

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o visokom obrazovanju

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Cilj Predloga zakona o visokom obrazovanju je iznalaženje novih zakonskih rješenja koja će u sinergiji sa svim relevantnim akterima kreiranja politike visokog obrazovanja doprinijeti da crnogorski visokoobrazovni sistem bude kvalitetniji, a kadar koji produkuje konkurentniji u uslovima promjenljivog tržišta rada. Suštinski cilj novog zakona je rješavanje problema neusklađenosti obrazovanja s potrebama tržišta rada, što za posljedicu može imati i rast stope nezaposlenosti.

Unapređenje politike obezbjeđenja kvaliteta s fokusom na sopstvene resurse, veća transparentnost rada ustanova, širok i jednak pristup visokom obrazovanju, bez obzira na socio-ekonomski status studenata, sveukupno će doprinijeti boljem statusu crnogorskog visokog obrazovanja u evropskom kontekstu. Crna Gora kao potpisnica Bolonjske deklaracije veoma je posvećena praćenju trendova u Evropskom prostoru visokog obrazovanja i implementaciji najboljih rješenja u reformi visokog obrazovanja koja su primjenjiva u konkretnim crnogorskim uslovima. Izmjene legislative na nivou EU, potpisan i ratifikovan Sporazum o pristupu visokom obrazovanju i prijemu na studije na Zapadnom Balkanu, uspostavljanje institucionalne i funkcionalne nezavisnosti i samostalnosti Agencije za obezbjeđivanje kvaliteta visokog obrazovanja, unapređenje praktične nastave, upisne politike, statusa akademskog osoblja, bolja prepoznatljivost kvalifikacija VII nivoa Nacionalnog okvira kvalifikacija na tržištu rada, samo su neki od razloga koji su nametnuli potrebu za izadu novog Zakona o visokom obrazovanju.

Predlogom zakona predviđeno je da poslove na obezbjeđenju kvaliteta, u skladu sa evropskim standardima i smjernicama, obavlja Agencija za obezbjeđivanje kvaliteta visokog obrazovanja. Agencija će sprovoditi postupak ocjene kvaliteta programa ustanove prilikom osnivanja, odnosno akreditaciju, ocjenjivanje rada ustanove svakih seram godina, odnosno reakreditaciju, kao i periodične ocjene kvaliteta rada licenciranih ustanova visokog obrazovanja, na zahtjev ovlašćenog organa ustanove ili Ministarstva. Predlog zakona definiše status Agencije koja je u svom radu nezavisna i koja poslove iz svoje nadležnosti obavlja na nepristrasan i transparentan način, kao i da način finansiranja Agencije ne utiče na njenu stručnu nezavisnost.

Pored navedenog, Predlogom zakona prepoznat je trocikličan model studija koji će se realizovati na osnovnim, postdiplomskim i doktorskim studijskim programima. Umjesto dosadašnjeg dominantnog i unificiranog modela 3+2+3, uvodi se fleksibilan model studija gdje bi se osnovne studije realizovale u trogodišnjem trajanju, postdiplomske

studije bi se realizovale kao jednogodišnji ili dvogodišnji studijski programi, dok bi se doktorske studije, kao i do sada, realizovale kao studijski programi u trogodišnjem trajanju. Izuzetak se, naravno, odnosi na studijske programe čijim se završetkom stižu kvalifikacije iz oblasti regulisanih profesija. U tom smislu trajanje, odnosno model studija i sadržaj ovih studijskih programa je prilagođen Direktivi EU 2005/36 EZ i izmjeni Direktive EU 2013/55 EZ. Fleksibilan model studija treba da doprinese, između ostalog, boljoj prepoznatljivosti kvalifikacija VII nivoa Nacionalnog okvira kvalifikacija na tržištu rada, a ustanovama visokog obrazovanja će omogućiti da organizuju studijske programe u skladu sa specifičnostima struke. Dok se za obavljanje određenih profesija zahtijevaju kvalifikacije trogodišnjih studija VI nivoa Nacionalnog okvira kvalifikacija, za druge je neophodna kvalifikacija VII1 podnivoa Nacionalnog okvira kvalifikacija radi sticanja potrebnih kompetencija.

Predlogom zakona postiže se bolja usaglašenost visokog obrazovanja sa potrebama poslodavaca, što vodi stabilnijem tržištu rada, smanjenju nezaposlenosti i dugoročnom društveno-ekonomskom razvoju.

Predloženim zakonom predviđena je i obavezna praktična nastava u obimu od najmanje 30 ECTS po studijskom programu osnovnih studija, a koja se realizuje u realnom radnom okruženju ili u prostorijama ustanove, u skladu sa studijskim programom.

Studenti osnovnih i postdiplomskih studija na javnim ustanovama visokog obrazovanja i dalje neće plaćati naknadu za studiranje, dok će studenti doktorskih studija plaćati naknadu za studiranje, osim ukoliko student doktorskih studija ima status saradnika u nastavi u tom slučaju ga javna ustanova može osloboditi plaćanja naknade za studiranje.

Studenti sa invaliditetom i studenti RE populacije osnovnih i postdiplomskih studija koji su upisani po principu afirmativne akcije u broju većem od broja studenata utvrđenih u skladu sa licencom za određeni studijski program, i na privatnim i na javnim ustanovama visokog obrazovanja, oslobađaju se plaćanja naknade za studiranje. Sredstva javnim i privatnim ustanovama visokog obrazovanja za studente sa invaliditetom i studente RE populacije obezbijediće se u budžetu Crne Gore, po cijeni koštanja studenta na javnoj ustanovi za određeni studijski program.

Predlogom zakona uvodi se mogućnost da ustanove mogu realizovati mikrokredencijale koji mogu da vode sticanju mikrokvalifikacije. Mikrokredencijale koji vode sticanju mikrokvalifikacije akredituje Agencija, dok mikrokredencijali koji ne vode sticanju mikrokvalifikacije realizuju se u skladu sa aktom ustanove.

Predlogom zakona po prvi put se uvode stipendija za izvrsnost koja se može dodijeliti studentu upisanom na ustanovi u inostranstvu rangiranoj do 200. mjesta na posljednjoj objavljenoj međunarodnoj listi rangiranja univerziteta u svijetu Shanghai ranking consultancy (Šangajska lista). Sredstva za stipendiju će se isplaćivati iz Fonda za izvrsnost u visokom obrazovanju koja se obezbjeđuju iz budžeta Crne Gore, fondova Evropske unije i drugih izvora u skladu sa zakonom.

Problemi u visokom obrazovanju su uzrokovani slabom vezom između poslodavaca i ustanova visokog obrazovanja, nedovoljnim praćenjem upisne politike i trendova pri zapošljavanju, neadekvatnom praktičnom nastavom, upisne kvote ne prate potrebe tržišta rada što ukazuje na nedovoljnu analizu i planiranje, ali i na slab sistem karijernog savjetovanja.

Navedeni problemi mogu da izazovu posljedice u smislu visoke nezaposlenosti visokoškolaca, nedostatka kadra u ključnim sektorima, odlaska mladih iz zemlje u potrazi za boljim uslovima, što sve može dovesti gubitak povjerenja u sistem visokog obrazovanja.

Potencijalni subjekti koji bi mogli biti oštećeni ukoliko se ne bi usvojila predložena zakonska rješenja su studenti, poslodavci i privreda jer ne mogu da nađu odgovarajuće kadrove, država odnosno javni sektor koji ulaže novac u visoko obrazovanje koje ne daje rezultate (veća nezaposlenost bi iziskivala i veću socijalnu pomoć). Takođe bi i ustanove visokog obrazovanja bile na gubitku jer bi imale manje upisanih studenata.

Ukoliko ne bi došlo do primjene predloženog propisa, odnosno „status quo“ bi rezultirao nemogućnošću usklađenosti visokog obrazovanja s potrebama tržišta rada, kao nemogućnošću da se kvalifikacije diplomiranih studenata adekvatno prepoznaju na domaćem i evropskom tržištu rada.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Predloženim tekstom zakona postiže se:

- dalje unapređivanje kvaliteta visokog obrazovanja, što će se odraziti na bolje pozicioniranje crnogorskih ustanova visokog obrazovanja u Regionu i šire;
- uspostavljanje nezavisne Agencije za obezbjeđivanje kvaliteta visokog obrazovanja koje je neophodno za članstvo u *Evropsku mrežu za obezbjeđivanje kvaliteta u visokom obrazovanju* (ENQA) i upis u *Evropski registar agencija za obezbjeđivanje kvaliteta* (EQAR);
- širi i jednak pristup visokom obrazovanju, bez obzira na socio-ekonomski status;
- bolja usklađenost sa legislativom EU u ovoj oblasti.

Predlog zakona o visokom obrazovanju je usklađen sa ciljevima Strategije razvoja visokog obrazovanja u Crnoj Gori (2024-2027), Srednjoročnim programom rada Vlade Crne Gore 2024-2027 i Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2024 – 2027.

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati “status quo” opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Obrazložiti preferiranu opciju?**

Ukoliko ne bi došlo do primjene predloženog propisa, odnosno „status quo“ bi otežao zapošljivost visokoškolaca zbog neusklađenosti kvalifikacija visokog obrazovanja sa tržištem rada.

Usvajanje Predloga zakona u planiranom roku (IV kvartal) i njegova implementacija omogućit će ispunjavanje gore navedenih ciljeva.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Implementacija predloženih zakonskih rješenja doprinijeće da crnogorski visokoobrazovni sistem bude efikasniji i bolje pozicioniran u Regionu i šire. Uspostavljanjem nezavisne Agencije za obezbjeđivanje kvaliteta visokog obrazovanja, u skladu sa zakonodavstvom i preporukama EU u oblasti kvaliteta visokog obrazovanja, unaprijedit će se mehanizmi obezbjeđenja kvaliteta, a kroz intenzivnu međunarodnu saradnju i razmjenu informacija i dobre prakse sa agencijama na regionalnom nivou i šire u potpunosti će implementirati standarde date u dokumentu Standardi i smjernice za obezbjeđenje kvaliteta u visokom obrazovanju u Evropskom prostoru visokog obrazovanja.

Besplatne osnovne i postdiplomske studije na javnim ustanovama visokog obrazovanja, kao i za besplatne osnovne i postdiplomske studije za studente sa invaliditetom i studente RE populacije na javnim i privatnim ustanovama visokog obrazovanja, omogućit će se uslovi jednakog pristupa visokom obrazovanju.

Racionalizacijom upisne politike, praćenjem kretanja na tržištu rada, saradnjom sa poslodavcima i redovnom analizom odnosa ponude i tražnje dodatno će se uskladiti upisna politika sa potrebama tržišta rada i izbjeći stvaranje suficitarnih kvalifikacija.

Donošenje propisa neće se stvoriti dodatni troškovi za građane i privredu.

Troškovi za realizaciju aktivnosti su redovni troškovi koji se planiraju godišnjim budžetom za Ministarstvo, kao i dodatnim sredstvima koja navodimo u dijelu finansija.

Pitanja da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija, i procjena administrativnih opterećenja i biznis barijera nisu relevantna za ovaj propis.

Pozitivne posljedice donošenja dokumenta opravdavaju troškove koje će on stvoriti.

Sprovođenje propisa neće dovesti do dodatnih administrativnih opterećenja, kao ni stvaranja biznis barijera.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proistći finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

U Bužetu za 2025. godinu obezbijedena su sredstva za stipendije za izvrsnost u visokom obrazovanju na poziciji:

Organizacioni kod 40701 - Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija
Program 19 035 Visoko obrazovanje

Potprogram 19 035 001 Politike visokog obrazovanja

Aktivnost 19 035 001 Izvrsnost u visokom obrazovanju – 500.000,00 eura.

S obzirom na to da se po prvi put uvodi stipendija za izvrsnost koja se može dodijeliti studentu upisanom na ustanovi u inostranstvu rangiranoj do 200. mjesta na posljednjoj objavljenoj međunarodnoj listi rangiranja univerziteta u svijetu Shanghai ranking consultancy (Šangajska lista), potrebno je za ovu namjenu u budžetu planirati sredstva za 2026. godinu u iznosu od oko 500.000,00 eura.

Takođe, u budžetu za 2026. godinu potrebno je planirati sredstva za studente sa invaliditetom i studente RE populacije osnovnih i postdiplomskih studija koji će biti upisani po principu afirmativne akcije na javnim i privatnim ustanovama visokog obrazovanja, a koji se u skladu sa predlogom zakona oslobađaju plaćanja naknade za studiranje, u iznosu od oko 200.000,00 eura. Navedeni iznos je dobijen množenjem cijene koštanja studenta na javnoj ustanovi visokog obrazovanja za određeni studijski program i broja studenata koji trenutno studiraju na ustanovama visokog obrazovanja.

Predlog zakona iziskuje planiranje dodatnih sredstva u budžetu namijenjenih za obrazovanje Akreditacionog odbora kao novog stručnog organa Agencije, kao i Komisiju za prigovore. Takođe, predviđeno je povećanje broja članova dosadašnjeg Upravnog odbora Agencije, sada Savjeta Agencije, koji će imati sedam članova umjesto dosadašnja tri člana. Procjena potrebe obezbjeđenja sredstava u budžetu za 2026. godinu po ovom osnovu je oko 100.000,00 eura.

Predlog zakona dostavljen je Ministarstvu finansija, uz obrazloženi fiskalni uticaj, na mišljenje.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertna podrška i ako da, kako.**
- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).**
- **Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.**

U pripremi propisa nije korišćena ekspertna podrška.

Za izradu Predloga zakona Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija formiralo je mješovitu Radnu grupu, imajući u vidu da se radi o stručnim poslovima u okviru kojih se zahtijeva saradnja različitih institucija. Radnu grupu činili su predstavnici Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija, Univerziteta Crne Gore, Univerziteta Donja Gorica, Univerziteta Mediteran, Univerziteta „Adriatik“, Crnogorske akademije nauka i umjetnosti, Privredne komore, Sindikata Univerziteta Crne Gore, Studentskog parlamenta Univerziteta Crne Gore, predstavnika studenata Univerziteta Donja Gorica i NVO sektora.

U skladu sa Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija („Službeni list Crne Gore“, broj 41/18) Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija organizovalo je Javnu raspravu o Nacrtu zakona o visokom obrazovanju. Javna rasprava trajala od 29. oktobra 2024. do 18. novembra 2024. godine i sprovodila se u skladu sa Programom javne rasprave.

U okviru Javne rasprave, 12. novembra 2024. godine, održan je i okrugli sto o Nacrtu zakona o visokom obrazovanju, u prostorijama Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija.

Nakon završene javne rasprave Ministarstvo je sačinilo Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi koji je objavilo na svojoj internet stranici (<https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-visokom-obrazovanju>).

Primjedbe, predlozi i sugestije su sagledane i sve koje su predstavljale doprinos poboljšanju zakonskog teksta, prihvaćene su i ugrađene u Predlogu zakona.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija će kontinuirano pratiti realizaciju navedenog propisa.

Moguće prepreke za implementaciju Predloga zakona mogle bi da budu nedovoljno izgrađen kapacitet za monitoring kvaliteta na svim ustanovama, nepostojanje efektne inicijative ustanova za obavljanje studentske prakse. Jedna od potencijalnih prepreka bi mogla da bude nedovoljna spremnost i kapaciteti poslodavaca, kao i samih ustanova visokog obrazovanja za obezbjeđenje adekvatnih uslova za izvođenje praktične nastave u realnom radnom okruženju ili u prostorijama ustanove.

Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva su usaglašena upisna politika sa potrebama tržišta rada, veća zapošljivost diplomiranih studenata, unaprijeđene procedure za obezbjeđenje kvaliteta usaglašene sa Evropskim smjernicama i standardima za obezbjeđenje kvaliteta, kvalitetnija praktična znanja studenata, bolja komunikacija ustanova sa privredom.

Datum i mjesto

Podgorica, 25. septembar 2025. godine



Starješina

Mirjana Jurić-Stojanović