

---

# АНАЛИЗА РАДА АГЕНЦИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У ПРОСВЕТИ

---

УДК 354:343.352]:37.014.5(497.11)

<https://doi.org/10.22182/ajp.1512021.5>

Прегледни рад

Душан Чорбић\*

Факултет политичких наука, Београд

---

## Сажетак

Корупција представља један од најозбиљнијих проблема по стабилност институционалног поретка Републике Србије. Услед ширине феномена овај рад фокусиран је на лоцирање корупције у сектору образовања, имајући у виду актуелност дате тематике. У ту сврху, потребно је обрадити случајеве корупције на тржишту уџбеника и валидности диплома и плагијата на факултетима, која се могу окарактерисати као најпроблематичније тачке у систему просвете. Такав тип анализе изискује увид у рад Агенције за борбу против корупције, која представља неизоставну карику у процесу превенције корупције уопште, а самим тим и корупције у просвети.

**Кључне речи:** корупција, Агенција за борбу против корупције, просвета, Република Србија, борба против корупције.

Република Србија се, попут већине посткомунистичких држава, суочава са последицама транзиције од којих је корупција свакако један од најзначајнијих проблема. Другим речима, корупција се може окарактерисати као ендемска болест свих транзиционих друштава која пате од значајног степена институционалног дефицита. Реч је о широј проблематици где се феномени као што су организовани криминал и корупција могу дефинисати као индикатори нестабилног и поремећеног институционалног амбијента.

---

\* [dusancorbic@gmail.com](mailto:dusancorbic@gmail.com). Истраживање је спроведено за потребе докторских студија аутора.

Отуда је и третирање овог питања важно управо у циљу потпунијег разумевања ширег контекста друштвено-политичких кретања у Републици Србији.

Корупција се у том смислу издваја као значајна препрека нормалном функционисању и јачању институционалног поретка у Србији. Адекватна анализа дате проблематике изискује њено разлагање и сагледавање кроз читав низ области, што говори о озбиљности проблема. Издвајањем конкретног истраживачког поља, пружа се оквир за свеобухватнију анализу датог проблема. У том контексту је и овај рад фокусиран на разматрање заступљености корупције у области образовања. Тај сектор је прилично индикативан када је реч о размерама корупције, о чему сведоче и конкретни случајеви који ће бити размотрени у раду.

Након бројних афера, сектор просвете је постао терен за примену антикоруптивних мера, као што је недавно усвојени Закон о учбеницима, имајући у виду проблематичност те области. Самим тим просвета је постала адекватан оквир за анализу коруптивних испољавања и последица које такав вид проблема доноси са собом. Према томе, у наставку рада најпре ће се приказати појмовна одређења и третирање корупције у законодавству Републике Србије. Након тога следи конкретизација проблема у виду приказивања стања корупције у просвети у петогодишњем периоду, закључно са 2020. годином. У циљу свеобухватније анализе, ова проблематика ће бити представљена кроз доминантну перцепцију грађана о овом феномену, као и флагрантан пример корупције на тржишту учбеника. На крају, изложиће се актуелни оквир планирања и потенцијална решења у превенцији овог проблема.

## ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ КОРУПЦИЈЕ

### Појам корупције

Појам корупција потиче од латинске речи *corruptio*, што значи поткупљивање, подмићивање, поквареност, изопаченост (Рејановић 2012, 230). Реч је проблему који се тиче повреде интегритета јавне службе, отуда и дефиниције овог појма неминовно укључују тај етички аспект (Фатић 2005б, 70). Важно је нагласити да коруптивно понашање корелира са обављањем јавне службе, која уз злоупотребу и остварену корист представља конститутивни елемент за одређење појма корупције (Stoilković 2013, 144). Из тога следи елементарно одређење корупције као злоупотребе јавног овлашћења ради стицања неке приватне користи (Фатић 2005а, 4). Дакле, под појмом корупције се подразумева незаконито

поступање државних органа, правосудних и других државних институција и агенција, као и осталих субјеката на власти (Грегориан 2015, 153).

У ширем значењу, корупција обухвата све облике злоупотребе службених овлашћења и положаја из користољубља, као што су подмићивање, злоупотреба положаја и овлашћења, примање поклоне и провизија, а у ужем смислу то су деликт давања и примања мита (Бошковић 1999, 145, цитирано у: Павловић, Ђукић и Ђорђевић 2015, 276). Конвенција Уједињених нација против транснационалног криминала дефинише корупцију као кривично дело које је учињено са намером обећања, понуде или давања државном службенику, посредно или непосредно, непримерене користи како би предузео неку радњу или се од ње уздржао, а која је део његових јавних овлашћења односно дужности, као и измиривање или прихватање непримерене користи од стране јавног службеника како би предузео радњу или се уздржао од предузимања радње коју је иначе дужан да предузме (Ђукић 2012, цитирано у: Павловић, Ђукић и Ђорђевић 2015, 276) Вито Танци (eng. *Vito Tanzi*), наводи да корупција настаје услед намерног нарушавања принципа непристрасности при доношењу одлука у циљу присвајања неке погодности (према: Бјелајац 2015, 45).

## Подела корупције

Постоји неколико класификација корупције према различитим критеријумима, а као базична подела често се наводи она која полази од поставке да је главни извор корупције начин функционисања и природа политичке и економске компоненте друштвеног система. Из тога и проистиче подела на два основна и међусобно повезана типа корупције, политичку и економску. Политичка корупција подразумева повезаност политичке елите са економском. Примера ради, овај вид корупције често се испољава као вршење утицаја на бираче расподелом новца и других материјалних користи. Економска корупција односи се на концентрацију економске моћи у рукама малог броја људи који имају јаке везе са носиоцима политичке моћи (Ćirić i dr. 2010, 12).

Ако као критеријум за класификацију узмемо ниво овлашћења у одлучивању на коме се корупција јавила, разликују се две поделе, од којих једна издваја крупну, средњу и ситну корупцију, а друга политичку и административну. Крупна корупција подразумева злоупотребе носиоца политичке и економске моћи и као таква узрокује највећу материјалну штету. У оквиру овог типа често се

наводи и владина корупција као модел проневере државног богатства од стране чланова владе. Постојање овог вида корупције често служи као показатељ нестабилног функционисања државних институција. Средња корупција се испољава у давању и примању мита и среће се најчешће у привредној сфери, док ситну корупцију врше обично нижи службеници јавне управе (Ćirić i dr. 2010, 12, 13). Ситна корупција се у друштвима у транзицији, у која спада и Србија, сматра знаком пажње и добре воље и као таква није незаконита јер углавном не подразумева кршење прописа, односно поверених јавних овлашћења (Milenković 2017, 27).

Административна корупција је мотивисана стицањем користи за појединца који располаже јавним овлашћењем, при чему корист не мора бити материјална и стечена на стриктно незаконит начин, што и ствара проблеме у процесу идентификације и превенције корупције. Насупрот томе, политичка корупција, којом се стиче корист за неку политичку странку или интересну групу, представља драстично кршење закона, а чест случај овог вида злоупотребе је куповина гласова у парламенту (Фатић 2005а, 6, 7).

Најраспрострањенијом врстом корупције сматра се индивидуална корупција коју врше искључиво два лица која врше кривично дело давања и примања мита (Šaljić 2015, 140, 141). Теорија познаје и многе друге класификације корупције попут централизоване и децентрализоване, системске и хаотичне (Ćirić i dr. 2010, 14, 15), агенцијске и принципалске итд (Stoiljković 2013, 145).

### Узроци корупције

Незаобилазан део сваке расправе о корупцији су узроци овог феномена и у том погледу постоји неколико приступа. Обично се издвајају антрополошки и системски приступ, од којих је други заступљенији па ће из тог разлога бити додатно објашњен. Такође, треба навести и чувену Клитгардову формулу о узроцима корупције, која гласи: „Корупција је једнака збиру монопола и дискреције минус одговорност.“ (Klitgaard, 1998 цитирано у: Рејановић 2012, 231). Прецизније, што су већи монопол, дискреција и политички интерес, а одговорност мања, корупција је већа и обрнуто (Aras 2007, 30).

Поменути системски приступ разликује политичке и економске узроке коруптивног деловања. Као главни политички узроци корупције истичу се непостојање контроле политичке елите и повезаност центара економске и политичке моћи. Кључним економским узроцима најчешће се идентификују велика дискрециона

овлашћења државног апарата у сфери економије, монополски положај привредних субјеката, недостаци у пореском систему и систему радних односа и др (Ćirić i др. 2010, 17).

## Карактеристике корупције

Теоријско одређење овог појма неминовно укључује и основне карактеристике као важан елемент у циљу бољег разумевања и идентификовања дате појаве. Наиме, у ту групу кључних карактеристика се убрајају: прикривеност, променљивост облика у којима се испољава и њихова прилагодљивост новим условима, разноликост појавних облика, распрострањеност и међународни карактер, користољубиви мотив и неетичност (Павловић, Ђукић и Ђорђевић 2015, 278). У наставку рада представиће се и законски оквир и одређење ове проблематике са посебним освртом на законско регулисање корупције у области просвете, што је уједно и предмет дате анализе.

## ЗАКОНСКИ ОКВИР КОРУПЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Озбиљније третирање корупције у правном поретку Републике Србије започело је након промена 2000. године. Тачније, 2001. године изменама и допунама Кривичног закона додато је читаво поглавље, насловљено “Кривична дела корупције” (Фатић 2005а, 16). Од тада је започела озбиљнија борба против корупције која је у предстојећим годинама формализована доношењем низа закона и оснивањем институција који су на директан или индиректан начин имали за циљ превенцију овог проблема.

У том контексту треба навести и најзначајније међународне акте из ове области које је Србија ратификовала, а међу којима се издвајају: Конвенција УН против корупције, Конвенција УН против транснационалног организованог криминала, Кривичноправна конвенција Савета Европе о корупцији, Грађанскоправна конвенција против корупције Савета Европе као и Конвенција Савета Европе о прању, тражењу заплени и конфискацији прихода стечених криминалом (Јовашевић 2009, 86, цитирано у: Петровић 2015, 29).

Основу домаћег законодавства у борби против корупције чине Кривични законик, Законик о кривичном поступку, Закон о Агенцији за борбу против корупције, Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, Нацио-

нална стратегија за борбу против корупције. Такође, важно је поменути и акте попут Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закона о Безбедносно-информативној агенцији, Закон о извршењу кривичних санкција, као важне у превенцији коруптивних појава (Петровић 2015, 29).

Када је реч о дефинисању појма корупција у законодавству Републике Србије, Национална стратегија за борбу против корупције, ову појаву дефинише као “однос који се заснива на злоупотреби овлашћења у јавном или приватном сектору ради стицања личне користи или користи за другог” (Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године [НСБПКРС] 2013, 1). Даље, Кривични законик међу коруптивна кривична дела наводи пре свега: примање и давање мита, злоупотребу службеног положаја, несавестан рад у привредном пословању, трговина утицајем, као и кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика (Петровић 2015, 30,31; Кривични законик [КЗ] 2016).

Имајући у виду тематику рада посебно је важно истаћи наведени Закон о Агенцији за борбу против корупције и актуелни Закон о спречавању корупције будући да је овим законима прописано деловање институције чији је примарни задатак превенција овог феномена (Закон о Агенцији за борбу против корупције [ЗАБПК] 2010; Закон о спречавању корупције [ЗСК] 2021). Када је у питању њено деловање треба поменути да је према слову наведених закона одговорна Народној скупштини, а органи Агенције су одбор/Веће и директор (Извештај Агенције за борбу против корупције [АБПК] 2019, 8; ЗСК 2021). Поред Агенције, потребно је поменути и Савет за борбу против корупције који је основан одлуком Владе Републике Србије 11. октобра 2001. године. Савет представља стручно и саветодавно тело Владе основано са задатком да предлаже мере у борби против корупције и прати њихово спровођење, али и да даје иницијативе за доношење прописа, програма и других аката и мера у тој области (Савет за борбу против корупције [СБПК] 2019).

### **Законска регулација корупције у просвети**

Наведени акти односе се и на регулацију корупције у области просвете. Посебну пажњу корупцији у просвети поклањају и поменута тела која ту проблематику износе детаљније у својим извештајима, о чему ће бити речи. У погледу превенције овог проблема важно је истаћи и Закон о основама система образовања и васпитања који је значајан због транспарентнијег избора за руко-

водећа места у образовним институцијама, прописујући поступак избора директора на конкурс (Извештај о спровођењу националне стратегије АБПК 2019). Такође, Закон о уџбеницима из 2018. године је важан у контексту дате тематике с обзиром да је због корупције на тржишту уџбеника, што ће у каснијем делу рада бити посебно обрађено, овај закон био предмет бројних критика о неадекватној регулацији ове области (Закон о уџбеницима [ЗУ] 2018). У наставку следи приказ успешности рада на основу донетих законских аката, као и навођење тешкоћа са којима се Агенција за борбу против корупције сусретала у области просвете.

## САЖЕТАК СТАЊА КОРУПЦИЈЕ У ПРОСВЕТИ

Просвета се може означити као једна од најпроблематичнијих области у погледу степена корупције, о чему сведоче бројни подаци. У том смислу, илустративно делује Извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2018. годину у којем се наводи да је у погледу „изречених мера јавног објављивања препорука за разрешење због повреде Закона о Агенцији у ситуацијама које представљају сукоб интереса, 22 мере изречене су функционерима који своје функције врше у установама система образовања и васпитања (основне и средње школе, високошколске установе, факултети и предшколске установе), четири (4) мере су изречене функционерима у органима здравствених установа, четири (4) председницима општина, седам (7) члановима општинског већа, једна начелнику општинске управе, једна директору центра за социјални рад, једна директору туристичке организације, једна заменику председника општине, две директорима јавног предузећа, једна директору привредног друштва чији је оснивач јединица локалне самоуправе, једна директору привредног друштва чији је оснивач РС“ (Извештај АБПК 2019, 27).

Дати приказ показује да су коруптивном деловању подложни пре свега функционери у овој области, а за њима следе запослени просветни радници. Као главни узрок корупције у просвети најчешће се наводе непотизам и економски мотиви, прецизније материјална корист као повод за бројне коруптивне радње (Шкаро 2016, 2, 3). Иако постоје извесни помаци у превенцији корупције у просвети, они остају у сенци скандала који су потресали ову област у протеклих неколико година. Треба подсетити на злоупотребу тестова за малу матуру који су пре полагања пријемног испита 2013. године процурили у јавност, тако што их је изнело лице запослено у Службеном гласнику (Миленија Симић-Миладиновић 2013). Аген-

ција за борбу против корупције је тим поводом издала саопштење у којем се тврди да Министарство просвете није учинило довољно у циљу смањивања ризика око датог спровођења мале матуре (Агенција за спречавање корупције, [АСК] н.д.). Као последица овог случаја тадашњи министар просвете је поднео оставку. Индикативније делује и случај корупције на тржишту уџбеника. Област високог образовања је нарочито подложна коруптивним појавама, па не чуде све чешће прозивке око валидности диплома и плагијата на факултетима. С тим у вези, у извештају Агенције за 2015. годину наводи се да се „жаришта корупције налазе у областима издавања уџбеника за основно и средње образовање, заснивања радних односа у основном и средњем образовању, управљања установама високог образовања и у процесу одбране докторских дисертација“ (Извештај АБПК 2016, 54). Висок степен корупције у овим сферама последица је управо материјалних користи које одговорна лица стичу кроз коруптивне радње у наведеним областима. Притом, и неадекватну превенцију корупције у тим областима треба тражити, између осталог, у наведеним материјалним мотивима запослених у сектору просвете. Самим тим, као најраспрострањенији типови корупције у систему образовања могу се означити средња, ситна, као и административна корупција.

Поред наведеног приказа најкритичнијих поља испољавања корупције уочљива су и настојања државних органа у погледу превенције ове проблематике. Позитиван елеменат превенције представља део извештаја Агенције за претходну годину у којем стоји да је разрешење функционера образованих институција на основу измене Закона о основама система образовања и васпитања сада у надлежности министра просвете, који све чешће позитивно одговара на иницијативе Агенције за борбу против корупције (Извештај АБПК 2019, 26).

Такође, према Извештају Агенције за 2017. годину, Министарство просвете, науке и технолошког развоја наставило је праксу достављања нацрта прописа Агенцији ради прибављања мишљења о процени ризика корупције. Исти извештај наводи и повећање броја донетих планова интегритета „као превентивног институционалног механизма у борби против корупције и других неправилности“, у систему просвете. Прецизније, план интегритета су донели сви универзитети у Србији, 85% факултета, 72% средњих школа, 55% високих школа, 67% основних школа, као и 65% предшколских установа (Извештај АБПК 2018, 43-47).

Наведени случајеви јасно говоре о стању корупције у просветном сектору, који се све чешће са здравством класификује као

најозбиљнији проблем у датом контексту. Како се ради о широкој теми, у наставку рада ће се у циљу свеобухватнијег разумевања проблема ова тематика разрадити приказивањем главних притужби грађана о корупцији у просвети, а навођењем познатог случаја корупције на тржишту уџбеника, пружиће се потпунија слика корупције у овој области.

## ПЕРЦЕПЦИЈА ЈАВНОСТИ О КОРУПЦИЈИ У ПРОСВЕТИ

У извештајима Агенције за борбу против корупције, грађани фаворизују област просвете када је реч о распрострањености корупције. Другим речима, у току 2015. године грађани су на корупцију у просвети указали у 12 одсто представки, док је 2016. године та бројка износила 20 процената. Према Извештају за 2016. годину, најзаступљенија је подобласт високог образовања, па следе подобласти основног, предшколског и средњег образовања (Извештај АБПК 2017, 15). У прилог томе иду налази истраживања који показују став да корупције има највише на факултетима и вишим школама (46%), затим у средњим школама (16%), а на крају следи основна школа, где се издваја став да међу учитељима има најмање корупције (6%). О степену перцепције грађана о корупцији у просвети говори и податак истраживања из децембра 2015. године, када је 70 одсто испитаних грађана за лоше стање у образовању кривило неререформисан и слаб образовни систем и 62 процената испитаника који су за лош квалитет образовања сматрали најодговоривијим фактором системску корупцију на свим нивоима (UNDP 2015, 19). На основу анализа које је спровео *Transparency International* 2013. године, утврђено је да је у Србији чак 15% испитаника дало мито у образовању, што је највише у региону, па самим тим потврђује раније изнет став о материјалним користима као главним покретачима корупције у области образовања. (Шкаро 2016, 3).

У подобласти високог образовања која је перципирана као најкорумпиранија, грађани најчешће указују на недовољну транспарентност коришћења средстава универзитета, а самим тим износе сумњу у незаконито коришћење средстава факултета које није у циљу унапређења квалитета рада универзитета. Такође, мета честих критика је и правни оквир који регулише избор у наставничка звања за који се тврди да је нетраспарентан и да оставља простор за бројне злоупотребе. (Извештај АБПК 2017, 36).

У подобласти високог образовања озбиљан проблем пред-

стављају и све чешће појаве куповине диплома и плагијата. Ова тема је посебно актуелна имајући у виду да се неколико државних функционера оптужује за ова дела. Нетранспарентне и у крајњој линији, контраверзне провере њихових доктората довеле су до пада кредибилитета високог образовања у јавности. Контраверзан је и начин састављања комисија које испитују те докторате па се о корупцији у поменутом случају може расправљати из више угла.

У подобластима основног и средњег образовања важно је поменути систем корупције који је постојао у организовању ђачких екскурзија што је спречено тако што су школе натеране да ове поступке спроводе по правилима јавних набавки, а не директним погодбама које су омогућавале висок степен корупције у тој области (UNDP 2015, 20). Прецизније, услед непостојања званичне контроле тендера за избор агенција преко којих ће ђаци путовати на екскурзије, долазило је до намештања понуда из чега су као добитници излазили фаворизоване туристичке агенције и директори школа. Сем новчаних користи које добијају овим путем, директори школа користе и могућност бесплатног летовања за целу породицу о трошку туристичке агенције, као накнаду за намештен посао (Novi magazin 2013).

Велики број грађана и удружења поднели су представке Агенцији за борбу против корупције поводом случаја корупције на тржишту уџбеника којима се указује на незаконитости поводом спроведених конкурса. Реч је о коруптивним механизмима који указују на ниво овог проблема у образовању, па ће у наставку рада овај случај бити посебно размотрен као сликовит модел злоупотреба у сектору просвете.

Дакле, из наведеног следи да јавност јасно перципира које су то области корумпиране и у којим видовима се корупција појављује у тим областима. Та чињеница је важна јер показује да постоји одређена свест о проблему корупције, што је неопходан услов у процесу превенције истог. Имајући у виду висок ниво корупције у сектору просвете, освешћеност грађана о овом проблему је неизоставан елемент у циљу унапређења рада образовних институција.

## **КОРУПЦИЈА НА ТРЖИШТУ УЏБЕНИКА**

Да би се разумео шири контекст корупције на тржишту уџбеника, потребно је навести да је простор за махинације отворен 2003. године када се почело са либерализацијом овог тржишта. Наиме, до тада је монопол за издавање уџбеника имало јавно предузеће Завод за издавање уџбеника, а након тога улогу доминантног

издавача преузима немачка компанија која данас контолише око 50 одсто датог тржишта (Ђорђевић 2018).

Неправилности које су се појавиле на тржишту уџбеника често се наводе као пример распрострањености корупције у просвети. Овај случај се веже за 2016. годину када је Министарство просвете спровело Јавни конкурс за избор уџбеника који ће се користити у основним и средњим школама на територији Републике Србије од школске 2016/2017. до 2018/2019. године. Убрзо по спровођењу конкурса, на адресу Агенције за борбу против корупције стигао је велики број представки у којима се указивало на постојање нерегуларности током спровођења тог конкурса. У њима се тврдило да су одређени издавачи током спровођења поступка избора уџбеника нудили разне погодности директорима школа, наставницима, професорима и ученицима као што су погодност да одређен број ученика добије бесплатне уџбенике, али и поклоне у виду школских торби, интерактивних табли, таблет рачунара, практикума. Наравно, циљ тих активности био је избор уџбеника одређеног издавача (Извештај АБПК 2017, 35). Један од најдрастичнијих примера те врсте јесте понуда наставницима и професорима за учешће на четвородневном стручном семинару у иностранству за свега двадесет евра по особи (АСК).

На основу тога може се закључити да су одређени издавачи утицали на тржишну цену уџбеника кроз нуђење неконкурентних услова пословања, што говори о постојању трендова монополизације на тржишту уџбеника. Агенција је током 2016. године обавестила Апелационо јавно тужилаштво у вези са основним школама које су примиле поклоне. Према томе, због сумње да постоји корупција у датом случају Агенција је организовала координациони састанак државних органа на тему корупције у просвети на којем је закључено да решавање проблема у поступку избора уџбеника захтева синхронизовано деловање свих надлежних државних органа и да је самим тим неопходно извршити анализу слабих тачака у овом поступку којима ће се увећати интензитет ризика на корупцију, те на основу тога дефинисати одговарајућа решења (Извештај АБПК 2017, 35). У ту сврху је договорено формирање радне групе чији би рад координисала Агенција за борбу против корупције. Закључак ове радне групе односио се на критику Просветне инспекције која је у датом случају морала да уради више, али и Министарство просвете које је требало да покрене прекршајне поступке што није учињено (Ђорђевић 2018).

Све то је натерало одговорне државне органе да се озбиљније посвете овом проблем па је тако најављена промена Закона

који регулише ову материју из 2015. године. Будући Нацрт закона састојао се из низа одредби које су имале за циљ да смање монополизацију тржишта као и потенцијална поља за коруптивно деловање. Управо је дискусија око тог Закона показала праву природу тржишта уџбеника о којој је било речи. С тим у вези, тадашњи министар просвете је писмено обавестио Агенцију за борбу против корупције да је током израде Закона био “изложен притисцима, претњама и покушајима застрашивања од стране одређених издавачких кућа, као и других лица која су била повезана са тим издавачима“ (Ђорђевић 2018).

На крају, у априлу 2018. године усвојен је нови Закон о уџбеницима као део компромиса са највећим издавачким кућама. Нова верзија закона не доноси потребна побољшања на које је више пута указивала Агенција за борбу против корупције, а које се пре свега односе на сукоб интереса, избор и праћење уџбеника и недостатак критеријума за одлучивање (Pravni portal 2018). Главни мотиви за овакво деловање су покушаји монополизације тржишта уџбеницима. У том контексту треба сагледавати и штету коју трпе родитељи који немају могућност избора производа који на крају плаћају.

Чињеница да овај проблем још увек није решен и да постоји опасност од злоупотреба, најбоље говори о степену корупције у просвети и постигнутим резултатима у овој области. Притом, ово није једини случај корупције у вези са тржиштем уџбеника. Подсећања ради, начелник просветне инспекције у Министарству просвете смењен је са те функције 2014. године, након што се испоставило да је његов син власник издавачке куће која је вршила дистрибуцију уџбеника, што указује на постојање административне корупције и могућности за злоупотребе у вези са овим питањем. (UNDP 2015, 20).

## **ПЕРСПЕКТИВЕ И РЕЗУЛТАТИ У БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ**

На основу изложеног може се закључити да је корупција у сектору просвете итекако распрострањена и да Србији предстоји озбиљан посао у процесу превенције овог проблема. Поменуте афере са уџбеницима, плагијати, као и афера “Индекс”, били су пресудни у контексту активнијег приступа борби против корупције у образовању, па се задњих година као последица појачане свести о томе доносе закони, организују радионице, предавања, пројекти са циљем ефикаснијег суочавања са лепезом коруптивних појава у овој области.

Како се реформа образовања намеће као једино решење, државни органи су донели неколико аката са циљем да се унапреди тај процес. С тим у вези, 2012. године је донет Акциони план за борбу против корупције у образовању на основу препорука ОЕЦД, под називом “Јачање интегритета и борба против корупције у образовању”. У њему се као смернице за унапређење образовања, између осталих, наводе потреба развоја правног оквира за прикупљање и обраду података, планирање средстава за потребе спровођења истраживања и анализе у циљу препознавања коруптивних активности у образовању, успостављање јединственог информационог система просвете и науке, измене процедуре за давање информација заинтересованим странкама, објављивање жалби, представки, приговора на сајту Министарства, као и спровођење сега тематских кампања у циљу превенције корупције (МПН 2012).

У погледу тренутног стања у сфери високошколског образовања, у Стратегији за борбу против корупције се наводи да је питање приватних високошколских установа недовољно регулисано, с обзиром да нису прописани адекватни стандарди и механизми контроле квалитета, што отвара могућност злоупотребе у оквиру ових образовних установа. Међу главним проблемима истиче се и недовољна транспарентност у различитим сферама ове области. Почев од дискреционих овлашћења руководиоца просветних институција по многим питањима до тога да је целокупан нормативни оквир недовољан да би омогућио транспарентан рад ових институција (НСБПКРС 2013). Степен нетраспарентности, показан кроз раније наведене примере, постао је важно питање у контексту превенције корупције у образовању па самим тим сви планови истичу значај тог аспекта. Нова законска решења усмерена су управо на унапређење тог елемента нарочито у контексту избора у академска звања и руководећа места.

У даљем процесу усвајања антикоруптивних мера подстицајно делују евроинтеграциони токови, будући да се из фондова Европске уније финансирају пројекти који имају за циљ управо превенцију корупције. Према поглављу 23, Србија се обавезала да ће се ускладити са политикама и стандардима Европске Уније па самим тим ово питање добија на важности. С тим у вези, Агенција за борбу против корупције укључена је у спровођење пројекта „Јачање интегритета и борба против корупције у високом образовању у Србији“ и „Подстицање демократске културе у школама“ кроз учешће у Надзорним одборима пројекта као и у појединим пројектним активностима. Овај пројекат финансирају Европска

унија и Савет Европе кроз Заједнички програм за Западни Балкан и Турску (Извештај АБПК 2019, 40).

Такође, од значаја је и помоћ коју већ пар година пружа Мисија ОЕБС у Србији у оквиру свог програма помоћи развоју правосуђа, безбедности и заштити људских права. У оквиру борбе против корупције у просвети неопходно је повезати се на међународном нивоу како би се добила одговарајућа помоћ. У том смислу делује индикативно платформа Савета Европе (ЕТИНЕД) са циљем да подели информације и искуства у области транспарентности и интегритета у образовању. Сличну платформу основала је и Организација Уједињених нација за образовање, науку и културу (УНЕСКО) (Шкаро 2016, 12).

У циљу што ефикасније борбе у превенцији корупције у образовању, Република Србија је усвојила неколико закона који регулишу ову област. Током 2018. године је усвојен Закон о просветној инспекцији који је прописао послове и овлашћења просветног инспектора по општинама и градовима у циљу целисходније регулације све чешћих коруптивних појава у образовном систему. (РТВ 2018). У том контексту је значајно усвајање Закона о запосленима у јавним службама којим се уређује радно-правни статус и плате запослених у јавним службама, односно у просвети (Извештај о спровођењу националне стратегије АБПК 2019). Закон о заштити узбуњивача је посебно важан будући да се корупција најбоље открива изнутра (Видети: Стевановић 2016).

Даљи кораци превенције захтевају одлучније поступке државних органа у погледу санкционисања одређених појава као што су већ поменути случајеви плагирања и уџбеничке корупције. Зато су и превентивни механизми попут просветних инспекција, провере акредитација нужни за нормално функционисање образовног система. У контексту плагирања значајно је коришћење ИТ програма за контролу могућег плагирања (Турнтин, Ефорус итд). Наиме, постоји иницијатива да се удруже факултети који користе ефорус и турнтин систем и да оформе своју групу у којој ће све бити на једном месту. Носилац тог пројекта би био Универзитет у Београду, а производ тога би била јефтинија цена појединачне претраге и веће могућности за утврђивање плагијата (Гуцијан 2016). Дато стање изискује и појачану едукацију младих о последицама корупције кроз разне трибине, радионице, али и укључивање ове теме у наставни план чиме се спречава могућност да и сами буду подложни коруптивним радњама у будућности (Шкаро 2016, 11, 12).

Агенција за борбу против корупције је организовала неколико радионица у циљу едукације о проблему корупције у просвети,

као и састанке на којима су стручњаци из различитих области расправљали о горућим проблемима са којима се суочава сектор просвете. Ипак, надлежности Агенције су такве да она, у циљу што успешније превенције корупције, мора да успостави блиску сарадњу са осталим државним органима. Међу препрекама у раду Агенције истичу се одсуство владавине права изражено кроз неуспелу реформу правосудног система, привредна неразвијеност, али и вредносни систем који легитимизује коруптивно понашање. У таквим околностима су домети рада Агенције су ограничени што постаје посебно видљиво кроз склоности носилаца политичке моћи да индиректно утичу на рад Агенције (ЗАБПК 2010).

Према томе, као мере неопходне за успешан процес превенције коруптивног деловања како у просвети, тако уопште могу се издвојити политичка воља, нулта толеранција корупције, изградња система и јачање институција за борбу против корупције, чвршћа сарадња антикоруптивних тела. Такође, потребно је унапредити транспарентност у погледу располагања јавним средствима и ресурсима, али и побољшање рада полиције, судства, тужилаштва у делу контроле и кажњивости (Gavrilović i dr. 2013, 47). Једино у атмосфери сарадње државних органа Агенција за борбу против корупције може пружити свој пун потенцијал, посебно јер реч о младом телу које треба институционално етаблирати.

Поред материјалне штете коју су наведени поступци корупције у просвети проузроковали, дошло је и до подривања институционалних механизма. На тај начин и обичан грађанин губи поверење у ауторитет државе, њене институције и правосудне органе (Грегориан 2015, 153). Некажњива коруптивна понашања заправо су показатељ правог стања у виталним областима какво је правосуђе. У крајњој линије, степен корупције који је изложен у претходном делу рада указује на проблем институционалног дефицита.

Дакле, успешно решавање ових проблема требало би да прати путању усвајања европских стандарда. Неопходно је остварењивање ове области у виду дигитализације и развијања јединственог информационог система. Важан сегмент превенције представља и транспарентност, нарочито када је реч о финансијским средствима образовних институција. Требало би размотрити и повећање примања просветних радника будући да су ниске плате један од главних узрочника корупције у просвети. Најзад, решавање ових питања је нужно с обзиром да нефункционалан и корумпиран образовни систем у крајњој инстанци доводи до озбиљнијих проблема у вези са ширим институционалним контекстом.

## ЗАКЉУЧАК

На основу наведеног може се констатовати да је корупција у образовању дубоко укоренења што изискује више одлучности у правцу њеног сузбијања. Чињеница да многи случајеви коруптивног деловања нису решени одликава то стање указујући на шири проблем (не)функционалности институција. Као последица таквог стања долази до опадања квалитета образовања, што има вишеструке импликације.

Нерешеност наведених случајева корупције показује да не постоји одговарајући степен политичке воље да би се ови проблеми почели темељније решавати. Позадина тог проблема састоји се у појединачним интересима који се углавном свде на стицање, прибављање материјалне користи кроз дате коруптивне радње.

Рад Агенције за борбу против корупције је као што је и представљено, дао велики допринос тој борби, али је функционисање ове институције немогуће посматрати изван ширег контекста који подразумева кооперацију и посвећеност низа државних органа у процесу превенције. Резултати њеног рада зависе од степена независности и количине расположивих ресурса неопходних за успешну превенцију корупције.

На крају, важно је нагласити да се као главни проблем издваја недостатак политичке воље и доминантна политичка култура која погодује егзистенцији различитих видова корупције. Услед тога долази до постепеног урушавања институционалне инфраструктуре па у том контексту треба посматрати и позицију Агенције за борбу против корупције као релативно младе и недовољно етаблиране институције. Најзад, потребно је нагласити да се урушавањем темељних вредности, ризикује да ове појаве постану друштвено прихватљив начин понашања.

## РЕФЕРЕНЦЕ

Агенција за спречавање корупције [АСК]. „Кординациони састанак о злоупотребама у поступку избора удбеника“, Последњи приступ 29. мај 2021. <http://www.acas.rs/10950-2/>

Агенција за спречавање корупције [АСК]. н. д. Саопштење за јавност Агенције за борбу против корупције поводом „мале матуре“. Последњи приступ 30. мај 2021. <https://www.acas.rs/saopstenje-za-javnost-agencije-za-borbu-protiv-korupcije-povodom-male-mature/?pismo=lat>

- Бјелајац, Ђ., Желько. 2015. „Корупција као изазов савременог демократског друштва.“ Култура полиса 26 (12): 43-57.
- Грегориан, Мерил. 2015. „Улога правосудног система Републике Србије у борби против корупције“, Докторска дисертација. Универзитет у Београду: Факултет политичких наука.
- Гуцијан, Сандра. 2016. „Студенти могу да препишу четвртину туђих радова.“ Политика. Последњи приступ: 29. мај. 2021. <https://www.politika.rs/sr/clanak/355228/Drustvo/Studenti-mogu-da-prepisu-cetvrtinu-tudih-radova#>
- Закон о Агенцији за борбу против корупције [ЗАБПК], „Службени гласник“, бр. 53/2010
- Закон о основама система образовања и васпитања [ЗОСОВ], „Службени гласник“, бр. 88/2017
- Закон о уџбеницима [ЗУ], „Службени гласник“, бр. 27/2018
- Закон о спречавању корупције [ЗСК] „Службени гласник“, бр. 11/2021
- “Извештај о раду за 2015. годину”, Агенција за борбу против корупције, Београд, 2016.
- “Извештај о раду за 2016. годину”, Агенција за борбу против корупције, Београд, 2017.
- “Извештај о раду за 2017. годину”, Агенција за борбу против корупције, Београд, 2018.
- “Извештај о раду за 2018. годину”, Агенција за борбу против корупције, Београд, 2019.
- “Извештај о спровођењу националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији и ревидираног Акционог плана за њено спровођење за 2018. годину”, Агенција за борбу против корупције, Београд, 2019.
- Миладиновић, Симић, Миленија 2013. „Поништена мала матура.“, Политика. Последњи приступ: 29. мај 2021. <http://www.politika.rs/sr/clanak/261781/Drustvo/Ponistena-mala-matura>
- Министарство просвете, науке и технолошког развоја [МПН]. 2012. „Акциони план за борбу против корупције у образовању на основу препорука ОЕЦД: Јачање интегритета и борба против корупције у образовању из 2012. године.“ Последњи приступ 30. мај 2021. <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>
- “Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године”, Службени гласник РС, бр. 57/13, Београд, 2013.

- Павловић, Зоран, Станимир Ђукић, Драган Ђорђевић. 2015. „Емпиријска анализа феномена корупције у Србији и корупција у привреди.“ Војно дело 5: 274-292.
- Петровић, Наташа. 2015. „Корупција као облик организованог криминалитета.“, мастер теза. Универзитет у Нишу: Правни факултет.
- Радио телевизија Војводине [РТВ]. 2018. „Усвојен Закон о удзбеницима, просветној инспекцији...“ Последњи приступ: 30. мај 2021. [http://www.rtv.rs/sr\\_lat/politika/usvojen-zakon-o-udzbenicima-prosvetnoj-inspekciji...\\_907081.html](http://www.rtv.rs/sr_lat/politika/usvojen-zakon-o-udzbenicima-prosvetnoj-inspekciji..._907081.html)
- Савет за борбу против корупције [СБПК] (званични сајт). Последњи приступ: 28. мај 2021. <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/content/cid1015/osnivanje-i-nadleznost>
- Стевановић, Александар. 2016. „Улога превентивних политика и механизма за одвраћање од корупције.“, *OSCE*. 28. мај 2021. <https://www.osce.org/sr/serbia/272876?download=true>
- Фатић, Александар. 2005а. „Корупција и криминална девијација.“ У Корупција, ур. Добривоје Радовановић, Александра Булатовић, 3-44. Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Центар за менаџмент.
- Фатић, Александар. 2005б. „Структурна основа корупције.“ У Корупција, ур. Добривоје Радовановић, Александра Булатовић, 69-90. Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Центар за менаџмент.
- Шкаро, Милица. 2016. „Корупција у образовању.“ *OSCE*. Последњи приступ 28. мај 2021. <https://www.osce.org/sr/serbia/272866?download=true>
- Aras, Slađana. 2007. “Корупција.” *Pravnik* 41 (1): 25-59
- Ćirić, Jovan, Mario Reljanović, Nemanja Nenadić, Marko Jovanović, Dragan Dobrašinić, Danilo Pejović. 2010. *Korupcija-problemi i prevazilaženje problema*. Београд: Удружење јавних туžilaca и заменика јавних туžilaca Србије.
- Ђорђевић, Aleksandar. 2018. „Udzbenici-od lobiranja, preko mita do škole.“ Јавно. Последњи приступ: 29. мај 2021. <https://javno.rs/istrazivanja/udzbenici--od-lobiranja-preko-mita-do-skole>.
- Gavrilović, Zoran, Jelena Milunović, Pavle Dimitrijević, Snežana Đapić. 2013. „Borba protiv korupcije u Srbiji“, *Biro za društvena istraživanja*, <http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2013/09/Borba-protiv-korupcije-alternativni-izvestaj.pdf>.
- Milenković, Dejan. 2017. „Mehanizmi EU i borba protiv korupcije u Republici Srbiji.“ У *Srbija i EU: Borba protiv korupcije*, ур. Dejan Milenković, 21-32. Београд: *Evropski pokret u Srbiji*.
- Novi magazin 2013. „Ekskurzije-izvor korupcije u obrazovanju.“ Последњи приступ 29. мај 2021. <http://www.novimagazin.rs/vesti/ekskurzije---izvor-korupcije-u-obrazovanju>.

- Pejanović, Radovan. 2012. „Korupcija kao društveno-ekonomski fenomen.“, *Glasnik Antropološkog društva Srbije* 47: 229-238.
- Pravni portal. 2018. „Mogućnost korupcije i zloupotrebe prilikom izbora udžbenika.“ Poslednji pristup: 29. maj 2021. <https://www.pravniportal.com/mogucnost-korupcije-zloupotrebe-prilikom-izbora-udzbenika/>
- Stoiljković, Zoran. 2013. „Politička korupcija i slaba država.“, *Filozofija i društvo* 24 (1): 135-159.
- Šaljić, Eldar. 2015. „Metodika otkrivanja i prevencije korupcije.“ *Pravne teme* 3 (5): 136-152.
- UNDP Srbija. 2015. „Borba protiv korupcije: između prakse i norme“, Poslednji pristup 30. maj 2021. [https://www.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/Serbian/DobraUprava/UNDP\\_SRB\\_Analiza%20Borba%20protiv%20korupcije%202009%20-%202015\\_CeSID.pdf](https://www.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/Serbian/DobraUprava/UNDP_SRB_Analiza%20Borba%20protiv%20korupcije%202009%20-%202015_CeSID.pdf)

**Dusan Corbic**

**ANALYSIS OF THE PAPER  
ANTI-CORRUPTION AGENCY  
AGAINST CORRUPTION  
IN EDUCATION**

---

**Resume**

Corruption is one of the most severe problems for the stability of the institutional order in Serbia. Considering the topical theme, this paper is focused on locating corruption in the education sector due to the prevailing phenomenon. For this purpose, it is necessary to process corruption cases in the textbook market and the validity of certificates and plagiarism at faculties, which can be characterized as the most problematic points in the education system. This type of analysis requires insight into the Anti-Corruption Agency's work, which is a vital link in the prevention of corruption in general and thus corruption in education.

**Keywords:** corruption, Anti-Corruption Agency, education system, Serbia, prevention of corruption.

---

\* Овај рад је примљен 04. јуна 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 21. јуна 2021. године.