUJNPrikaz.aspx?idd=2394270

[108] „Naručilac je sa privrednim društvom „Bit Impeks“ d.o.o. iz Beograda zaključio ugovor broj 404-02-21/2006-01 od 8.5.2006. godine za nabavku NexTBIZ aplikativnog softvera za potrebe Odseka za finansijsko-materijalne poslove, a na osnovu ugovora broj 451-02-1333/2007-08 od 29.3.2007. godine, nabavio je NexTBIZ aplikativni softver za budžetski sistem za direktnog budžetskog korisnika. U obrazloženju zahteva za mišljenje naručilac je dalje naveo da je od nabavke pomenutih softvera, u okviru godišnjih ugovora o održavanju, vršena dorada istih odnosno adaptacija postojećih i isporuka modifikovanih verzija aplikativnog softvera u cilju prilagođavanja promenama zakonskih i podzakonskih propisa i unapređenih funkcija, te da je povećan obim osnovnog modula NexTBIZ u odnosu na inicijalni, čime je aktuelni softver u znatnoj meri, po svom sadržaju, sveobuhvatniji i savremeniji u odnosu na početno stanje. Imajući u vidu da je potencijalni ponuđač vlasnik izvornog koda softvera, to nijedan drugi ponuđač ne može pristupiti istom i pružiti usluge održavanja.“ – Miljenje Uprave broj 404-02-2779/17 od 24. juna 2019. godine

[109] http://portal.ujn.gov.rs/MisljenjeUJNPrikaz.aspx?idd=2547097

utvrđeno da je ponuda neprihvatljiva zbog čega je postupak obustavljen.[110] Na odluku naručioca podnet je zahtev za zaštitu prava koji je Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (Republička komisija) odbila. Argumentacije naručioca su bile:

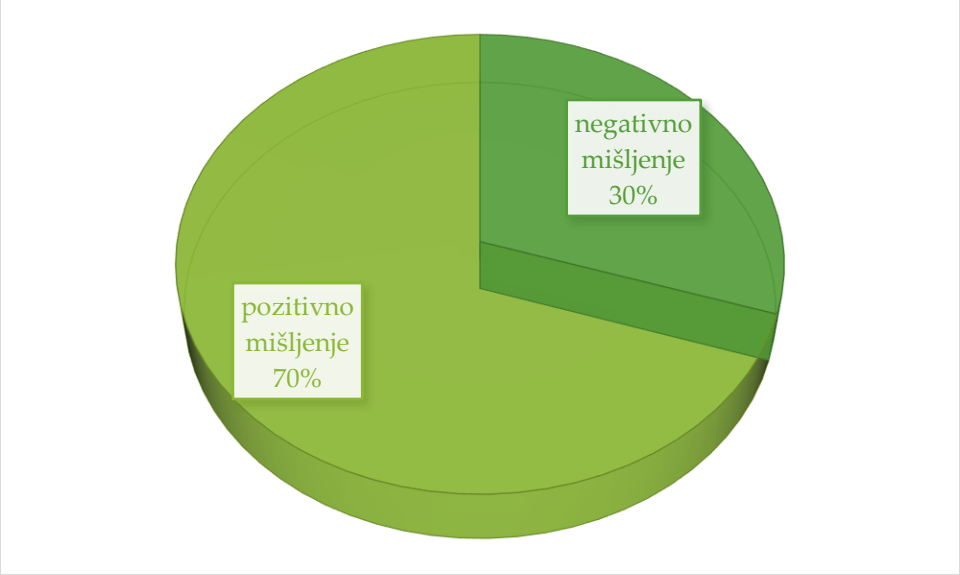
1. **sporne partije su od vitalnog značaja za ishranu,**
2. **prethodno zaključeni ugovori su istekli u avgustu 2019. godine,**
3. **naručilac već dva meseca nema u jelovniku navedene namirnice,**
4. **namirnice su potrebne za 1150 dece predškolskog uzrasta,**
5. **narušavaju se zagarantovana prava deteta,**
6. **nije bilo moguće da naručilac predvidi dešavanja koja su pratila celokupan postupak javne nabavke.**

Prema činjenicama koje je naručilac dostavio Upravi ne bi se moglo smatrati opravdanim da naručilac nije mogao da predvidi dešavanja tokom otvorenog postupka javne nabavke jer sam zakon predviđa mogućnost podnošenja zahteva za zaštitu prava, kao i da postoji velika verovatnoća da neka od ponuda bude neprihvatljiva. Jasno je da svaki naručilac uvek mora uzeti u obzir i praksu koja podrazumeva da postoje situacije kada:

1. **ne bude podneta nijedna ponuda,**
2. **ponuda/e budu neprihvatljive,**
3. **uloži se zahtev za zaštitu (trajanje postupka).**

Osnovne škole **-** Osnovne škole su u toku dve godine najviše zahteva podnele za radove i prevoz učenika. Obe vrste zahteva su podnete u jednakom broju. Međutim, značajno je napomenuti da je Uprava više donela pozitivnih mišljenja, odnosno onih u kojima smatra da su osnovani zahtevi za pokretanje pregovaračkog postupka (70%).

[110] Partije 2 - sveže meso, 3 - suvomesnati proizvodi i proizvodi od mesa i 5 - sveže voće i povrće



Argumenti u negativnim mišljenjima su uglavnom vezani za uslov kojim je određeno da radovi iz prvobitnog projekta/ugovora koji se dodatno zahtevaju ne prelaze vrednost od 15% od ukupne vrednosti primarnog posla. Pored navedenog uslova Uprava razmatra da se u konkretnom postupku radi o:

1. **nepredviđenim okolnostima;**
2. **istom dobavljaču;**
3. **vremenskom intervalu koji podrazumeva da od zaključenja prvobitnog ugovora nije proteklo više od tri godine.**

Osnovna škola „Đorđe Natošević“ iz Novog Sada je podnela zahtev Upravi u kojem je tražila mišljenje za opravdanost pregovaračkog postupka za javnu nabavku dodatnih radova na rekonstrukciji toaleta, zameni dela spoljne stolarije, postavljanju tartan podloge na fudbalskom terenu i atletskoj stazi. Uprava je nakon razmatranja zahteva utvrdila da vrednost dodatnih radova iznosi više od 15% od vrednosti prvobitnog zaključenog ugovora i nije se upuštala u ocenjivanje drugih uslova.[111]

S druge strane, naručilac je podneo zahtev za dodatne radove na zameni spoljne stolarije na objektu fiskulturne sale i objektu OŠ „Bratstvo - jedinstvo“ iz Bajše. Postupajući po zahtevu, Uprava je zaključila da dodatni radovi nemaju karakter dodatnih nepredviđenih radova jer su prethodno ugovoreni radovi potpuno izvršeni. Takođe, Uprava smatra da se novi radovi mogu razdvojiti od prethodnih i da ne postoji nijedan element koji ukazuje da bi otvoreni postupak javne nabavke za naručioca predstavljao

[111] http://portal.ujn.gov.rs/MisljenjeUJNPrikaz.aspx?idd=2035705

nesrazmerne troškove. U ovom slučaju ispunjen je uslov da je vrednost dodatnih radova manja od 15% od vrednosti prvobitnog zaključenog ugovora.[112]

Srednje škole **-** Srednje škole su se u malom obimu obraćale Upravi za pregovarački postupak. Najveći broj zahteva se odnosi na usluge grejanja i radove.

Zahteve za pregovarački postupak čiji je predmet usluga grejanja podnela je Poljoprivredno-veterinarska škola Rekovac.[113] Uprava je prihvatila agrumente naručioca da je predloženi ponuđač jedini koji može pružiti uslugu grejanja školi, kao i da je nemoguće obezbediti konkurenciju.

Kada su u pitanju radovi veoma je karakteristično da se tokom izvršenja radova pojave nepredviđene okolnosti koje zahtevaju dodatne radove. Obrazloženja su da se nije moglo predvideti da su drugi delovi zgrade u toliko lošem stanju da je nemoguće prvobitno ugovorene radove sprovesti do kraja, niti bi imalo osnova da se deo zgrade (najčešće krova) rekonstruiše delimično.

Više strukovne škole i fakulteti **-** Za ove dve grupe ustanova u prosveti karakteristični su zahtevi čiji su predmeti održavanja softvera za različite namene. Uprava je donela 35 mišljenja u kojima je smatrala da ima elemenata za sprovođenje pregovaračkog postupka. U svim mišljenjima Uprava ima isti pristup koji je usmeren na zaštitu intelektualne svojine, odnosno da je naručilac vlasnik programa, ali ne i koda. Takođe, struktura svih mišljenja je jednaka, ali obrazloženja ne sadrže dovoljno podataka kako bi se moglo zaključiti da li sve činjenice na koje se poziva naručilac mogu biti osnov za pozitivno mišljenje. Kao potvrda za tvrdnju urađena je analiza jednog od 35 slučajeva koji dokazuje da se obrazloženja moraju unaprediti.

U mišljenju na zahtev Visoke železničke škole strukovnih studija[114] se navodi da je predmet nabavka usluga održavanja softvera koja je podeljena u tri partije.[115] Međutim, u zahtevu naručilac je kao argumentaciju naveo da je program iz partije 1 nabavljen 2003. godine i da je on vlasnik programa, ali ne i intelektualne svojine. Zatim, ističe da je program instaliran 1998. godine. Za softver „Knjigovodstveni aplikativni softver za budžet“ i informacioni sistem FIS naručilac takođe potvrđuje da je njihov vlasnik, ali ne i vlasnik intelektualne svojine. Pošto su pojedine činjenice u obrazloženju mišljenja ukazale da se argumentacija ne razmatra na adekvatan način pristupilo se daljoj analizi mišljenja iz ranijih godina. Rezultati analize su pokazali da u mišljenjima u periodu od 2016. do 2019. godine postoje kontradiktornosti:

[112] http://portal.ujn.gov.rs/MisljenjeUJNPrikaz.aspx?idd=1906837
[113] http://portal.ujn.gov.rs/MisljenjeUJNPrikaz.aspx?idd=1998896
[114] http://portal.ujn.gov.rs/MisljenjeUJNPrikaz.aspx?idd=2235424
[115] Partija 1 - održavanje knjigovodstvenog programa – Računarski program za vođenje finansijskog knjigovodstva, obračun za redovan rad, obračun naknada za porodilje, obradu raznih vrsta ugovora, podataka za RINO, trezor i Poresku upravu pod nazivom „ILEVZS“ od Ileta Mijatovića iz Beograda, kao potencijalnog ponuđača; Partija 2 - održavanje softverskog programa „Knjigovodstveni aplikativni softver za budžet“ od privrednog društva „Software product“ doo Beograd, kao potencijalnog ponuđača i Partija 3 - održavanje informacionog sistema FIS (organizacija, evidentiranje i praćenje nastavnih procesa) od Elektrotehničkog fakulteta Univerziteta u Beogradu, kao potencijalnog ponuđača.

1. **u mišljenju od 2016 godine[116] sporna nabavka je definisana u partiji 1. Kao argumente naručilac navodi da je program nabavljen 2013. godine, ali da je instaliran 1998. godine.**

2. **u mišljenju od 2017. godine[117] Uprava je prihvatila argumente naručioca na osnovu kojih je i donela pozitivno mišljenje. Prema dokazima naručioca program je instaliran i isporučen 1998. godine, a u to vreme nije bio na snazi Zakon o javnim nabavkama.**

3. **u mišljenju od 2018. godine[118] Uprava prihvata argument naručioca da je program nabavljen 2003. godine, a instaliran 1998. godine**

4. **u mišljenju od 2019. godine[119] dokazi naručioca su da program nabavljen 2003. godine i instaliran 1998. godine.**

Međutim, na Portalu[120] i internet stranici naručioca[121] ne mogu se pronaći informacije o nabavci programa iz partije 1 bez obzira da li je ona sprovedena 2003. godine ili 2013. godine. Zbog manjkavosti obrazloženja u mišljenjima neophodno je da njihova sadržina bude značajno unapređena tako da dokazi i činjenice na kojima se zasniva odluka budu detaljnije opisani. U konkretnom slučaju Uprava nije ni objasnila kako je program instaliran 1998. godine, a nabavljen 2003. ili 2013. godine. Ipak, jedan od najznačajnijih problema predstavlja nemogućnost da se na internet stranicama pronađu dokumenta o nabavci programa.

Istraživanje je pokazalo da se Uprava u svojim mišljenjima ni u jednom slučaju nije bavila pitanjem svrsishodnosti. Naprotiv, Uprava je uvek imala ogradu da ona ne razmatra niti odlučuje o svrsishodnosti pregovaračkog postupka.

Uprava je za dve godine donela 116 mišljenja na zahteve koje su podnele ustanove u sistemu obrazovanja radi pokretanja pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda. Od svih ustanova najviše zahteva su podneli fakulteti. Uzimajući u obzir sve ustanove, analiza je pokazala da je u 59% slučajeva predmet javne nabavke usluga. Usluge se najviše odnose na održavanje softvera. U svojim mišljenjima Uprava uvek prihvata dokaz da softver sadrži kod koji predstavlja intelektualnu svojinu i da je zbog toga zahtev osnovan. Međutim uočeno je da obrazloženja mišljenja ne sadrže podatke koji bi potvrdili opravdanost pregovaračkog postupka. U ovom smislu trebalo bi unaprediti mišljenja Uprave tako da se iz njih jasno vide argumenti za donošenje pozitivnog mišljenja. Takođe veoma je značajno napomenuti da Uprava ne razmatra svrishodnost sprovođenja pregovaračkog postupka, te se otvara pitanje kako se procenjuje da li je zahtev osnovan što ukazuje na potrebu da naručilac mora da obrazloži

[116] http://portal.ujn.gov.rs/MisljenjeUJNPrikaz.aspx?idd=1106504&idp=1121891&vz=2
[117] http://portal.ujn.gov.rs/MisljenjeUJNPrikaz.aspx?idd=1382990&idp=1391158&vz=2
[118] http://portal.ujn.gov.rs/MisljenjeUJNPrikaz.aspx?idd=1764916&idp=1772104&vz=2
[119] http://portal.ujn.gov.rs/MisljenjeUJNPrikaz.aspx?idd=2235424
[120] Pretraga je vršena na osnovu matičnog broja škole (07032471) i poreskog identifikacionog broja (100123346). Rezultat pretrage je da za 2013. godinu za naručioca postoji samo jedna javna nabavka (http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=186140)
[121] http://www.vzs.edu.rs/vzs/javnenabavke.html

i svrsishodnost ove vrste postupka, a da se Uprava na to izjasni. Navedeno pokazuje da postoji potreba da se unapredi postupak davanja mišljenja od Uprave.

5.2.2.3 ZAŠTITA PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI

U toku 2019. godine podnet je samo jedan zahtev za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (u daljem tekstu: zahtev za zaštitu) za javnu nabavku koju je sprovodilo Ministarstvo prosvete. Postupak javne nabavke odnosio se na radove, odnosno na izgradnju fiskulturne sale srednje škole u Svilajncu[122]. Predmet zahteva je bio rok važenja ponude i tumačenje računanja rokova. U ovom slučaju zahtev je odbijen jer je Republička komisija smatrala da nema osnova i da ponuđač nije dobro definisao rok važenja jer je bilo potrebno da ponuda/tenderske dokumentacije važi 30 dana duže od ponude.

U 2018. godini nijedan ponuđač nije podnosio zahteve za zaštitu u postupcima javnih nabavki koje sprovodi Ministarstvo prosvete, dok u 2017. godini postoje samo dva zahteva.

Kada se uzmu obzir postupci pred Republičkom komisijom analiza je pokazala kakav je odnos između usvojenih, odbijenih i odbačenih zahteva za zaštitu za pojedinačne nivoe obrazovanja koje je Republička komisija objavila u periodu od 01. januara do 30. novembra 2019. godine:

1. **Predškolske ustanove:**

   - **Usvojeni zahtevi 60%**
   - **Odbijeni zahtevi 30%**
   - **Odbačeni zahtevi 10%**

2. **Osnovne škole**

- **Usvojeni zahtevi 69%**
- **Odbijeni zahtevi 19%**
- **Odbačeni zahtevi 12%**

3. **Srednje škole**

- **Usvojeni zahtevi 100%**
- **Odbijeni zahtevi 0%**

[122] http://kjn.rs/wp-content/pdf/359-2019odlukark.pdf

- **Odbačeni zahtevi 0%**

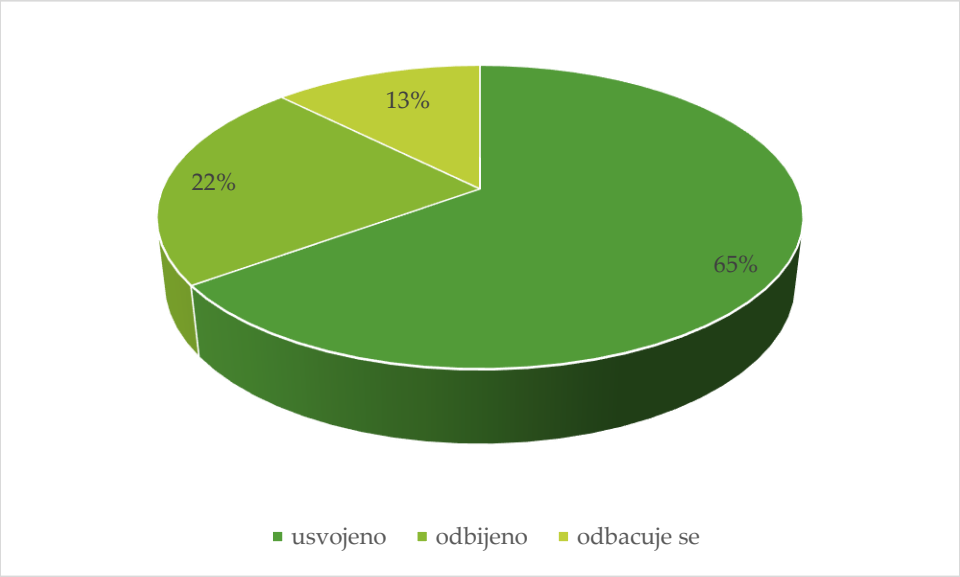
4. **Više strukovne škole**

- **Usvojeni zahtevi 0%**
- **Odbijeni zahtevi 0%**
- **Odbačeni zahtevi 0%**

5. **Fakultete:**

- **Usvojeni zahtevi 37%**
- **Odbijeni zahtevi 38%**
- **Odbačeni zahtevi 25%**

U ukupnom odnosu odluke Republičke komisije u oblasti prosvete pokazuju da je najviše zahteva usvojeno i da je utvrđeno da u 65% postupak nije vođen u skladu sa ZJN. Odbijenih zahteva je 22%, a odbačenih 13%.



Važno je ukazati da su zahtevi za zaštitu u postupcima javnih nabavki koje sprovode srednje škole svi usvojeni, a da su predmeti javnih nabavki potpuno različiti. Ponuđači su zahteve za zaštitu podnosili u svim fazama postupka javne nabavke, ali najviše zbog stručne ocene.

Pored nadenog uočeno je da naručioci nisu adekvatno primenjivali ZJN u pogledu ispunjenosti uslova za podnošenje zahteva koji podrazumevaju da je zahtev potpun. U tom smislu, naručilac je odbacivao zahteve jer podnosioci uz zahteve nisu dostavljali dokaze o uplati takse. Propust naručilaca da primene član 59 Zakona o opštem upravnom postupku i traže od podnosilaca da urede svoj zahtev je uvek osnov za njegovo usvajanje. Najveći broj zahteva je podnet u postupcima nabavke male vrednosti.

Analizom postupaka pred Republičkom komisijom i pretragom Portala je utvrđeno da javne nabavke koje se sprovode u oblasti prosvete pripadaju grupi nabavki male vrednosti i da se ne organizuju centralizovane javne nabavke. Uzimajući u obzir odredbe ZJN-a naručilac može odlučiti da pozove najmanje tri lica za dostavljanje ponude bez jasno utvrđenih kriterijuma za njihov izbor. Jedini uslov koji se traži je slobodna ocena naručioca da je prema njegovim saznanjima ponuđač sposoban da izvrši nabavku. Ovakvo rešenje sadrži tačke koje su slabe na korupciju. Dakle, bez obzira što su norme koje regulišu postupak javne nabavke male vrednosti fleksibilnije u praksi se pokazalo da naručioci u najvećem procentu ne postupaju u skladu sa ZJN u delu koji se odnosi na članove koji su značajni za suzbijanje korupcije kao što je obezbeđivanje konkurencije, način definisanja tehničke specifikacije, stručna ocena ponuda i slično.

U postupcima pred Republičkom komisijom usvojeno je 65% zahteva za zaštitu prava koji su objavljeni u periodu od 01. januara do 30. novembra 2019. godine. Ovaj podatak dokazuje da u velikom broju slučajeva javne nabavke nisu sprovedene u skladu sa ZJN. Zbog toga je potrebno da se sprovedu kontinuirane obuke za osobe odgovorne za sprovođenje postupka javne nabavke.

5.2.2.4 TRANSPARENTNOST POSTUPAKA JAVNIH NABAVKI

Kada je u pitanju transparentnost javnih nabavki koje se sprovode u ustanovama obrazovanja utvrđeno je da je ona na veoma niskom nivou. Problem nastaje već u prvim fazama koje se odnose na objavljivanje dokumenata. Naime, prema ZJN naručioci imaju obavezu da na svojim internet stranicama objave akte kojim će bliže urediti postupak javne nabavke unutar naručioca, ali najveći procenat naručioca nije objavio ova dokumenta. U tim dokumentima moraju naći podaci o kriterijumima, pravilima i načinima određivanja predmeta javne nabavke i procenjenim vrednostima, načinu ispitivanja i istraživanja tržišta, odgovornosti za planiranje, ciljeve postupka javne nabavke, načinu izvršavanja obaveza iz postupka, načinu obezbeđivanja konkurencije, sprovođenju i kontrolu javnih nabavki, načinu praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci. Mada je jasno propisana sadržina internog akta, ukoliko se on ne usvoji otvara se prostor za korupciju.

Kada je u pitanju transparentnost planova može se reći da je potrebno potpuno izmeniti sekciju ,,Planovi“ na Portalu jer trenutna pretraga može dovesti do pogrešnih rezultata jer u većini slučajeva nisu vidljivi prvi planovi i kasnije izmene na jednoj stranici. Pored toga naručioci ne unose svoje osnovne podatke identično, te je pretraga najsigurnija tek ako se unosi matični broj ili PIB. Zbog toga je preporuka da se

izmeni ova sekcija kako bi došlo do ujednačavanja unosa podataka kao i da svi dokumenti vezani za određeni plan jednog naručioca budu hronološki vidljivi na istoj stranici.

Prema ZJN postupak javne nabavke sprovodi komisija koja ima najmanje tri člana od kojih je jedan službenik za javne nabavke ili lice sa stečenim obrazovanjem na pravnom fakultetu, na studijama drugog stepena (diplomske akademske studije - master, specijalističke akademske studije, specijalističke strukovne studije), odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine. Članove komisije za javnu nabavku (u daljem tekstu: komisija) obrazuje naručilac donošenjem rešenja. Međutim, pretragom Portala je uočeno da postoje škole koje sprovode postupak javne nabavke preko određenih agencija, a da o tome ne postoji informacija niti se uplanu javnih nabavki mogu pronaći stavke koje potvrđuju da će biti angažovana agencija.[123] Informacije o angažovanju agencija nije moguće pronaći ni na internet stranicama škola, ali se do ovog zaključka došlo istraživanjem elektronske adrese koja je ostavljena na Portalu za komunikaciju sa naručiocem za konkretnu javnu nabavku.

5.3 UGOVORI O DAVANJU U ZAKUP PROSTORIJA U OBRAZOVNIM I VASPITNIM USTANOVAMA

5.3.1 NORMATIVNI OKVIR

Zakon o javnoj svojini[124] (u daljem tekstu: ZJS) reguliše pravo korišćenja javne svojine. Ovaj zakon propisuje da nosioci prava korišćenja stvari u javnoj svojini, među kojima su i obrazovne i vaspitne ustanove, imaju pravo da te stvari daju u zakup i njima upravljaju u skladu sa zakonima.[125]

Da bi obrazovne i vaspitne ustanove mogle da stvar u javnoj svojini mogla biti predmet zakupa neophodna je saglasnost Republičke direkcije za imovinu (u daljem tekstu: Direkcija).[126] Akt o davanju saglasnosti mora da sadrži uslove pod kojima se stvar daje na korišćenje drugom nosiocu prava korišćenja. Direkcija daje načelnu saglasnost da se stvar da u zakup, opredeljuje se namena stvari za vreme trajanja zakupa, ali ne i budući zakupac i uslovi zakupa. Ukoliko bi došlo do promene namene neophodna je nova saglasnost Direkcije. Ugovor o zakupu je ništav ukoliko bi bio zaključen bez saglasnosti Direkcije.

Odredbe ZJS odnose se i na davanje u zakup i korišćenje stvari u svojini autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, s tim što u ovom slučaju saglasnost daje nadležni organ autonomne pokrajine odnosno jedinice lokalne samouprave.

Takođe, članom 34 ZJS propisano je da se stvari u javnoj svojini mogu dati u zakup, polazeći od tržišne vrednosti zakupnine za određenu vrstu stvari u postupku javnog nadmetanja, odnosno prikupljanjem

[123] http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2576452
[124] Službeni glasnik RS, br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 108/2016, 113/2017 i 95/2018
[125] Član 22. ZJS.
[126] http://www.rdi.gov.rs/

pisanih ponuda. Po osnovu ovog člana, stvari u javnoj svojini ne mogu se dati u podzakup. Svaki ugovor koji je suprotan ovom članu je ništav.

Ko ima pravo da raspolaže sredstavima ostvarenih davanjem u zakup stvari u javnoj svojini regulisano je odredbama **Zakona o budžetskom sistemu**[127] (u daljem tekstu: ZBS). Na osnovu ovog zakona prihodi ostvareni od davanja u zakup nepokretnosti pripadaju Republici Srbiji, autonomnoj pokrajini ili lokalnoj samoupravi. Na osnovu člana 19 ZBS u javne prihode spadaju i prihodi od davanja u zakup odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u državnoj svojini, kao i prihodi od davanja u zakup odnosno na nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.

Krajem 2018. godine došlo je do veoma značajne promene u vezi raspolaganja sredstvima koja su škole dobile davanjem u zakup prostora. Važna promena je bila u članu 22 stav 5[128] ZJS prema kojem se školama uskraćeno pravo da raspolažu sredstvima iz zakupa. Ova izmena je izvršena u skladu sa preporukom Državne revizorske institucije[129] u cilju usklađivanja ZJS i ZBS.

Uredba o uslovima pribavljanja i otuđenja nepokretnosti neposrednom pogodbom i davanja u zakup stvari u javnoj svojini, odnosno pribavljanja i ustupanja iskorišćavanja drugih imovinskih prava, kao i postupcima javnog nadmetanja i prikupljanja pismenih ponuda,[130] reguliše bliže uslove pribavljanja i otuđenja nepokretnosti neposrednom pogodbom i davanja u zakup stvari u javnoj svojini, uslove pribavljanja drugih imovinskih prava u korist Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.

U članu 6. Uredbe propisano je da nepokretne stvari u javnoj svojini se daju u zakup u postupku javnog nadmetanja ili prikupljanjem ponuda putem javnog oglašavanja, a izuzetno neposrednom pogodbom. Nadležni organ je dužan da obrazuje komisiju koja će sprovesti postupak davanja u zakup nepokretnosti. Član 7. Uredbe detaljno reguliše sadržinu oglasa o sprovođenju postupka javnog nadmetanja ili prikupljanja pisanih ponuda za davanje u zakup nepokretnosti.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave[131] uređeno je da jedinici lokalne samouprave pripadaju izvorni prihodi ostvareni na njenoj teritoriji i između ostalih i prihodi od davanja u zakup nepokretnosti u svojini jedinice lokalne samouprave.

[127] Službeni glasnik RS, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 108/2013, 142/2014, 68/2015 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019 i 72/2019

[128] Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnoj svojini (Službeni glasnik RS, br. 95/2018): član 5 stav 5 "Pripadnost sredstava ostvarenih davanjem u zakup stvari iz stava 1. ovog člana određuje se u skladu sa zakonom kojim se uređuje budžetski sistem, s tim da izuzetno, sredstva ostvarena od davanja u zakup nepokretnosti koje su date na korišćenje Narodnoj banci Srbije, prihod su Narodne banke Srbije."

[129] http://www.dri.rs/

[130] Službeni glasnik RS, br. 16/2018

[131] Službeni glasnik RS, br. 62/2006, 47/2011,93/2012,83/2016,104/2016,95/2018

Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja[132] u članu 90 propisano je da ustanovu može da osnuje Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, nacionalni saveti nacionalnih manjina i drugo pravno ili fizičko lice. Prema osnivaču ustanova može da bude javna ustanova ili privatna ustanova. Javna ustanova je ona koju je osnovala Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave. Sredstva ustanova na osnovu člana 101 su u javnoj svojini i koriste se za obavljanje delatnosti koja je utvrđena zakonom.

5.3.2 INSTITUCIONALNI OKVIR ZA POSTUPAK DAVANJA U ZAKUP PROSTORA U OBRAZOVNIM I VASPITNIM USTANOVAMA

Ustanove u okviru sistema obrazovanja koje mogu svoje prostotorije davati u zakup su**:** predškolske ustanove, osnovne škole, srednje škole, više strukovne škole i fakulteti. Sva pravila koja su definisana u ZJS i ZBS važe i za ustanove u sistemu obrazovanja bez izuzetka za ovu oblast. Sve navedene ustanove imaju pravo korišćenja javne svojine i na osnovu ZJS one mogu svoje prostorije davati u zakup, ali samo ako imaju ovlašćenje Republičke direkcije za imovinu.

Republička direkcija za imovinu je nadležna za izdavanje saglasnosti za davanje na korišćenje ili u zakup stvari u svojini Republike. Ova institucija vodi i registar nepokretnosti u javnoj svojini.

Organi autonomne pokrajine i lokalne samouprave su nadležni za saglasnost za davanje na korišćenje ili u zakup stvari u svojini autonomne pokrajine ili lokalne samouprave. Sve druge odredbe se primenjuju na identičan način.

5.3.3 PRIMENA PROPISA I PROCENA RIZIKA KORUPCIJE U POSTUPCIMA DAVANJA U ZAKUP PROSTORA U OBRAZOVNIM I VASPITNIM USTANOVAMA

Nepokretnosti koje su u javnoj svojini mogu se davati u zakup u postupku javnog nadmetanja ili putem prikupljanja pisanih ponuda putem javnog oglašavanja. Izuzetno mogu se davati u zakup i neposrednom pogodnom u zakonom predviđenim slučajevima.

U školama postupci za davanje u zakup dela prostora, sprovode se najčešće putem prikupljanja pisanih ponuda putem javnog oglašavanja. Da bi škola mogla da izda u zakup deo svojih prostorija moraju da budu ispoštovane procedure u skladu sa navedenim zakonskim propisima. Postupak davanja u zakup prostora škola koji su školama dati na korišćenje sprovodi se u skladu sa internim pravilnicima škola kao i u skladu sa Uredbom, Zakonom o javnoj svojini i odlukama koje donose skupštine gradova.

[132] Službeni glasnik RS, br. 88/2017, 27/2018 10/2019 i 27/2018 dr. zakon

5.3.3.1 PRIMENA PROPISA - GRAD NOVI SAD

Grad Novi Sad je doneo Odluku o davanju u zakup i davanju na korišćenje nepokretnosti na kojima pravo korišćenja ima predškolska ustanova i osnovna škola, koja je objavljena u Službenom glasniku Grada Novog Sada.[133] U ovoj odluci je uređeno davanje u zakup i davanje na korišćenje drugom nosiocu prava korišćenja nepokretnosti u javnoj svojini grada Novog Sada, na kojima pravo korišćenja ima osnovna škola na teritoriji grada Novog Sada i predškolska ustanova na njegovoj teritoriji.

U odluci je navedeno da se pod nepokretnostima podrazumevaju fiskulturne sale, svečane sale, holovi i drugi prostori koji se mogu dati u zakup i korišćenje. Ti prostori se mogu dati u zakup i na korišćenje, samo ukoliko to ne remeti rad u ustanovama i to u terminu nakon završetka obrazovno-vaspitnog rada najkasnije do 24 časa. Odlukom su određeni izuzetni slučajevi u kojima se mogu dati nepokretnosti u zakup i termini u skladu sa tim.

Upravni odbori ustanova donose odluku o davanju nepokretnosti u zakup. Odluka sadrži opis nepokretnosti, namenu nepokretnosti za vreme trajanja zakupa, početnu visinu zakupnine za vreme trajanja zakupa kao i razloge i uslove davanja nepokretnosti u zakup ili na korišćenje.

Direktor ustanove podnosi Gradskoj upravi za obrazovanje zahtev za davanje načelne saglasnosti da se određena nepokretnost da na korišćenje/zakup.[134] Uz zahtev se dostavljaju:

1. **odluka,**
2. **Statut ustanove kojim je propisano ovlašćenje organa upravljanja za donošenje odluke,**
3. **list nepokretnosti za predmetnu nepokretnost,**
4. **nacrt javnog oglasa,**
5. **rešenje direktora o obrazovanju i imenovanju članova komisije.**

Gradsko veće donosi akt o davanju saglasnosti na odluku organa upravljanja da se određena nepokretnost da u korišćenje/zakup.[135] Nakon sprovedenog postupka, direktor ustanove zaključuje ugovor o davanju nepokretnosti u zakup. Direktor je dužan da u roku od deset dana od dana zaključenja ugovora dostavi Gradskoj upravi ugovor odnosno obrazložen predlog komisije o davanju nepokretnosti u zakup određenom učesniku u postupku i ugovor o davanju nepokretnosti u zakup. Gradska uprava za

[133] br. 57/2014, 69/2014, 30/2015, 44/2015, 81/2016, 68/2017 i 59/2018
[134] Član 5 Odluke o davanju u zakup i davanju na korišćenje nepokretnosti na kojima pravo korišćenja ima predškolska ustanova i osnovna škola.
[135] Član 6, ibid.

obrazovanje dužna je da dokumentaciju dostavi Gradskoj upravi za urbanizam i stambene poslove - Upravi za imovinsko pravne poslove koja vodi jedinstvenu evidenciju nepokretnosti u javnoj svojini.

Ukoliko ugovor o davanju nepokretnosti u zakup bude zaključen suprotno odredbama odluke, ništav je. U odluci je navedeno da sredstva ostvarena davanjem u zakup nepokretnosti jesu prihod budžeta grada Novog Sada.[136]

Nepokretnost se može koristiti na osnovu odluke grada Novog Sada bez naknade, za organizovanje manifestacija od značaja za grad. Gradonačelnik daje saglasnost za korišćenje nepokretnosti bez naknade. Ugovor će u ovom slučaju zaključiti direktor ustanove i organizator manifestacije. Takođe, bez naknade se na osnovu odluke, nepokretnost može dati u cilju promocije sporta. U ovim slučajevima korišćenja troškovi za održavanje nepokretnosti biće obezbeđeni u budžetu grada.[137]

Detaljno sprovođenje postupka davanja u zakup prostora koji je školama dat na korišćenje trebalo bi da bude regulisano pravilnicima.

5.3.3.2 PRIMENA PROPISA - TEHNIČKA ŠKOLA ,,RADE METALAC" IZ LESKOVCA[138]

U pravilniku su taksativno navedene prostorije koje se mogu dati u zakup:

1. **pregrađeni deo hola,**
2. **učionički prostor,**
3. **školski kabineti,**
4. **fiskulturna sala sa svlačionicama.**

kao i namena izdavanja ovog prostora.

Da bi se otpočelo sa postupkom neophodna je procena direktora da li škola raspolaže sa viškom prostora uz analiziranje mogućnosti, potreba i svrsishodnosti izdavanja školskog prostora. Prema aktu ova analiza bi trebalo da se objavi na interenet stranici škole. Po izvršenoj analizi, direktor podnosi analizu sa obrazloženjem, Školskom odboru na davanje saglasnosti za izdavanje školskog prostora u zakup. Takođe, školskom odboru se dostavljaju i podaci o početnoj ceni zakupnine.

U članu 6. Pravilnika detaljno je opisano šta odluka školskog odbora o odobrenju izdavanja školskog prostora treba da sadrži:

[136] Član 9, ibid.
[137] Član 13, ibid.
[138] https://www.rademetalac.edu.rs/index.php/d-u-n/pr-vilnici/248-pr-vilni-izd-v-nju-sh-ls-g-pr-s-r-u-z-up

- **naziv prostora koji se izdaje,**
- **početnu cenu zakupnine,**
- **lokaciju prostora,**
- **površinu prostora,**
- **svrhu izdavanja,**
- **period na koji se izdaje.**

Postupak se sprovodi po pribavljanju načelne saglasnosti Direkcije i mišljenja Ministarstva prosvete.

Direktor škole potom raspisuje oglas i obavljuje ga na internet stranici škole i u javnim glasilima. Rešenje o imenovanju Komisije donosi direktor. Komisija ima pet članova od kojih jedan član mora da ima stečeno zvanje diplomiranog pravnika. Članovi Komisije potpisuju izjavu da nisu u sukobu mišljenja.

Pravilnikom su propisane nadležnosti Komisije koje podrazumevaju:

1. **sastavljanje oglasa,**
2. **određivanje kriterijuma za dodelu ugovora,**
3. **davanje dodatnih informacija u vezi sa pripremanjem ponuda ili prijavama,**
4. **sačinjavanje izveštaja o stručnoj oceni ponuda,**
5. **pripremanje predloga odluke o dodeli ugovora.**

Komunikaciju sa zainteresovanim licima obavljaju isključivo članovi Komisije.

Otvaranje ponuda je javno, sprovodi se u prostorijama škole i mogu prisustvovati sva zainteresovana lica. Aktivno učešće mogu imati samo ovlašćeni predstavnici ponuđača koji mogu imati pravo uvida u podatke iz ponuda.

Ponude koje su pristigle posle isteka roka za podnošenje ponuda se ne otvaraju već se zatvorene vraćaju ponuđačima. Komisija rangira sve ponude, primenom kriterijuma za dodelu ugovora. Rang lista ponuđača se objavljuje na internet stranici. Ponuđači imaju pravo prigovora na rang listu.

Po isteku roka za prigovor direktor škole donosi odluku o dodeli ugovora, koja mora biti obrazložena i sadržati pravno sredstvo. Odluka se dostavlja ponuđačima. Školski odbor odlučuje o uloženom pravnom

sredstvu. Ukoliko ne odluči ponuđač ima pravo na podnošenje tužbe nadležnom sudu. Po isteku roka za podnošenje pravnog sredstva komisija sačinjava predlog ugovora.

Potpisan ugovor o zakupu predmetne nepokretnosti od strane direktora škole, dostavlja se ponuđaču kojem je dodeljen ugovor. Obaveštenje o zaključenom ugovoru bi trebalo da bude objavljeno na internet stranici škole.

Pravilnik sadrži i odredbe o sprečavanju korupcije i sukoba interesa. Škola ima obavezu da u roku od osam dana od dana okončanja postupka Direkciji podnese podatke o zakupnini, postupku davanja nepokretnosti u zakup kao i ugovor o zakupu zaključen sa ponuđačem.

Možemo primetiti da je sama procedura postupka izdavanja u zakup prostora koji je školama dat na korišćenje veoma detaljno opisan. Ipak, ovaj Pravilnik nije u potpunosti u skladu sa ZJS i ZBS. Naime, članu 22 je navedeno da će se sredstva ostvarena zakupom koristiti za potrebe škole što bi trebalo izmeniti.

Pored navedenog uočeno je da se ugovori o davanju prostora u zakup ne objavljuju na internet stranicama škola, kao i da cela procedura nije transparentna bez obzira da li škola ima ili nema interni pravilnik.

5.3.3.3 ANALIZA OGLASA O DAVANJU PROSTORA U ŠKOLAMA U ZAKUP

Rezultati istraživanja su pokazali da se veliki broj oglasa škola o izdavanju dela prostora može naći na Portalu javnih prodaja i licitacija[139].

Najveći broj oglasa[140] se odnosi na izdavanja:

1. **fiskulturnih sala,**
2. **objekta za distribuciju prehrambenih proizvoda i bezalkoholnih pića,**
3. **objekta za proizvodnju i distribuciju hrane.**

Oglasi sadrže sledeće elemente:

1. **naziv organa odnosno naziv škole koja je korisnik nepokretnosti u javnoj svojini,**
2. **podatke o načinu davanja u zakup nepokretnosti (najčešće je to postupak prikupljanja pisanih ponuda putem javnog oglašavanja),**

[139] https://www.javneprodaje.com/search/~skolski%20prostor~/~~/javne-prodaje-licitacije-aukcije-srbija/1
[140] https://www.javneprodaje.com/javne-prodaje-licitacije-aukcije-srbija/davanje-u-zakup-fiskulturnih-sala/novi-sad/1951806

3. **detaljan opis nepokretnosti (površina prostora, gde se nalazi prostor prizemlje ili zasebni objekat),**
4. **uslove pod kojima se nepokretnost daje u zakup (rok trajanja zakupa, termini u kojima se objekat iznajmljuje),**
5. **obavezu zakupca da nepokretnost koristi u skladu sa namenom i predviđenom svrhom,**
6. **vreme i mesto otvaranja pisanih ponuda,**
7. **početnu odnosno najnižu cenu po kojoj se nepokretnost može dati u zakup.**

U oglasima se nalaze i informacije o:

1. **uslovima prijavljivanja za učešće u postupku,**
2. **način, vreme i mesto dostavljanja prijava,**
3. **uslove otkupa dokumentacije,**
4. **informacije o visini i roku uplate depozita za učestvovanje na oglasu**
5. **broj računa na koji će se izvršiti povraćaj depozita,**
6. **rok u kome će se izvršiti povraćaj depozita ponuđačima koji nisu uspeli u postupku.**

Ponuda na osnovu informacija u oglasu mora da sadrži sledeće elemente:

1. **sve podatke o podnosiocu ponude,**
2. **delatnost i aktivnosti koje ponuđač želi da obavlja u prostoru,**
3. **termine za koje je zainteresovan ponuđač (ukoliko se prostor izdaje u različitim terminima),**
4. **visinu zakupnine,**
5. **dokaz o uplati depozita.**

Oglas sadrži i podatke o samom sprovođenju postupka, kriterijumu (najviša ponuđena zakupnina) za dodelu ugovora i načine postupanja ukoliko bude podneta jedna ponuda ili više ponuda sa istim iznosom zakupnine.

Često je u oglasima navedeno da troškove tekućeg održavanja objekta snosi zakupac kao i da zakupac snosi srazmerni deo zajedničkih troškova i troškove higijene objekta. Naglašeno da se nepokretnost ne može dati u podzakup i da je zakupac u obavezi da redovno plaća zakupninu, kao i broj namenskog žiro računa na koji će se uplaćivati zakupnina.

Podnosioci neblagovremene ponude ne mogu učestvovati u postupku, a nepotpune ponude se odbacuju.

Izbor najpovoljnije ponude vrši se kriterijumom najviše ponuđene cene.

Primer oglasa Beogradske škole za dizajn[141] o sprovođenju postupka prikupljanja pismenih ponuda putem javnog oglašavanja radi davanja u zakup nepokretnosti u javnoj svojini za školsku 2019/2020. godinu koji se je objavljen 3. oktobra 2019. godine na Portalu javnih prodaja i licitacija.

Na samom početku oglasa navodi se na osnovu kojih propisa se objavljuje oglas, odluka Školskog odbora Škole za dizajn kao i broj rešenja Gradske uprave grada Beograda -Sekretarijata za imovinske i pravne poslove.

Pod naslovom ,,Predmet davanja u zakup" pre svega se navodi da su predmet davanja u zakup prostorije Škole za dizajn. Sledi detaljan opis o kojim prostorijama je reč i namena za koju se te prostorije daju u zakup. Navedena je i početna cena zakupnine.

Posle opisa prostorija sledi informacija o periodu i tačnom vremenu razgledanja prostorija koje se daju u zakup. U oglasu je naglašeno da prostorije koje su predmet ugovora o zakupu ne mogu biti predmet ugovora o podzakupu, kao i da je zakupac u obavezi da prostorije koristi u skladu sa namenom i da redovno plaća zakupninu. U oglasu je naveden tačan broj namenskog žiro računa Grada Beograda na koji će se zakupnina uplaćivati.

Pod ,,Uslovima prijavljivanja" nalaze se informacije o obaveznim elementima ponude (naziv,sedište,rešenje o upisu u registar, ime, prezime JMBG,naznaka prostora koji ponuđač želi da zakupi, asortiman proizvoda koje će distribuirati u prostoru, eventualne pogodnosti za zakupodavca, dokaz o uplati oglasa i račun na koji će se izvrši povraćaj depozita.

Ponuda mora da sadrži i sledeće izjave:

- **Izjavu ponuđača da preuzima obavezu održavanja poslovnog prostora o svom trošku**
- **Izjavu ponuđača da preuzima obavezu plaćanja troškova komunalnih usluga koji opterećuju prostor koji je zakupio, do visine stvarnih troškova**

[141] https://www.javneprodaje.com/javne-prodaje-licitacije-aukcije-srbija/javni-oglas-o-sprovodjenju-postupka-prikupljanja-pismenih-ponuda-putem-javnog-oglasavanja-radi-davanja-u-zakup-nepokretnosti-u-javnoj-svojini-za-skolsk/beograd/1932690

- **Izjavu da preuzima obavezu da snosi rizik u slučaju nastanka štete izazvane požarom ili drugim rizikom usled više sile**

- **Izjavu da snosi troškove PDV-a**

Informacije o roku i načinu dostave ponuda i informacije o načinu sprovođenja postupka i kriterijumu za izbor najpovojnije ponude su detaljno obrazložene u oglasu.

Iz navedenog primera može se zaključiti da obaveznu sadržinu oglasa koja je propisana članom 7 Uredbe škole poštuju.

Može se dogoditi kao u navedenom primeru da određene škole imaju i dodatne uslove kojima će se zaštititi ukoliko zakupac ne bude poštovao obaveze iz ugovora.

Činjenica transparentnosti samih oglasa i postupaka davanja u zakup školskog prostora koji je u javnoj svojini i nad kojim škola ima samo pravo korišćenja je pod znakom pitanja jer je vrlo često ograničavanje sadržine oglasa na registrovane korisnike. Takođe, i pristup dokumentaciji je skoro uvek ograničen na registrovane korisnike. Ovi postupci su javni i trebalo bi da sve faze postupka budu javne i transparentne što ne možemo reći u ovim slučajevima. Ono što je takođe jedan od problema je i situacija da se na sajtovima škola ne mogu naći informacije o zaključenom ugovoru o zakupu kao ni sam ugovor o zakupu iz koga bi se videla sadržina.

Veliki problem predstavlja ograničen broj informacija na internet stranicama škola kao i teškoće tokom pretrage. Na internet stranicama nekih škola mogu se naći oglasi koji u prilogu imaju dokumentaciju koja se najčešće sastoji samo od obrazca ponude i izjave o nezavisnoj ponudi. S druge strane ima primera gde škole objave obaveštenje o davanju prostora u zakup sa naznačenim brojem telefona za dodatne informacije. U ovim slučajevima, na internet stranici ne postoji dokumentacija.[142] Navedeni oglas nije u skladu sa propisima jer ne sadrži sve potrebne elemente.

Tokom istraživanja je uočeno da postupanje škola prilikom sprovođenja postupka iznajmljivanja školskog prostora nije ujednačeno, što može biti posledica nepostojanja pravilnika koji bi se odnosio na davanje u zakup prostora koji koriste obrazovne institucije. Na ovaj način bi se ujednačio način i postupak koji bi bio obavezujući za sve obrazovne ustanove. Dakle, pošto je uočeno da se propisi primenjuju na različite načine preporuka je da se praksa ujednači tako što će se usvojiti jedinstveni pravilnici koji će detaljnije regulisati postupak davanja u zakup i oglašavanja. Mada pojedine škole imaju svoje interne pravilnike, analiza pokazuje da oni nisu u potpunosti usaglašeni sa novim izmenama u zakonima. Zbog toga je neophodno da

[142] http://www.skolasvnikola.edu.rs/iznajmljivanje-sportske-sale/

se definiše model pravilnika sa osnovnim elementima, a da se specifičnosti unose s obzirom na predmet oglasa.

Pored navedenog u statutima škola se najčešće može naći informacija da odlučivanje o davanju na korišćenje odnosno u zakup školskog prostora spada u nadležnost školskog odbora. Vrlo je malo podataka o načinu i uslovima davanja u zakup prostora koji je školama dat na korišćenje.

Bez obzira na koji period se oglas odnosi analiza je pokazala da transparentnost postupka nije na zadovoljavajućem nivou. Prvo, oglasi za izdavanje prostora u zakup nisu objavljeni tako da budu svima dostupni, odnosno nema jedinstvene prakse prilikom postavljanja oglasa. Drugo, ni kod jednog zakupodavca ne može se pronaći objavljen ugovor iz kojeg se vide sva prava i obaveze ugovornih strana. Zbog navedenog je neophodno objaviti sve ugovore o zakupu koji su zaključeni između škola i zakupca kako bi mogao da se prati ceo postupak, kao i da se vide sva prava i obaveze obe strane).

Analiza je pokazala da nedostaje zadovoljavajući nivo transparentnosti. Da bi se transparentnost podigla na viši nivo potrebno je da škole imaju obavezu da sve oglase postavljaju na svoje internet stranice zajedno sa kompletnom pratećom dokumentacijom.

5.3.3.4 PROMENA PROPISA – PITANJE: KO JE KORISNIK SREDSTAVA PO OSNOVU ZAKUPA PROSTORA KOJI JE DAT ŠKOLAMA NA KORIŠĆENJE?

Pre decembra 2018. godine namena sredstava ostvarenih zakupom bila je isključivo za potrebe škola. Ta sredstva su se koristila za nabavku opreme, održavanje objekata i organizovanja školskih manifestacija, dok je nakon uskađivanja ZJS i ZBS krajem 2018. godine, došlo do velikih izmena u pogledu korisnika sredstava ostvarenih po osnovu zakupa prostora koji je školama prenet na korišćenje, a koji je još uvek u javnoj svojini. Sva sredstva stečena po osnovu zakupa, na osnovu ovih izmena spadaju u javne prihode i škole ih ne mogu koristiti za zadovoljenje sopstvenih potreba.

Gradski sekratarijat za obrazovanje i dečiju zaštitu školama grada Beograda je svim obrazovno vaspitnim institucijama u Beogradu prosledio dopis XXO-04-463.3-13/2019 od 15. aprila 2019. godine u kojem ih obaveštava da su obavezni da sve prihode ostvarene po osnovu zakupa uplaćuju na račun lokalne samouprave. Sindikat radnika u prosveti Srbije se povodom dopisa obratio Ministartsvu prosvete, gradonačelniku grada Beograda, Gradskoj upravi grada Beograda – Sekretarijatu za imovinske i pravne poslove i Gradskom sekretarijatu za obrazovanje i dečiju zaštitu[143] u vezi oduzimanja prihoda po osnovu izdavanja u zakup prostora škole u kome navode da će ukoliko sva sredstva budu uplaćivana na račun lokalnih samouprava od izdavanja prostora obrazovno-vaspitne institucije kao nosioci prava korišćenja nepokretne imovine biti oštećene i neće biti motivisane da izdaju prostor. Takođe, u dopisu je navedeno da su se sa istim problemom susreli i 2012. godine i da je Ministarstvo prosvete donelo odluku[144] kojom

[143] https://www.pravniportal.com/prihod-po-osnovu-izdavanja-u-zakup-prostora-skole/
[144] *broj 401-00-304/2012-02 od 5. decembra 2012. godine*; http://www.budzet.vojvodina.gov.rs/wp-content/uploads/2016/01/Odluka-Ministarstva-prosvete-nauke-i-tehnolo%C5%A1kog-razvoja.pdf

je omogućilo školama da sredstva iz zakupa koriste za nabavku opreme, održavanje objekata i organizovanje školskih manifestacija. Međutim, važno je napomenuti da su vršena usklađivanja zakona koja su za cilj i imala da se sredstva od zakupa usmere na budžet.

Izmena Zakona o javnoj svojini je dovela do toga da davanje prostora u zakup u okviru ustanove za obrazovanje ostane u nadležnosti škole, ali da se novac preusmerava u budžet Republike, grada ili opštine. Kako je izmena zakona izvršena u decembru 2018. godine uočeno je da njegova primena nije realizovana u potpunosti.

Pokazatelj neusaglašenosti izmene i primene ogleda se u neusklađenosti internih akata ustanova koje regulišu zakup sa novim odredbama. I same ustanove su otvorile pitanje interesa za sprovođenje celog postupka ako ne mogu da raspolažu sredstvima iz zakupa. Ukoliko ostane nesklad između zakona, internih akata, nadležnosti za sprovođenje postupka i prava na upotrebu sredstava iz zakupa otvoriće polje za korupciju. Pored toga, postoji realna opasnost da se smanji broj oglasa i da izdavanje pređe u sivu zonu. Zbog toga se ističe da je potrebno posebno urediti prava i obaveze škola koje svoje prostorije daju u zakup tako da im se ne nemaću samo obaveze sprovođenja postupka (oglašavanja), već da postoji i drugi element koji se odnosi na njihova prava jer se na ovaj način otvorilo polje za korupciju.)

6. UPRAVLJANJE SUKOBOM INTERESA U OBRAZOVNIM I VASPITNIM USTANOVAMA

Ovaj deo izveštaja prikazuje normativni i institucionalni okvir za upravljanje sukobom interesa u procesima izbora direktora, zapošljavanja i radnog angažovanja, odobravanja dodatnog rada i vođenja disciplinskih postupaka protiv zaposlenih u obrazovnim i vaspitnim ustanovama. Pored toga, kroz prikaz nekoliko karakterističnih slučajeva iz prakse ukazaćemo na izvore rizika za nastanak sukoba interesa kod lica koji učestvuju u sprovođenju ovih procesa.

6.1 NORMATIVNI OKVIR

6.1.1 IZBOR DIREKTORA OBRAZOVNIH I VASPITNIH USTANOVA

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (ZOSOV)[145] pored ostalog, reguliše izbor direktora predškolskih ustanova, osnovnih i srednjih škola. Da bi lice obavljalo dužnost direktora potrebno je da: a) ispunjava opšte uslove za prijem u radni odnos u predškolsku ustanovu ili školu, a to znači da ima odgovarajuću stručnu spremu, psihičku, fizičku i zdravstvenu sposobnost za rad sa decom i učenicima, b)

1 "Sl. glasnik RS", br. 88/2017, 27/2018 - dr. zakoni i 10/2019

nije osuđeno pravnosnažnom presudom za krivično delo za koje je izrečena bezuslovna kazna zatvora u trajanju od najmanje tri meseca, odnosno za određena krivična dela,[146] c) ima državljanstvo Republike Srbije i d) zna srpski jezik i jezik na kome ostvaruje obrazovno-vaspitni rad. Dodatno, u uslove za izbor direktora predškolske ustanove spadaju: a) posedovanje dozvole za rad nastavnika, vaspitača i stručnog saradnika, b) položen ispit za direktora ustanove i c) najmanje osam ili deset godina rada u predškolskoj ustanovi na poslovima vaspitanja, u zavisnosti od obrazovanja. S druge strane, u uslove za izbor direktora škole spadaju, takođe: a) posedovanje dozvole za rad nastavnika, vaspitača i stručnog saradnika, i b) položen ispit za direktora ustanove, kao i c) najmanje osam godina rada u ustanovi na poslovima obrazovanja i vaspitanja, nakon stečenog odgovarajućeg obrazovanja.

6.1.1.1 POSTUPAK ZA IZBOR DIREKTORA[147]

Raspisivanje konkursa: Najranije šest meseci, a najkasnije četiri meseca pre isteka mandata direktora, organ upravljanja raspisuje konkurs za izbor novog direktora ustanove. Zainteresovani kandidati dostavljaju prijavu na konkurs i prateću dokumentaciju ustanovi.

Obrazovanje i rad komisije: Organ upravljanja (školski odbor u školama ili upravni odbor u predškolskim ustanovama) obrazuje konkursnu komisiju, čiji je zadatak da sprovede postupak za izbor direktora tako što pregleda prispele prijave i prateću dokumentaciju na osnovu koje utvrđuje koji kandidati su ispunili propisane uslove za izbor direktora. Uz to, komisija ceni dokaz o rezultatu stručno-pedagoškog nadzora u radu kandidata (izveštaj prosvetnog savetnika), kao i, u slučaju da se na konkurs prijavilo lice koje je prethodno obavljalo dužnost direktora ustanove, rezultate stručno-pedagoškog nadzora ustanove i ocenu spoljašnjeg vrednovanja. Komisija obavlja i razgovore sa kandidatima koji su ispunili propisane uslove.

Pribavljanje mišljenja vaspitno-obrazovnog, nastavničkog, odnosno nastavničkog i pedagoškog veća i izrada izveštaja: Vaspitno – obrazovno, nastavničko, odnosno nastavničko i pedagoško veće daje mišljenje o kandidatima koji su ispunili propisane uslove za izbor. Naime, svi zaposleni u ustanovi se izjašnjavaju o kandidatima tajnim glasanjem, na posebnoj sednici. Nakon pribavljanja mišljenja veća, komisija sačinjava izveštaj o sprovedenom postupku za izbor direktora. Ovaj izveštaj se dostavlja organu upravljanja u roku od osam dana od dana završetka postupka.

Pribavljanje mišljenja odgovarajućeg nacionalnog saveta nacionalne manjine i utvrđivanje liste kandidata i predloga za izbor direktora: U ustanovi u kojoj se obrazovno-vaspitni rad izvodi i na jeziku nacionalne manjine, organ upravljanja pribavlja mišljenje odgovarajućeg nacionalnog saveta nacionalne

146 Nasilje u porodici; oduzimanje maloletnog lica; zapuštanje i zlostavljanje maloletnog lica ili rodoskvrnuće; primanje ili davanje mita; krivična dela iz grupe krivičnih dela protiv polne slobode, protiv pravnog saobraćaja i protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom, bez obzira na izrečenu krivičnu sankciju, kao i da nije, u skladu sa zakonom, utvrđeno diskriminatorno ponašanje.
147 Postupak izbora direktora ustanove propisan je članom 123. ZOSOV

manjine. Ukoliko nacionalni savet nacionalne manjine ne dostavi mišljenje u roku od 15 dana od prijema zahteva, smatra se da je mišljenje dato.

Na osnovu izveštaja komisije, organ upravljanja utvrđuje obrazloženu listu svih kandidata i predlog za izbor direktora.

Imenovanje direktora: U roku od osam dana, organ upravljanja dostavlja ministru obrazloženu listu svih kandidata i predlog za izbor direktora, uz izveštaj komisije. Ministar vrši izbor direktora ustanove i donosi rešenje o imenovanju u roku od 30 dana od dana prijema pomenute dokumentacije. Nakon toga, ustanova obaveštava sva lica koja su se prijavila na konkurs o izboru i imenovanju direktora. Rešenje ministra je konačno i protiv njega se može voditi upravni spor. Mandat direktora ustanove je četiri godine.

Ponovno raspisivanje konkursa: Ukoliko ministar utvrdi da postupak konkursa za izbor direktora nije sproveden u skladu sa zakonom, odnosno da bi izbor bilo kog kandidata sa liste mogao da dovede u pitanje nesmetano obavljanje delatnosti ustanove, dužan je da u roku u od osam dana donese rešenje o ponovnom raspisivanju konkursa.

Pribavljanje saglasnosti nadležnog organa autonomne pokrajine: Organ upravljanja ustanove čije se sedište nalazi na teritoriji Autonomne pokrajine Vojvodine (AP) mora pribaviti saglasnost nadležnog organa AP na predlog za izbor direktora. Ukoliko nadležni organ AP ne dostavi saglasnost u roku od 15 dana od prijema zahteva, smatra se da je saglasnost data.

U Informatoru o radu (Informator) Pokrajinskog sekretarijata za obrazovanje, propise, upravu i nacionalne manjine – nacionalne zajednice (Pokrajinski sekretarijat) detaljnije je razrađen postupak pribavljanja saglasnosti na predlog za izbor direktora ustanove. Naime, u Informatoru se navodi da organ upravljanja ustanove dostavlja celokupnu konkursnu dokumentaciju u dva primerka, uključujući i mišljenje odgovarajućeg nacionalnog saveta nacionalne manjine, Pokrajinskom sekretarijatu. Nakon toga, pokrajinski sekretar daje prethodnu saglasnost na predlog za izbor direktora ili predlaže ministru donošenje rešenja o ponovnom raspisivanju konkursa, ukoliko se ne slaže sa predlogom. Pokrajinski sekretar prosleđuje ministru svoje izjašnjenje i celokupnu konkursnu dokumentaciju. Kako se navodi u Informatoru, ministar donosi rešenje o imenovanju direktora, odnosno rešenje o ponovnom raspisivanju konkursa, uzimajući u obzir izjašnjenje pokrajinskog sekretara. Drugim rečima, prema Informatoru, ministar može imenovati za direktora samo onog kandidata za kojeg je pokrajinski sekretar dao saglasnost. Ukoliko ministar donese rešenje o ponovnom raspisivanju konkursa,

pokrajinski sekretar je u obavezi da donese rešenje o imenovanju v.d. direktora ustanove u roku od osam dana, ukoliko su za to ispunjeni zakonski uslovi.[148]

6.1.2 ZAPOŠLJAVANJE I RADNO ANGAŽOVANJE U OBRAZOVNIM I VASPITNIM USTANOVAMA[149]

Za potrebe ovog izveštaja predstavićemo normativni okvir za zasnivanje radnog odnosa na osnovu konkursa i zasnivanje radnog odnosa na određeno vreme bez konkursa, imajući u vidu da oni sadrže najveći broj izvora rizika za sukob interesa. Ovu ocenu potvrđuje i praksa Agencije za borbu protiv korupcije (Agencija).[150]

6.1.2.1 POSTUPAK ZAPOŠLJAVANJA PO OSNOVU KONKURSA

Radni odnos na neodređeno vreme, kao i radni odnos na određeno vreme, zasnivaju se po osnovu konkursa u dva slučaja: a) kada je potrebno primiti u radni odnos pedagoškog ili andragoškog asistenta, i b) kada zamena odsutnog zaposlenog traje preko 60 dana.[151]

Raspisivanje konkursa: Direktor ustanove raspisuje konkurs za prijem u radni odnos, a kandidati dostavljaju ustanovi popunjeni formular, koji se može pronaći na internet stranici Ministarstva, kao i dokaze o ispunjenosti propisanih uslova.

Obrazovanje komisije za sprovođenje konkursa: Konkurs sprovodi komisija koju imenuje direktor. Zakon propisuje da komisija ima najmanje tri člana i da je u njenom sastavu, bez izuzetka, sekretar ustanove.

Ispitivanje ispunjenosti uslova i psihološka procena kandidata: Komisija je dužna da: a) pregleda sve prispele prijave, b) utvrdi koji kandidati ispunjavaju propisane uslove i c) te kandidate uputi na psihološku procenu sposobnosti za rad sa decom i učenicima, u roku od osam dana od isteka roka za prijavljivanje.

Utvrđivanje liste kandidata koji ispunjavaju uslove, obavljanje razgovora i donošenje odluke o izboru: U roku od osam dana od prijema rezultata, komisija utvrđuje listu kandidata na osnovu ispunjenosti propisanih uslova i psihološke procene. Nakon toga, komisija obavlja razgovor sa svim kandidatima sa liste. Komisija je dužna da donese rešenje o izboru u roku od osam dana od dana obavljanja razgovora sa kandidatima.

148 Informator o radu Pokrajinskog sekretarijata za obrazovanje, propise, upravu i nacionalne manjine – nacionalne zajednice, oktobar 2019. godine, dostupno na http://www.puma.vojvodina.gov.rs/document_cat.php?cat=9&st=1

149 U odgovorima na pitanja, koje je Agencija za borbu protiv korupcije dostavila 01.11.2019. godine za potrebe pripreme Izveštaja, navedeno je da su institucije u oblasti obrazovanja i vaspitanja u drugom ciklusu izrade planova integriteta označile proces zapošljavanja kao drugi po intenzitetu rizika za nastanak korupcije u ovom sistemu.

150 Za više detalja videti http://www.acas.rs/mere-javnog-objavljivanja-preporuke-za/

151 Član 155. stav 2. tačka 1. i 2. ZOSOV

Žalba na rešenje komisije: Kandidat koji je nezadovoljan rešenjem o izboru ima pravo da izjavi žalbu direktoru ustanove u roku od osam dana od dana dostavljanja rešenja. S druge strane, direktor je dužan da u roku od osam dana donese odluku povodom žalbe. Konačno rešenje o izboru objavljuje se na internet prezentaciji Ministarstva. Kandidat može pokrenuti upravni spor protiv konačnog rešenja o izboru pred Upravnim sudom.

Ponovno raspisivanje konkursa: U slučaju da nije izabran kandidat, direktor ustanove je dužan da u roku od osam dana ponovo raspiše konkurs.

6.1.2.2 ZAPOŠLJAVANJE NA ODREĐENO VREME BEZ KONKURSA

Lica se primaju u radni odnos na određeno vreme u nekoliko slučajeva: a) kada je potrebno zameniti zaposlenog koji je odsutan, b) kada je potrebno primiti u radni odnos pedagoškog ili andragoškog asistenta, c) do izbora kandidata na konkursu;[152] d) do preuzimanja zaposlenog i e) radi izvođenja verske nastave. Radni odnos na određeno vreme ne može da preraste u radni odnos na neodređeno vreme.

6.1.2.3 RADNO ANGAŽOVANJE U OBRAZOVNIM I VASPITNIM USTANOVAMA

Ugovor o izvođenju nastave ili ugovor za polaganje ispita[153]zaključuje se zbog radnog angažovanja lica koje je zaposleno u drugoj ustanovi ili kod drugog poslodavca. Za zaključenje ovog ugovora potrebna je saglasnost ustanove ili poslodavca kod koga je lice zaposleno.[154]Ovaj vid radnog angažovanje može biti najviše 30% od punog radnog vremena. Ukoliko se ovakva vrsta radnog angažovanja sprovodi zbog odsustva zaposlenog, ona može trajati najduže do 60 dana. S druge strane, ukoliko je reč o radnom angažovanju do izbora kandidata na konkursu ili do preuzimanja, ono može trajati najduže do 31. avgusta tekuće školske godine[155.]

6.1.3 ODOBRAVANJE DODATNOG RADA

ZOSOV ne sadrži odredbe o dodatnom radu zaposlenih u obrazovnim i vaspitnim ustanovama. Ovo pitanje regulisano je Zakonom o zaposlenima u javnim službama, u poglavlju o sprečavanju sukoba interesa.[156] Konkretno, propisano je da zaposleni može obavljati dodatni rad osim u slučajevima kada je taj rad zabranjen zakonom ili drugim propisom, odnosno kada stvara mogućnost sukoba interesa. Imajući u vidu da Zakon ne navodi eksplicitno da zaposleni mora pribaviti saglasnost direktora ili drugog rukovodioca za

[152]Član 155. stav 3. tačke 2. i 3. ZOSOV propisuje da kada se lice zapošljava do izbora kandidata na konkursu ili do preuzimanja, rad na određeno vreme može da traje najkasnije do 31. avgusta tekuće školske godine.
[153] Član 158. ZOSOV predviđa ovu vrstu ugovora u slučajevima i pod uslovima propisanim u člana 155. stav 3. ovog zakona, sa licima sa kojima se ugovor o radu na određeno vreme može zaključiti i bez sprovođenja konkursa.
154 Član 158. ZOSOV
155 Član 155. stav 3. ZOSOV
156 Član 28. Zakona o zaposlenima u javnim službama

obavljanje dodatnog rada, može se zaključiti da prethodno odobravanje ove vrste angažovanja nije potrebno.

6.1.4 POKRETANJE I SPROVOĐENJE DISCIPLINSKIH POSTUPAKA

ZOSOV reguliše pokretanje i sprovođenje disciplinskih postupaka protiv zaposlenih u obrazovnim i vaspitnim ustanovama. Disciplinski postupak se pokreće zbog teže povrede radne obaveze[157] i povrede zabrana diskriminacije, nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, ponašanja koje vređa čast, ugled i dostojanstvo, te stranačkog organizovanja i delovanja.[158] S druge strane, ustanova propisuje opštim aktom šta su lakše povrede radne obaveze, kao i način i postupak izricanja disciplinskih mera za tu vrstu povrede radne obaveze.[159]

6.1.4.1 DISCIPLINSKI POSTUPAK[160]

Pokretanje: Disciplinski postupak pokreće direktor ustanove donošenjem zaključka u kome se navode neophodne informacije koje ukazuju na povredu radne obaveze ili kršenje neke od zabrana. Zaposleni je dužan da se pisano izjasni o navodima iz zaključka u roku od osam dana od dostavljanja zaključka.

Sprovođenje rasprave: Nakon prijema odgovora, direktor je dužan da sprovede raspravu na kojoj će zaposleni imati pravo da usmeno izloži svoju odbranu, lično ili preko zastupnika. Zaposleni se može odlučiti i da dostavi pisanu odbranu. Disciplinski postupak je javan, tako da raspravi mogu prisustvovati i lica koja nemaju nikakvu formalnu ulogu u postupku. Važno je napomenuti da se rasprava može održati i bez prisustva zaposlenog, ukoliko se ne pojavi, a uredno mu je dostavljen poziv.

Donošenje odluke: Nakon sprovedenog postupka, direktor može doneti rešenje o: a) iziricanju disciplinske mere (za težu povredu radne obaveze i kršenje propisanih zabrana disciplinske mere su novčana kazna,161 udaljenje sa rada i prestanak radnog odnosa), b) oslobađanju od odgovornosti ili c) obustavi postupka.

Žalba zaposlenog: ZOSOV propisuje da zaposleni može izjaviti žalbu na rešenje o izricanju disciplinske mere, u roku od 15 dana. Organ upravljanja je dužan da odluči po žalbi u roku od 15 dana od njenog prijema. Ukoliko oceni da je žalba osnovana, organ upravljanja će poništiti osporeno rešenje i vratiti predmet direktoru na ponovni postupak. Zaposleni može izjaviti žalbu i protiv novog rešenja direktora. Ukoliko je nezadovoljan odlukom organa upravljanja, odnosno ako organ upravljanja ne odluči u propisanom roku po žalbi, zaposleni može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom.[162]

157 Teže povrede radne obaveze definisane su članom 164. ZOSOV
158 Član 162. ZOSOV
159 U članu 166. stav 2. ZOSOV propisano je da su mere za lakšu povredu radne obaveze pisana opomena i novčana kazna u visini do 20% od plate isplaćene za mesec u kome je odluka doneta u trajanju do tri meseca.
160 Disciplinski postupak je propisan članom 165. ZOSOV
161 Član 166. stav 3. propisuje da se novčana kazna izriče u visini od 20%-35% od plate isplaćene za mesec u kome je odluka doneta, u trajanju do šest meseci.
162 U roku od 30 dana od dostavljanja konačnog rešenja ili od isteka roka za odlučivanje po žalbi.

Zastarelost: Subjektivni rok zastarelosti za pokretanje disciplinskog postupka je tri meseca od saznanja za povredu radne obaveze ili zabrane. S druge strane, objektivni rok zastarelosti za pokretanje disciplinskog postupka je šest meseci od kada je učinjena teža povreda radne obaveze, odnosno dve godine od povrede zabrana. Vođenje disciplinskog postupka zastareva u roku od šest meseci od pokretanja, ali zastarelost ne teče ukoliko se disciplinski postupak ne može pokrenuti ili voditi zbog odsustva zaposlenog ili drugih razloga u skladu sa zakonom.

6.2 INSTITUCIONALNI OKVIR I POSTOJEĆI SISTEM ZA UPRAVLJANJE RIZICIMA VEZANIM ZA SUKOB INTERESA

6.2.1 Institucionalni okvir

Ministar: Jedna od najznačajnijih novina koju je doneo ZOSOV iz 2017. godine jeste nadležnost ministra za izbor i razrešenje direktora ustanova. Prethodnim ZOSOV[163] za izbor i razrešenje direktora ustanova bili su zaduženi organi upravljanja, dok je ministar davao saglasnost na te odluke. Dodatno, ministar je nadležan da u određenim situacijama razrešava postojeći i imenuje privremeni organ upravljanja ustanove, kao i da odbije zahtev za polaganje ispita za licencu.

Školski ili upravni odbor: Organ upravljanja (školski ili upravni odbor u predškolskim ustanovama) ima veoma značajnu ulogu u procesu izbora direktora ustanove. Naime, odbor predlaže kandidata za izbor ministru nadležnom za poslove obrazovanja i vaspitanja. S druge strane, odbor je nadležan i da odlučuje po žalbama zaposlenih na odluke direktora. Odbor ima devet članova,[164] uključujući i predsednika, koje imenuje i razrešava skupština jedinice lokalne samouprave. Preciznije, odbor čine po tri predstavnika: a) zaposlenih u ustanovi (imenuju se na predlog vaspitno-obrazovnog, odnosno nastavničkog veća), b) roditelja, odnosno drugih zakonskih zastupnika (imenuju se na predlog saveta roditelja) i c) jedinice lokalne samouprave (JLS). Član odbora ne može biti lice: a) koje bi moglo da zastupa interese više struktura (roditelja, odnosno drugih zakonskih zastupnika, zaposlenih u ustanovi, predstavnika JLS), osim članova sindikata; b) čiji su poslovi, dužnosti ili funkcija nespojivi sa obavljanjem poslova u odboru, u skladu sa zakonom kojim se uređuje sprečavanje sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija; c) koje je već imenovano za člana organa upravljanja druge ustanove; d) koje je izabrano za direktora druge ustanove; e) koje obavlja poslove sekretara ili pomoćnika direktora te ustanove[165].

Mandat članova odbora je četiri godine. JSL može razrešiti članove odbora pre isteka mandata, ako, pored ostalog, donose nezakonite odluke ili ne donose odluke koje su dužni da donesu na osnovu propisa.[166] Ove nepravilnosti utvrđuje prosvetni inspektor, koji izveštaj sa nalazima prosleđuje JLS. Na osnovu izveštaja prosvetnog inspektora, JLS donosi odluku da li će rezrešiti odbor, njegovog člana ili predsednika.

Ukoliko Ministarstvo utvrdi nepravilnosti u postupku imenovanja, odnosno razrešenja odbora, skupština JLS je dužna da najkasnije u roku od 15 dana otkloni te nepravilnosti. Ukoliko JLS to ne učini,

163 "Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 52/2011, 55/2013, 35/2015 - autentično tumačenje i 68/2015)
164 Škole za obrazovanje odraslih (imaju sedam članova) i srednje stručne škole socijalne partnere iz čijih se redova imenuje tri člana odbora. Vidi član 116. stav 3. I 4. ZOSOV.
165 Videti član 116. stav 9. ZOSOV
166 Videti član 117. stav 3. ZOSOV

ministar razrešava postojeći i imenuje privremeni organ upravljanja ustanove najkasnije u roku od 15 dana.

Direktor: Uloga direktora je ključna u procesima radnog angažovanja, davanja saglasnosti za dodatni rad, kao i pokretanja i vođenja disciplinskih postupaka protiv zaposlenih. Kao što je već naglašeno, direktor može zaključiti ugovor o radu na određeno vreme sa zaposlenim bez sprovedenog konkursa. Pored toga, direktor odlučuje o pokretanju i vođenju disciplinskog postupka protiv zaposlenog, donosi prvostepenu odluku nakon sprovedenog postupka i izriče mere zbog teže ili lakše povrede radne obaveze. Na kraju, u postupku zapošljavanja, direktor odlučuje po žalbama kandidata na odluke konkursne komisije.

Konkursne komisije za izbor direktora i zaposlenih: Organ upravljanja ustanove imenuje konkursnu komisiju za izbor direktora. Važno je napomenuti da statuti pojedinih škola uređuju sastav ove komisije.[167] Komisija za izbor direktora ima, pre svega, tehničko – administrativnu ulogu. Naime, njen zadatak je da na osnovu pregleda priložene dokumentacije formalno utvrdi da li prijavljeni kandidati ispunjavaju propisane uslove za direktora. S druge strane, direktor ustanove imenuje konkursnu komisiju za izbor zaposlenih, koja je zadužena za odlučivanje o izboru kandidata za određeno radno mesto u prvom stepenu.

Vaspitno-obrazovno, nastavničko i nastavničko i pedagoško veće: Uloga veća je da pripremi i dostavi mišljenje o kandidatima koji konkurišu za poziciju direktora ustanove. Pojedinim statutima ustanova izričito je propisano da mišljenje nastavnog veća nije obavezujuće.[168]

Pokrajinski sekretarijat: Ovaj organ daje saglasnost na predlog o izboru i prestanku dužnosti direktora ustanove čije sedište se nalazi na teritoriji AP.

Nacionalni savet nacionalne manjine: Daje mišljenje o konkursu za izbor i odluci o prestanku dužnosti direktora ustanove, u kojoj se obrazovno-vaspitni rad izvodi na jeziku nacionalne manjine.

6.2.2 POSTOJEĆI SISTEM ZA UPRAVLJANJE RIZICIMA SUKOBA INTERESA

6.2.2.1 MERE UPRAVLJANJA SUKOBOM INTERESA FUNKCIONERA

Prema Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije[169] (Zakon o Agenciji) status funkcionera imaju: ministar, pokrajinski sekretar, članovi organa upravljanja i direktor ustanove.[170] Ovim zakonom

167 Statutom Srednje škole "Svilajnac" propisano je da konkursna komisija za izbor direktora ima tri člana, kao i da su njeni obavezni članovi dva predstavnika iz reda nastavnika predmetne nastave i jedan predstavnik nenastavnog osoblja. Dostupno na https://skolasvilajnac.edu.rs/nastavnici/dokumentacija/#1489326817294-1ab6176e-d652
168 Videti član 37. stav 2. Statuta OŠ "Milivoje Borović", dostupno na: http://www.osmackat.org.rs/#
169 ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - odluka US, 67/2013 - odluka US, 112/2013 - autentično tumačenje i 8/2015 - odluka US)
170 Videti član 2. stav 1. alineja 2. Zakona o Agenciji

definisani su pojam povezanog lica, privatnog interesa i sukoba interesa.[171] U cilju upravljanja rizicima sukoba interesa, Zakon o Agenciji propisuje da je funkcioner dužan da u roku od osam dana pisano obavesti neposredno pretpostavljenog i Agenciju o sumnji ili postojanju sukobu interesa koji ima on ili sa njim povezano lice. Ukoliko utvrdi postojanje sukoba interesa, Agencija obaveštava o tome funkcionera i organ u kome on vrši javnu funkciju, te predlaže mere za otklanjanje sukoba interesa.[172]

U slučaju postojanja indicija da je funkcioner povredio pravila o upravljanju sukobom interesa, Agencija pokreće postupak.[173]Agencija je dužna da štiti anonimnost lica na osnovu čije prijave je pokrenula postupak protiv funkcionera, odnosno lica koje da izjavu tokom ovog postupka.[174] Ukoliko u postupku utvrdi da je došlo do povrede pomenutih pravila, Agencija može izreći funkcioneru jednu o sledećih mera: a) meru upozorenja, b) meru javnog objavljivanja preporuke za razrešenje, i c) meru javnog objavljivanja odluke o povredi Zakona.[175]Ukoliko je funkcioneru izrečena mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje, Agencija podnosi inicijativu za njegovo razrešenje organu koji ga je izabrao, postavio ili imenovao. U tom slučaju, nadležni organ je dužan da obavesti Agenciju o preduzetim merama, u roku od 60 dana.[176]

Nakon što utvrdi da je došlo do povrede pravila o upravljanju sukobom interesa, Agencija obaveštava o tome nadležni organ radi pokretanja disciplinskog, prekršajnog ili krivičnog postupka. Važno je napomenuti da Zakon o Agenciji propisuje prekršajnu odgovornost funkcionera ukoliko prilikom stupanja na dužnost ili tokom vršenja javne funkcije pisano ne obavesti neposredno pretpostavljenog i Agenciju o sumnji, odnosno o postojanju sukoba interesa koji ima on ili sa njim povezano lice.[177] Dodatno, ZOSOV propisuje da će ministar razrešiti direktora ustanove ako je, pored ostalog, utvrđeno da je odgovoran za prekršaj iz ovog ili drugog zakona u vršenju dužnosti, kao i drugim slučajevima, u skladu sa zakonom, kada se utvrdi nezakonito postupanje.[178]

6.2.2.2 MERE UPRAVLJANJA SUKOBOM INTERESA ZAPOSLENIH

6.2.2.2.1 MERE EKSTERNOG KARAKTERA

ZOSOV ne reguliše oblast upravljanja sukobom interesa zaposlenih u obrazovnim i vaspitnim ustanovama. Imajući to u vidu, za zaposlene u ovim ustanovama relevantne su odredbe o sprečavanju

171 Videti član 2. stav 1. alineje 4, 5. i 6. Zakona o Agenciji
172 Videti član 32. Zakona o Agenciji
173 Postupak se pokreće na tri načina: a) na zahtev funkcionera i njegovog neposredno pretpostavljenog, b) na osnovu prijave pravnog ili fizičkog lica i c) po službenoj dužnosti (član 50. Zakona o Agenciji).
174 Videti član 56. stav 4. Zakona o Agenciji
175Javno objavljivanje odluke predstavlja meru koja se izriče funkcionerima koji su izabrani neposredno od građana na javnu funkciju i nije relevantna za one koji učestvuju u procesima koji su predmet ove analize.
176 Videti član 51. Zakona o Agenciji
177 Član 74. stav 1. Zakona o Agenciji propisuje prekršajnu kaznu u iznosu od 50.000 do 150.000 dinara za funkcionera za koga se utvrdi da je učinio prekršaj
178 Videti član 128. stav 7. tačke 16. i 17. ZOSOV

sukoba interesa iz Zakona o zaposlenima u javnim službama.[179] Međutim, ni ovaj zakon ne sadrži odredbe koje bi služile za upravljanje sukobom interesa članova komisije koji odlučuju o prijemu u radni odnos zaposlenih, odnosno članova vaspitno-obrazovnih, nastavničkih i pedagoških veća koja daju mišljenje o kandidatima za poziciju direktora ustanove.

Zakon o zaposlenima u javnim službama definiše sukob interesa kod dodatnog rada kao situaciju u kojoj zaposleni, odnosno radno angažovani u ustanovi ima privatni interes koji utiče ili može da utiče na nepristrasno obavljanje poslova. Dodatno, prema ovom zakonu, privatni interes kod dodatnog rada naročito postoji ako obavljanjem poslova svog radnog mesta zaposleni, odnosno radno angažovani stvara ili može da stvori korist ili pogodnost za sebe ili drugog poslodavca kod koga obavlja taj rad.

U cilju upravljanja sukobom interesa kod dodatnog rada, predviđeno je da je zaposleni dužan da u roku od tri dana prijavi poslodavcu postojanje svog privatnog interesa koji može da utiče na nepristrasno obavljanje poslova njegovog radnog mesta. Nakon toga, poslodavac je dužan da primeni neku od mera za upravljanje sukobom interesa (nalaganje zaposlenom da se izuzme iz odlučivanja u konkretnom slučaju, prebacivanje određenog posla drugom zaposlenom ili drugu odgovarajuću meru). Ukoliko pomenutim merama ne može da se otkloni sukob interesa, poslodavac može zabraniti dodatni rad zaposlenog, uz upozorenje o posledicama nepostupanja po toj zabrani.

Zaposleni, odnosno radno angažovani koji obavljaju ili su u prethodne dve godine obavljali dodatni rad kod drugih poslodavaca ne smeju učestvovati u vršenju nadzora ili kontrole rada tih poslodavaca, niti obavljati druge poslove koji se odnose na utvrđivanje njihovih prava. Ograničenja u vezi sa sukobom interesa postoje i u pogledu mogućnosti da zaposleni osnuje, odnosno bude vlasnik udela privrednog društva, javne službe ili se bavi preduzetništvom.[180]

Mere za upravljanje rizicima sukoba interesa funkcionera i zaposlenih u obrazovnim i vaspitnim ustanovama mogu se pronaći i u Zakonu o zaštiti uzbunjivača.[181] Prema ovom zakonu, uzbunjivanje predstavlja, pored ostalog, otkrivanje informacije o vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povereno.[182] Imajući to u vidu, uzbunjivanje predstavlja i situaciju kada neko lice prijavi nepravilnosti u vezi sa radnim angažovanjem ili postupkom zapošljavanja, koje se tiču sukoba interesa člana odbora, direktora ili zaposlenog u obrazovnoj i vaspitnoj ustanovi. Uzbunjivanje može biti: a) unutrašnje (kod poslodavca – u obrazovnoj ili vaspitnoj ustanovi), b) spoljašnje (kod ovlašćenog organa – zaduženog za nadzor nad radom ustanove) ili c) uzbunjivanje javnosti, na način propisan Zakonom.[183] Poslodavac je dužan da: a) u okviru svojih ovlašćenja, preduzme mere radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti u vezi sa informacijom; b) zaštiti uzbunjivača od štetne radnje; c) svim radno angažovanim licima dostavi

179 Videti poglavlje V Zakona o zaposlenima u javnim službama
180 Videti član 29. Zakona o zaposlenima u javnim službama
181 "Sl. glasnik RS", br. 128/2014
182 Videti član 2. stav 1. tačka 1. Zakona o zaštiti uzbunjivača
183 Videti član 5. Zakona o zaštiti uzbunjivača

pismeno obaveštenje o pravima iz ovog zakona; d) odredi lice ovlašćeno za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem; e) ne otkrije identitet anonimnog uzbunjivača, i f) opštim aktom uredi postupak unutrašnjeg uzbunjivanja. Pravilnikom koje je doneo ministar pravde bliže su uređeni način unutrašnjeg uzbunjivanja, način određivanja ovlašćenog lica kod poslodavca, kao i druga pitanja od značaja za unutrašnje uzbunjivanje.[184]

6.2.2.2.2 MERE INTERNOG KARAKTERA

Za detaljniji uvid u vrste mera internog karaktera za upravljanje rizicima sukoba interesa i drugih nepravilnosti u obrazovnim i vaspitnim ustanovama, značajni su podaci iz poslednjeg ciklusa izrade i sprovođenja plana integriteta, koji je trajao od decembra 2016. do kraja oktobra 2019. godine. Podaci koji su prikazani u nastavku odnose se na oko 70% institucija obrazovnog sistema (koliko ih je usvojilo planove integriteta u ovom ciklusu izrade i sprovođenja). Ovde treba napomenuti da se radi o samoproceni institucija, te je zato dodatno interesantno pratiti odgovore na pojedina pitanja, poput uređivanja sukoba interesa.

A*kt o upravljanju sukobom interesa zaposlenih* postoji u 46,9% predškolskih ustanova, 57,4% osnovnih i 58,36% srednjih škola, koje su izradile plan integriteta.[185] Sudeći po ovim ciframa, oko polovine obrazovnih i vaspitnih ustanova ima uređen sistem upravljanja sukobom interesa. Međutim, pitanje kvaliteta tih internih akata ostaje upitno, ukoliko se bliže analizira njihov sadržaj.

184 ("Sl. glasnik RS", br. 49/2015 i 44/2018 - dr. zakon)

185 U drugom ciklusu izrade planova integriteta, prema podacima koje je dostavila Agencija, od ukupnog broja predškolskih ustanova njih 65,38% je izradilo plan integriteta. Što se tiče osnovnih škola, njih 66.66% je izradilo plan integriteta, a to je učinilo i 71,71% srednjih škola.

Elementi sadržani u Aktu o upravljanju sukobom interesa[186]	Akt sadrži definiciju pojma povezanog lica	Akt sadrži definiciju nepotizma	Akt sadrži definiciju kronizma	Akt sadrži definiciju klijentilizma	Aktu sadrži definicije *stvarnog, mogućeg i opaženog sukoba interesa*
Predškolske ustanovu	43,36%	34,51%	30,09%	30,97%	32,74%
Osnovne škole	50,55%	43,05%	43,05%	41,61%	45,14%
Srednje škole	/	43,06%	37,68%	40, %	43,34%

Pomenuti podaci upućuju na zaključak da čak iako obrazovne i vaspitne ustanove imaju akt kojim se reguliše upravljanje sukobom interesa, u više od polovine slučajeva taj akt nije edukativnog karaktera, ne sadrži definicije osnovnih pojmova, niti odredbe koje su neophodne za određivanje tipova sukoba interesa.

Skoro 90% obrazovnih i vaspitnih ustanova koje su usvojile plan integriteta je navelo da imaju interni akt koji reguliše proces zapošljavanja, unapred definisane kriterijume za ocenjivanje kandidata, kao i da vrše usmenu proveru znanja u procesu selekcije. S druge strane, pisana provera znanja kandidata zastupljena je u više od 70% srednjih škola koje su usvojile plan integriteta, 55,26% predškolskih ustanova i tek 50,89% osnovnih škola.

Obrazovne i vaspitne ustanove smatraju da imaju uređenu proceduru unutrašnjeg uzbunjivanja. Naime, preko 90% njih se izjasnilo da ima usvojen akt o unutrašnjem uzbunjivanju, u skladu sa Zakonom o zaštiti uzbunjivača i Pravilnikom koji je doneo ministar pravde. [187]

6.3 PRIKAZ SLUČAJEVA SUKOBA INTERESA U USTANOVAMA

[186] Odgovori na pitanja koje je Agencija dostavila 01.11.2019. godine za potrebe izrade ovog izveštaja
187 Odgovori na pitanja koje je Agencija dostavila 01.11.2019. godine za potrebe izrade izveštaja

6.3.1 IZBOR DIREKTORA

6.3.1.1 SAMA SEBE IZABRALA

Agencija je utvrdila da je članica školskog odbora jedne osnovne škole učestvovala u sopstvenom izboru za direktora te škole. Agencija je izrekla meru javnog objavljivanja preporuke za razrešenje sa mesta direktora u ovom slučaju. Interesantno je da se u postupku pred Agencijom novoizabrana direktorka pozvala na Radnopravni priručnik za predškolske ustanove, osnovne i srednje škole u kome je navedeno da: „... činjenica da je član školskog odbora prijavljen kao kandidat za izbor direktora škole nije od uticaja za odlučivanje u postupku za izbor direktora škole. Pravo je ovog člana da glasa ili ne glasa“. Takođe, istakla je da je ishod glasanja bio 8:1 u njenu korist i da još uvek nije stupila na dužnost direktora, pa samim tim nije imala obavezu da izrazi sumnju u postojanje sukoba interesa.[188]

6.3.1.2 UČESTVOVAO U IZBORU ROĐENE SESTRE

Član školskog odbora jedne osnovne škole učestvovao je u izboru rođene sestre na mesto direktora. Zbog toga, Agencija je ovom licu izrekla meru javnog objavljivanja preporuke za razrešenje sa mesta člana školskog odbora. Izjašnjavajući se na obaveštenje Agencije o pokretanju postupka, član školskog odbora je naveo da je pre glasanja obavestio odbor o srodstvu sa kandidatkinjom, uz zahtev da se izuzme od glasanja i iz postupka izbora direktora. Međutim, prisutni članovi odbora izjavili su da ne vide nikakve smetnje u postojanju srodstva i da ne sumnjaju u njegovu nepristrasnost i objektivnost. Dodatno, istakao je da smatra da nije bio u sukobu interesa, niti da je ostvario neku korist za sebe ili za svoju sestru, kao i da bi njegova sestra bila izabrana za direktora i bez njegovog glasa.[189]

ZOSOV iz 2017. godine prebacio je nadležnost za donošenje odluke o izboru direktora ustanove sa organa upravljanja na ministra. Imajući to u vidu, za razliku od perioda pre 2017. godine, kada se sukob interesa u postupku izbora direktora najčešće javljao u vidu nepotizma kod članova školskih odbora, zbog učestvovanja u sopstvenom izboru ili izboru svojih srodnika,[190] sada su u ovom postupku zastupljeniji rizici za nastanak slučajeva kronizma i klijentelizma kod ministra.

6.3.1.3 KADA MIŠLJENJE ZAPOSLENIH NIJE BITNO

Za ovu priliku, pomenućemo nedavni slučaj imenovanja direktorke jedne osnovne škole. Odluku o njenom imenovanju ministar je doneo u septembru 2019. godine. U jednom dnevnom listu objavljen je tekst u kojem je navedeno da je na pomenutu odluku reagovala Unija sindikata škola. Kako je istaknuto, Unija smatra da je za direktora imenovana kandidatkinja koja po stažu „jedva ispunjava

188 Rešenje br. 014-07-00-00424/2013-11 od 17.07.2014., dostupno na http://www.acas.rs/mere-javnog-objavljivanja-preporuke-za/

189 Rešenje br. 014-07-00-0806/16-11 od 09.08.2017. godine, dostupno na http://www.acas.rs/mere-javnog-objavljivanja-preporuke-za/

190 Vidi praksu Agencije za borbu protiv korupcije, dostupna na http://www.acas.rs/mere-javnog-objavljivanja-preporuke-za/

uslove“ i koja je dobila samo devet od ukupno 76 glasova zaposlenih. Imajući u vidu da je imenovana direktorka ujedno članica opštinskog odbora vladajuće političke stranke, Unija zaključuje da joj je to jedina kvalifikacija i da se ovakvom odlukom politika uvodi na velika vrata u školu. U istom tekstu se navodi da je na ovu odluku reagovala i Unija prosvetnih radnika Srbije. Prema njihovim navodima, ovo treći put za dve godine da ministar ignoriše mišljenje zaposlenih u toj osnovnoj školi. Kako su istakli, ministar je ranije odbio da potpiše imenovanje direktoru koji je dobio punu podršku zaposlenih (preko 90% glasova) i svih članova odbora, te vodio uspešno ovu školu deset godina. Umesto toga, ministar je naložio raspisivanje novog konkursa, na kojem mišljenje zaposlenih ostalo nepromenjeno. Na kraju, ministar je imenovao kandidatkinju koja je imala tri puta manje glasova zaposlenih.[191]

6.3.2 ZAPOŠLJAVANJE, RADNO ANGAŽOVANJE I ODOBRAVANJE DODATNOG RADA U OBRAZOVNIM I VASPITNIM USTANOVAMA

Najveći broj slučajeva koji je Agencija vodila protiv funkcionera u obrazovnim i vaspitnim ustanovama tiče se sukoba interesa direktora prilikom zapošljavanja dece i drugih srodnika.[192]

6.3.2.1 DIREKTORKA KOJA JE ZAPOSLILA SVOG SINA

Agencija je izrekla meru javnog objavljivanja preporuke za razrešenje direktorki jedne srednje škole, zato što je sa svojim sinom najpre zaključila ugovor o prijemu u radni odnos na određeno vreme do okončanja konkursa. Nakon okončanja konkursa, između četiri kandidatam izabrala je svog sina i sa njim zaključila ugovor o radu na neodređeno vreme. Na kraju, po prijemu u radni odnos na neodređeno vreme, direktorka je dala saglasnost sinu za dodatni rad u drugoj srednjoj školi.[193] U dopisu koji je Agencija dostavila podnosiocu predstavke navedeno je da školski odbor ove srednje škole nije prihvatio preporuku za razrešenje direktorke.[194]

6.3.2.2 DIREKTOR ŠKOLE KOJI JE ZAPOSLIO OBE ĆERKE

Drugi interesantan primer iz prakse Agencije tiče se direktora škole koji je zaposlio obe ćerke. Konkretno, direktor je zaposlio jednu ćerku na mesto knjigovodstveno - administrativnog radnika, a potom i drugu ćerku na mesto profesora ekonomske grupe predmeta. Zbog toga, Agencija mu je izrekla meru javnog objavljivanja preporuke za razrešenje. Tokom postupka pred Agencijom direktor je naveo da je u oba slučaja, pre donošenja odluke o izboru, obavestio školski odbor da se među kandidatima nalaze njegove ćerke. Međutim, školski odbor je dao mišljenje da nema prepreka da on kao direktor

191 „Unija sindikata škola Beograda: Još jedna demonstracija samovolje ministra Šarčevića“, dnevni list *Danas* od 17.09.2019. godine, dostupno na https://www.danas.rs/drustvo/unija-sindikata-skola-beograda-jos-jedna-demonstracija-samovolje-ministra-sarcevica/
192 Videti praksu Agencije za borbu protiv korupcije, dostupna na http://www.acas.rs/mere-javnog-objavljivanja-preporuke-za/
193 Informacije dostavljene od podnosioca predstavke
194 Ibid

zaključi ugovore o radu sa svojim ćerkama, uvažavajući odredbe ZOSOV, Pravilnika i Zakona o radu, kao i utiske sa obavljenih individualnih razgovora sa svim kandidatima.[195]

Kao što je pomenuto, ZOSOV iz 2017. godine prebacio je nadležnost za donošenje odluka o izboru kandidata za prijem u radni odnos na konkursnu komisiju. Tokom istraživanja, nismo došli do informacija o slučajevima sukoba interesa u vezi prijema u radni odnos, koji su otkriveni ili procesuirani nakon početka primene ovog zakona. Dodatno, ne postoje javno dostupne informacije o slučajevima sukoba interesa direktora ustanova u vezi sa pokretanjem i vođenjem disciplinskih postupaka protiv zaposlenih.

6.4 PROCENA RIZIKA ZA NASTANAK SUKOBA INTERESA I KORUPCIJE

11. NEPOSTOJANJE KRITERIJUMA ZA PREDLAGANJE I IMENOVANJE ČLANOVA ODBORA

Imajući u vidu da odbor predstavlja organ upravljanja, koji, pored ostalog, predlaže direktora ustanove, od izuzetne je važnosti da njegovi članovi poseduju odgovarajuće kompetencije i lični integritet za bavljenje ovim poslom. Insistiranje na kompetencijama članova odbora doprinosi profesionalnom obavljanju poslova, uz uvažavanje interesa dece, koja treba da budu u centru sistema obrazovanja i vaspitanja. U suprotnom, nepostojanje bilo kakvih kriterijuma za predlaganje i imenovanje članova odbora ustanova dovodi do povećanog rizika izbora lica bez adekvatnih kompetencija za obavljanje ovih poslova. Ujedno, na taj način, proširuje se prostor za različitu vrstu uticaja kojima mogu biti izloženi članovi odbora, što za posledicu može imati da prilikom obavljanja svojih zadataka stave u prvi plan lične i partikularne interese umesto javnog interesa. Imajući sve ovo u vidu, važno je da članovi odbora i nakon imenovanja pohađaju odgovarajuće obuke, koje će im koristiti za adekvatno obavljanje postavljenih zadataka.

12. NEADEKVATNI USLOVI ZA PREDLAGANJE I IMENOVANJE ČLANOVA ODBORA

ZOSOV propisuje da član odbora ne može biti lice koje je pravnosnažno osuđeno za krivično delo za koje je izrečena bezuslovna kazna zatvora u trajanju od najmanje tri meseca, kao i za tačno navedena krivična dela, među kojima su primanje mita i davanje mita. Međutim, postavlja se pitanje zašto ovim uslovom nisu obuhvaćena ostala krivična dela protiv službene dužnosti, kao i krivična dela protiv privrede. Pored toga, nejasan je uslov da član odbora ne može biti lice koje bi moglo da zastupa interese više struktura (roditelja, odnosno drugih zakonskih zastupnika, zaposlenih u ustanovi, predstavnika jedinice lokalne samouprave), osim članova sindikata. Na kraju, članstvo u organu političke stranke ili političkoj stranci ne predstavlja prepreku za imenovanje u odbor, dok za određene kategorije članova

195 Rešnje br. 014-020-00-00105/2014-11 od 22.06.2015, dostupno na http://www.acas.rs/mere-javnog-objavljivanja-preporuke-za/

iskustvo na poslovima u oblasti obrazovanja i vaspitanja u određenom vremenskom periodu ne predstavlja uslov.

13. ČLANOVI ODBORA I DIREKTORI USTANOVA NEMAJU DOVOLJNO ZNANJA ZA PREPOZNAVANJE I UPRAVLJANJE SUKOBOM INTERESA, DOK ZA ZAPOSLENE NE POSTOJE PODACI

Na osnovu pomenutih primera, kao i brojnih slučajeva iz prakse Agencije, može se zaključiti da postoji manjak znanja i svesti funkcionera u prosvetnim ustanovama o prepoznavanju i upravljanju sukobom interesa. S druge strane, način opravdavanja odluka zbog kojih su se našli u sukobu interesa govori o nedovoljno jakom integritetu ovih funkcionera.

Za zaposlene u prosvetnim ustanovama, do donošenja Zakona o zaposlenima u javnim službama, nije postojao bilo kakav eksterni propis - zakon ili podzakonski akt - koji je regulisao upravljanje sukobom interesa. Ovi podaci ukazuju da prosvetne ustanove ne poseduju sistem za upravljanje sukobom interesa zaposlenih.[196]U takvoj situaciji, teško je očekivati da zaposleni, za razliku od funkcionera, prepoznaju sukob interesa i samoinicijativno sprovode mehanizme efikasnog upravljanja takvim situacijama.

14. MEHANIZMI ZAŠTITE OD NEDOZVOLJENIH UTICAJA NA ČLANOVE ODBORA, DIREKTORE I ZAPOSLENE NISU DOVOLJNO EFIKASNI DA BI PODSTAKLI ODUPIRANJE I NJIHOVO PRIJAVLJIVANJE

Zakon o Agenciji propisuje da je funkcioner dužan da prijavi nedozvoljeni uticaj Agenciji. Zadatak Agencije je da obavesti nadležne organe da pokrenu eventualne postupaka protiv lica koja su vršila nedozvoljeni uticaj na funkcionera. Međutim, Zakon o Agenciji ne predviđa (niti upućuje na druge propise kojima je to regulisano) jasno garantovane mere zaštite koje bi se funkcioneru pružile kada prijavi nedozvoljeni uticaj. Dodatno, Zakon o sprečavanju korupcije, koji će početi da se primenjuje od septembra 2020. godine, ne sadrži odredbe o nedozvoljenom uticaju na funkcionere van Agencije. S druge strane, u pogledu zaposlenih u obrazovnim i vaspitnim ustanovama, propisi o uzbunjivanju i zaštiti uzbunjivača sadrže izvesne manjkavosti koje mogu dovesti u pitanje njihovu spremnost da se odupru nedozvoljenom uticaju. Najpre, direktor ustanove ima mogućnost da odredi samo jedno lice nadležno za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem, i to bez ikakvog konsultovanja sa zaposlenima. Ovakvo rešenje pruža široka diskreciona ovlašćenja jedinom ovlašćenom licu u vezi sprovođenja postupka u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem i ne doprinosi uspostavljanju poverenja zaposlenih u njegov rad, pa se postavlja pitanje koliko će oni biti spremni da tako određenom licu prijave nedozvoljeni uticaj. Drugo, direktor ustanove može, ali nema obavezu da sprovede

196 Iako su neke prosvetne ustanove navele da su internim aktima definisale pojmove u ovoj oblasti, to nije samo po sebi dovoljno za efikasno rešavanje i upravljanje sukobom interesa. Da bi sistem upravljanja sukobom interesa funkcionisao, neophodno je da postoje: procedure za prijavljivanje; telo koje odlučuje o prijavama; definisani načini za upravljanje sukobom interesa; efikasan sistem kontrole i sankcionisanja, te tzv. poverljivo savetovanje.

korektivne mere za otklanjanje identifikovanih nepravilniost koje ovlašćena lica predlože, nakon sprovedenog postupka ispitivanja informacije uzbunjivača. Jasno je da pomenuti problemi slabe mehanizam zaštite zaposlenih od nedozvoljenih uticaja.

15. NEPOSTOJANJE KRITERIJUMA ZA IMENOVANJE ČLANOVA KONKURSNIH KOMISIJA ZA IZBOR DIREKTORA I ZAPOSLENIH

Izbor članova konkursnih komisija prepušten je diskrecionom odlučivanju odbora, odnosno direktora ustanove. Ovaj zaključak ne menja činjenica da je ZOSOV predvideo minimalan broj članova komisije za izbor zaposlenih (tri) i obaveznog člana komisije – sekretara. Ograničavanje diskrecionih ovlašćenja odbora i direktora u postupku formiranja konkursnih komisija uticao bi na smanjenje mogućnosti vršenja uticaja na njihove članove, kao i na povećanje integriteta izbornih postupaka.

16. ČLANOVI KONKURSNIH KOMISIJA ZA IZBOR DIREKTORA I ZAPOSLENIH NISU U OBAVEZI DA PRIJAVE PRIVATNI INTERES KOJI ONI ILI SA NJIMA POVEZANA LICA IMAJU U ODNOSU NA KANDIDATE KOJI SE PRIJAVLJUJU NA KONKURS

ZOSOV ne reguliše oblast sukoba interesa zaposlenih u obrazovnim i vaspitnim ustanovama. S duge strane, Zakon o zaposlenima u javnim službama ne sadrži odredbe o upravljanju sukobom interesa koji se može javiti kod zaposlenih koji su članova konkursnih komisija za izbor direktora, odnosno za prijem u radni odnos u obrazovnim i vaspitnim ustanovama.

17. MIŠLJENJE VASPITNO-OBRAZOVNOG, NASTAVNIČKOG, ODNOSNO NASTAVNIČKOG I PEDAGOŠKOG VEĆA NEMA FORMALNI UTICAJ NA PREDLOG ZA IZBOR DIREKTORA

Iako je pribavljanje mišljenja vaspitno-obrazovnog, nastavničkog, odnosno nastavničkog i pedagoškog veća neophodan korak u procesu izbora direktora ustanove, ovo mišljenje ne obavezuje odbor, niti formalno utiče na formulisanje predloga za izbor direktora.

1. ČLANOVI VASPITNO-OBRAZOVNOG, NASTAVNIČKOG, ODNOSNO NASTAVNIČKOG I PEDAGOŠKOG VEĆA NISU U OBAVEZI DA PRIJAVE PRIVATNI INTERES KOJI IMAJU U ODNOSU NA KANDIDATE ZA IZBOR DIREKTORA O KOJIMA SE IZJAŠNJAVAJU TAJNIM GLASANJEM

Videti obrazloženje za članove konkursnih komisija.

2. DONOŠENJE ODLUKE O IMENOVANJU DIREKTORA MEĐU ONIMA KOJI SE NALAZE NA LISTI PREDSTAVLJA DISKRECIONO OVLAŠĆENJE MINISTRA

Ministar ima pravo da izabere bilo kog kandidata sa liste, bez obzira na predlog odbora ustanove. Imajući u vidu da ZOSOV ne propisuje pod kojim uslovima ministar može izabrati za direktora kandidata

mimo predloga odbora, može se zaključiti da on nema obavezu da takvu odluku obrazloži. Ovakva situacija ostavlja mogućnost da za direktora ustanove ne bude imenovano lice sa najadekvatnijim kompetencijama, već da postupak izbora bude vođen ličnim i partikularnim interesima, koji se pretpostavljaju javnom interesu.

3. USLOVI POD KOJIMA MINISTAR MOŽE DONETI ODLUKU DA NE IZABERE NIJEDNOG OD PREDLOŽENIH KANDIDATA NISU DOVOLJNO PRECIZNI

ZOSOV propisuje da će ministar doneti odluku o ponovnom raspisivanju konkursa za izbor direktora, ukoliko utvrdi da postupak konkursa nije sproveden u skladu sa zakonom, odnosno ukoliko bi izbor bilo kog kandidata sa liste mogao da dovede u pitanje nesmetano obavljanje delatnosti. Formulacija *mogao da dovede u pitanje nesmetano obavljanje delatnosti* je uopštena i podložna različitim tumačenjima u praksi, što ministru daje široka diskreciona ovlašćenja u pogledu donošenja odluke o ponovnom raspisivanju konkursa. U primeru koji je predstavljen u ovom izveštaju, ministar je obrazložio ponovno raspisivanje konkursa za izbor direktora upravo pomenutim razlogom. Nakon toga, na ponovljeni konkurs se prijavila kandidatkinja koja je imenovana za direktora škole.

4. NISU PROPISANI USLOVI POD KOJIMA POKRAJINSKI SEKRETARIJAT MOŽE ODBITI DAVANJE SAGLASNOST NA PREDLOG ZA IZBOR DIREKTORA

Organ upravljanja ustanove čije se sedište se nalazi na teritoriji AP mora pribaviti saglasnost Pokrajinskog sekretarijata na predlog o izboru direktora. Međutim, nije propisano pod kojim uslovima Pokrajinski sekretarijat može odbiti davanje saglasnosti, što zapravo znači da nema obavezu obrazlaganja takve odluke. Videti obrazloženje vezano za diskreciona ovlašćenja ministra u postupku izbora direktora.

5. DIREKTOR USTANOVE MOŽE DA ZAKLJUČI UGOVOR O RADU NA ODREĐENO VREME I UGOVOR O RADNOM ANGAŽOVANJU SA LICEM KOJE IZABERE BEZ PRIMENE BILO KAKVIH KRITERIJUMA

Postoji nekoliko slučajeva u kojima direktor može zaključiti ugovor o radu na određeno vreme bez sprovođenja konkursa. Međutim, ZOSOV ne propisuje bilo kakvu proceduru i kriterijume za odlučivanje o tome sa kim će biti zaključen ovakav ugovor.

6. ŠIROKA DISKRECIONA OVLAŠĆENJA DIREKTORA USTANOVE U POGLEDU SPROVOĐENJA DISCIPLINSKOG POSTUPKA PROTIV ZAPOSLENIH I SUKOB INTERESA U SLUČAJU DA JE ZAPOSLENI POVEZANO LICE

Prema postojećem normativnom okviru, direktor ustanove ima ekskluzivna i široka diskreciona ovlašćenja u pogledu iniciranja i sprovođenja disciplinskog postupka protiv zaposlenih. Ovakva

ovlašćenja direktora su pogotovo interesantna u pogledu njegovih srodnika ili povezanih lica. Naime, jasno je da je mala verovatnoća da se u celokupnom sistemu predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja pronađe slučaj u kojem je direktor ustanove pokrenuo i sproveo disciplinski postupak protiv svog zaposlenog srodnika ili povezanog lica. Pored širokih diskrecionih ovlašćenja u pogledu pokretanja i vođenja disciplinskog postupka, važno je napomenuti da kod direktora, u slučaju da se među zaposlenima u ustanovi nalazi njegov srodnik ili drugo povezano lice, postoji i permanentno stanje potencijalnog sukoba interesa. Dodatno, donošenje bilo koje odluke o pravima i obavezama zaposlenog srodnika ili povezanog lica dovodi direktora ustanove u situaciju stvarnog sukoba interesa.

7. ZAPOSLENI KOJI PREKRŠI PRAVILA O SUKOBU INTERESA PO PITANJU DODATNOG RADA NEĆE TRPETI NIKAKVE POSLEDICE

Zakonom o zaposlenima u javnim službama eksplicitno je propisano da: a) obavljanje dodatnog rada suprotno zabrani poslodavca, b) osnivanje, odnosno posedovanje vlasništva ili udela privrednog društva i javne službe ili c) bavljenje preduzetništvom suprotno zakonu, predstavljaju težu povredu radne obaveze za koju poslodavac može otkazati ugovor o radu zaposlenom.[197] Međutim, ZOSOV, među odredbama o težoj povredi radne obaveze, ne sadrži one koje se tiču dodatnog rada, osnivanja i vlasništva u privrednim društvima i javnim službama, odnosno bavljenja preduzetništvom. Imajući to u vidu, postavlja se pitanje da li pomenute povrede mogu biti osnov za vođenje disciplinskih postupaka pa samim tim i za otkazivanje ugovora o radu zaposlenih u obrazovnim i vaspitnim ustanovama.[198]

197 Vidi član 143. stav 1 tačke 7. i 9. Zakona o zaposlenima u javnim službama

198 Član 1. Stav 3. Zakona o zaposlenima u javnim službama glasi:“ Pojedina prava i obaveze iz radnog odnosa mogu se zakonom koji uređuje oblast u kojoj se obavlja delatnost za koju se osniva javna služba (u daljem tekstu: zakon kojim se uređuje rad javne službe) urediti i drugačije ako to proizilazi iz prirode poslova javne službe”.

7. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

U prethodnim delovima Izveštaja detaljno su prikazni postojeći sistemi za upravljanje rizicima za nastanak korupcije i identifikovani izvori rizika za nastanak korupcije u analiziranim procesima. Na osnovu predstavljenih nalaza, u nastavku teksta sledi set preporuka svim relevantnim akterima u cilju smanjenja intenziteta identifikovanih rizika korupcije

1 Obezbediti nezavisnost i objektivnost rada NAT i Komisije za akreditaciju

a) Smanjiti diskreciona ovlašćenja direktora prilikom donošenja konačne odluka o recenziji studijskih programa i fakulteta. U situacijama kada postoji neslaganje između odluke komisije i stručne službe, potrebno je predmet dostaviti drugostepenom organu na procenu. Konačna odluka o preinačenju ili saglasnost treba da bude doneta isključivo nakon dobijanja drugog mišljenja.

b) Povećati transparentnost i dodatno urediti postupak formiranja recenzentskih komisija. Osim kriterijuma, oblasti i strukture komisije, potrebno je uspostaviti mehanizam za praćenje angažovanja pojedinačnih recenzenata, kako se izbeglo da se većina predmeta dodeljuje istim licima.

c) Propisati način praćenja i ocenjivanja rada recenzenata, tj. kriterijume za evaluaciju njihovog rada. U bazi za praćenje rada recenzenata potrebno je da bude vidljivo da li su potkomisije odbijale njihove procene, odnosno da li je bilo slučajeva da zajednički izveštaji nisu prihvatani. Recenzenti za koje se utvrdi da nisu postupali profesionalno i u skladu sa prethodno postavljenim standardima treba da budu izuzeti iz daljeg rada, uz prethodno obaveštenje, kao i mogućnost osporavanja takve odluke. Sve izmene na listi recenzenata treba budu javno dostupne.

d) Izmeniti i dopuniti pravila o sukobu interesa u Etičkom kodeksu NAT. Konkretno, potrebno je objasniti sva tri oblika sukoba interesa: nepotizam, kronizam i klijentilizam, kao i sve tri vrste sukoba interesa: percipirani, mogući i stvarni sukob interesa. Pored toga, potrebno je dopuniti pravila o prijemu poklona, tako da se jasno definiše koje poklone mogu prihvatiti članovi komisije i stručne službe.

2 Jasno definisati procedure za dobijanje dozvole za rad i akreditaciju VŠU

a) Izmeniti i dopuniti član 52. ZOVO na taj način što će se propisati da je izdavanje dozvola za rad VŠU poslednji korak u procesu, koji sledi nakon dobijanja akreditacije. Dodatno, potrebno je propisati da se nakon godinu dana od izdavanja dozvole vrši redovna provera

kvaliteta za novouspostavljene VŠU ili programe, kako bi se proverila ispunjenost standarda u praksi.

3 Povećati transparentnost procesa provere kvaliteta VŠU

a) Uspostaviti i redovno ažurirati javno dostupnu bazu sa procenama ispunjenosti standarda za svaki program, kako bi studenti imali kompletnu informaciju o kvalitetu programa za koji se odlučuju.

b) Propisati i objaviti jasne i precizne kriterijume za određivanje cene akreditacije, vodeći računa o tome da prihodi NAT odgovaraju realnim troškovima, kao i o potrebi daljeg razvoja ovog tela.

4 Ojačati kapacitete Prosvetne inspekcije:

a) Izmeniti Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu, tako da se poveća broj radnih mesta za prosvetne inspektore u višim zvanjima, kao i broj inspektora zaduženih za oblast visokog obrazovanja.

b) Propisati kriterijume koji preciznije definišu potrebne kompetencije i znanja prosvetnih inspektora prilikom sprovođenja konkursa za prijem u radni odnos, te predvideti i proveru poznavanja poznavanje drugih propisa, koji su relevantni za vršenje inspekcijskog nadzora.

c) Intenzivirati sprovođenje obuka i standardizovati stručno usavršavanje prosvetnih inspektora na republičkom i lokalnom nivou (uvesti obavezne teme i minimalni broj sati usavršavanja). U okviru stručnog usavršavanja prosvetnih inspektora posvetiti posebnu pažnju pitanjima etike i integriteta i mehanizama za sprečavanje korupcije.

5 Obezbediti veću samostalnost u radu prosvetnih inspektora na lokalnom nivou

a) Izmeniti Zakon o zaštiti uzbunjivača, tako da se eksplicitno propiše da su poslodavci dužni da odrede najmanje dva ovlašćena lica za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem, uz konsultovanje zaposlenih, u cilju smanjenja koncentracije diskrecionih ovlašćenja prilikom vođenja postupka unutrašnjeg uzbunjivanja i jačanja poverenja u rad ovlašćenih lica.

b) Izmeniti Pravilnik o načinu unutrašnjeg uzbunjivanja, načinu određivanja ovlašćenog lica kod poslodavca, kao i drugih pitanja od značaja za unutrašnje uzbunjivanje, tako da se: bliže uredi postupak određivanja ovlašćenih lica kojim će se osigurati da ta lica uživaju poverenje najvećeg broja zaposlenih (izbor kandidata na osnovu tajnog glasanja svih zaposlenih).

6 Ojačati mehanizam unutrašnje kontrole Prosvetne inspekcije

a) **Izraditi smenice za postupanje unutrašnje kontrole u Prosvetnoj inspekciji, kako bi se bliže uredio način izbora i postupanja unutrašnje kontrole.**

b) **Organizovati obuke i specijalizacije za službenike koji obavljaje poslove unutrašnje kontrole radi sticanja dodatnih znanja i veštine za potrebe obavljanja ovog posla.**

c) **Uspostaviti evidenciju o pritužbama protiv prosvetnih inspektora, u cilju praćenja učinku pojedinačnih inspektora i preduzimanja potrebnih mera u slučaju ponovljenih nepravilnosti u radu.**

7 Obezbediti javnost u radu Prosvetne inspekcije

a) **Izraditi i objaviti uputstvo za građane o načinu podnošenja predstavke, pravilima postupka povodom predstavke i pravima podnosioca.**

b) **Propisati koje informacije je Prosvetna inspekcija dužna da objavi o vršenju poslova inspekcijskog nadzora.**

c) **Uspostaviti javno dostupnu evidenciju o radu prosvetne inspekcije u kojoj bi se nalazili periodični izveštaji i podaci o okončanim postupcima.**

8 Urediti proces javnih nabavki u sistemu obrazovanja

a) **Kontinuirano sprovoditi obuke za zaposlene u sektoru obrazovanja, koji su zaduženi za planiranje i sprovođenje javnih nabavki i time povećati kapacitete obrazovnih i vaspitnih ustanova, tako da se smanji učestalost izmena planova javnih nabavki.**

b) **Organizovati kontinuirane obuke za zaposlene u sektoru obrazovanja, koji su zaduženi za sprovođenje javnih nabavki, tako da se smanji broj podošenja zahteva za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i broj usvojenih zahteva.**

c) **Povećati dostupnost i vidljivost planova javnih nabavki institucija putem unapređenja sekcije „Planovi“ na portalu Javne nabavke tako da svi dokumenti vezani za određeni plan jednog naručioca budu hronološki vidljivi na istoj stranici i da postoji doslednost u unošenju punog imena naručioca.**

d) **Unaprediti procedure o pokretanju pregovaračkog postupka tako da Uprava za javne nabavke prvo razmotri svrsishodnost pokretanja ovog postupka, a zatim, nakon donošenja mišljenja, isto i podrobno argumentovano obrazloži.**

9 Dodatno definisati procedure vezane za davanje školskog prostora u zakup

a) **Propisati da obavezni deo procedure davanja prostora u zakup bude objavljivanje oglasa sa kompletnom dokumentacijom, kao i da postoji obaveza objavljivanja zaključenih ugovore o zakupu školskog prostora.**

b) **Podzakonskim aktom detaljnije regulisati prava i obaveze ustanova u sistemu obrazovanja u postupku davanja prostora u zakup u odnosu na prava i obaveze nosilaca prava svojine.**

c) **Izraditi model Pravilnika o postupku davanja u zakup školskog prostora (Uprava za javne nabavke u saradnji sa Ministrastvom).**

10 Izmeniti i dopuniti ZOSOV i/ili druge propise u oblasti obrazovanja i vaspitanja, tako da:

a) **se preciziraju uslovi i utvrde kriterijumi za predlaganje i izbor članova odbora ustanova;**

b) **konkursna komisija bude dužna da formira listu kandidata za direktora po redosledu - prvi na listi mora biti kandidat sa najvećim brojem osvojenih bodova;**

c) **odbor bude dužan da predloži za direktora kandidata koji je prvi na bodovnoj listi koju je sastavila konkursna komisija;**

d) **Pokrajinski sekretarijat odbija davanje saglasnosti na predlog za izbor direktora ustanove jedino u slučaju kada se utvrdi da taj postupak nije sproveden u skladu sa zakonom;**

e) **ministar bude dužan da, po pravilu, imenuje za direktora kandidata koji je prvi na bodovnoj listi. Samo u izuzetnim slučajevima, precizno propisanim zakonom, ministar može doneti odluku o imenovanju za direktora kandidata koji je sledeći na bodovnoj listi;**

f) **ministar donosi odluku o ponovnom raspisivanju konkursa samo u slučaju kada postupak izbora nije sproveden u skladu sa zakonom;**

g) **konkursna komisija formira listu kandidata za prijem u radni odnos u ustanovi po redosledu tako da prvi na listi bude kandidat sa osvojenim najvećim brojem bodova;**

h) **konkursna komisija bude dužna da donese odluku o izboru kandidata koji je prvi na bodovnoj listi, a ukoliko ovaj kandidat odustane, odluku o izboru kandidata koji je sledeći na bodovnoj listi;**

i) članovi konkursnih komisija imaju obavezu da potpišu izjavu da nemaju privatni interes u odnosu na kandidate koji su se prijavili na konkurs. Član konkursne komisije koji ne potpiše ovu izjavu mora biti zamenjen drugim članom;

j) se definiše pojam nedozvoljenog uticaja na člana konkursne komisije u vezi sa konkursom;

k) se propiše da pre glasanja vaspitno-obrazovnog, nastavničkog, odnosno nastavničkog i pedagoškog veća, svi kandidati za direktora usmeno predstavljaju svoj plan i program razvoja ustanove;

l) se propiše obaveza da pre glasanja, član vaspitno-obrazovnog, nastavničkog, odnosno nastavničkog i pedagoškog veća javno deklariše privatni interes koji ima u odnosu na kandidata za direktora i da se izuzme od glasanja;

m) se potpuno preuredi sistem pokretanja i vođenja disciplinskog postupka protiv zaposlenog koji je povezano lice sa direktorom ustanove, tj. da u takvim slučajevima direktor bude izuzet u potpunosti;

n) se uredi upravljanje sukobom interesa zaposlenih u obrazovnim i vaspitnim ustanovama, uključujući tu sledeća pitanja: a) definisanje pojmova; b) pravila upravljanja sukobom interesa; c) pravila o prijemu poklona, dodatnom radu, osnivanju privrednih društava, javnih službi i bavljenju preduzetništvom; d) sistem kontrole i nadzora u vezi sa sukobom interesa, i e) uspostavljanje sistema poverljivog savetovanja;

o) se propiše da su sve ustanove dužne da donesu interni akt kojim će se dodatno urediti postupak izbora najmanje dva ovlašćena lica za upravljanje sukobom interesa, poverljivo savetovanje i sprovođenje obuka o upravljanju sukobom interesa, etici i integritetu za zaposlene i rukovodioce u ustanovi;

p) se definiše kršenje pravila o upravljanju sukobom interesa kao teža povreda radne obaveze za koju se izriče odgovarajuća disciplinska sankcija.

11 Izmeniti i dopuniti Zakon o sprečavanju korupcije, tako da se:

a) precizno definiše pojam nedozvoljenog uticaja na funkcionera;

b) precizno propiše postupanje Agencije u slučaju da funkcioner prijavi vršenje nedozvoljenog uticaja;

c) precizno propišu mere zaštite funkcionera koji prijavi nedozvoljeni uticaj ili uputi na odredbe drugog zakona koji reguliše to pitanje.

12 **Organizovati i sprovoditi kontinuirane obuke za funkcionere i zaposlene u obrazovnim i vaspitnim ustanovama, tako da se osposobe za prepoznavanje i upravljanje sukobom interesa, kao i rešavanje etičkih dilema koje se javljaju u vezi sa dužnostima i poslovima koje obavljaju.**