

**ODGOVARAJUĆI MEHANIZMI FINANSIRANJA ZA RAZVOJ  
VISOKOG OBRAZOVANJA U CRNOJ GORI**

**Glavni izvještaj**

Jamil Salmi\*

Pripremljeno za Ministarstvo prosvjete Crne Gore

15. jun 2013. godine

---

\*Globalni ekspert za tercijarno obrazovanje; bivši koordinator za tercijarno obrazovanje u Svjetskoj banci; [jsalmi@tertiaryeducation.org](mailto:jsalmi@tertiaryeducation.org); [www.tertiaryeducation.org](http://www.tertiaryeducation.org)

## Sadržaj

Uvod.....	3
Osnovne informacije.....	3
Fokus.....	3
Pristup.....	3
Ocjena postojećeg sistema finansiranja .....	4
Rezultati sistema visokog obrazovanja u Crnoj Gori.....	4
Glavne karakteristike postojećeg sistema finansiranja.....	8
Opcije za razvoj odgovarajućeg modela opredjeljivanja sredstava .....	16
Vodeća načela .....	16
Scenario 1 – Ugovor o ostvarenju rezultata, univerzalna podjela troškova i krediti uslovljeni visinom primanja .....	17
Scenario 2 – Vaučeri i krediti uslovljeni visinom prihoda .....	20
Model finansiranja za Univerzitet Crne Gore.....	25
Konačna razmatranja .....	30
Operativni plan za realizaciju novog sistema finansiranja .....	32
Zaključak .....	41
Glavni nalazi i preporuke .....	41
Reference .....	43
Aneksi.....	44

## Uvod

### Osnovne informacije

Vlada Crne Gore je krenula u sprovođenje ambicioznog razvojnog plana u cilju osavremenjivanja infrastrukture visokog obrazovanja, kao i unapređenja kvaliteta nastave i istraživanja u cjelokupnom sistemu. Da bi se ovi opšti ciljevi postigli, strategija Vlade je usmjerena na povećanje procenta stanovništva starosne grupe 30-35 godina sa stečenim visokim obrazovanjem na 40% - u skladu sa ciljem postavljenim u strategiji EU2020—, jačanje veza između ustanova visokog obrazovanja i tržišta rada, povećanje istraživačkih sposobnosti vodećih univerziteta i promovisanje sistema cjeloživotnog učenja.

Uspjeh tih aktivnosti, koje su od juna 2012. godine potpomognute i kreditom Svjetske banke, u velikoj mjeri zavisi od formulisanja i sprovođenja strategije održivog finansiranja kojom bi se omogućilo veće angažovanje resursa iz javnog i privatnog sektora i djelotvorniji mehanizmi izdvajanja sredstava za promovisanje inovativnosti u ustanovama visokog obrazovanja. Reforme finansiranja su od presudne važnosti za osavremenjivanje crnogorskog sektora visokog obrazovanja, budući da sadašnji model finansiranja sprječava efikasnost, nagrađuje neefikasnost poput pretjeranog broja upisanih studenata, te demotivaciono djeluje na istraživanje i inovativnost.

### Fokus

Ovaj izvještaj ima za cilj da Vladi Crne Gore pomogne prilikom osmišljavanja i sprovođenja savremenog modela finansiranja kojim bi se podržali ciljevi razvoja visokog obrazovanja u zemlji. Planirana reforma finansiranja nastoji da se oslanja na globalnu dobru praksu osmišljavanja i uspostavljanja modela za opredjeljivanje sredstava, koji bi bio prilagođen realnoj situaciji u Crnoj Gori i konkretnim izazovima sa kojima se suočavaju njene ustanove visokog obrazovanja. Novi pristup finansiranju treba da bude povezan sa ostvarenim rezultatima, te da promoviše fleksibilnost i inovativnost u cjelokupnom sistemu visokog obrazovanja. Izvještaj će takođe ponuditi detaljan operativni plan za sprovođenje reforme finansiranja.

Konkretno, izveštaj nastoji da odgovori na sledeća ključna pitanja:

- Koliko uspješno postojeći sistem finansiranja uspijeva da podrži razvojne ciljeve Crne Gore u sektoru visokog obrazovanja? Postoje li adekvatni mehanizmi odgovornosti? U kojoj mjeri je usaglašen sa globalnim trendovima/dobrom praksom?
- Koja bi bila načela dobrog sistema finansiranja prilagođena potrebama i karakteristikama Crne Gore?
- Koji bi bili osnovni elementi odgovarajućeg sistema finansiranja?
- Koje korake treba preduzeti prilikom osmišljavanja i uspostavljanja novog sistema finansiranja?

### Pristup

Izvještaj je pripremljen na osnovu sljedeća tri izvora informacija:

- Pregleda savremene literature o najnovijim dešavanjima u oblasti mehanizama finansiranja u zemljama OECD-a i bivšim socijalističkim zemljama;

- Analize zvanične programske politike i zakonskih akata koji se tiču sistema visokog obrazovanja u Crnoj Gori; i
- Razgovora sa ključnim akterima u Crnoj Gori radi neposrednog uvida u planove vlade po pitanju ovog sektora, postojećih izazova i mogućnosti sprovođenja uspješne reforme.

Prilikom osmišljavanja predloženog modela finansiranja vodilo se računa ne samo o tehničkim aspektima modernizovanja mehanizama raspodjele sredstava, već i o implikacijama političke izvodljivosti povezanih sa konkretnom situacijom u sektoru visokog obrazovanja u Crnoj Gori.

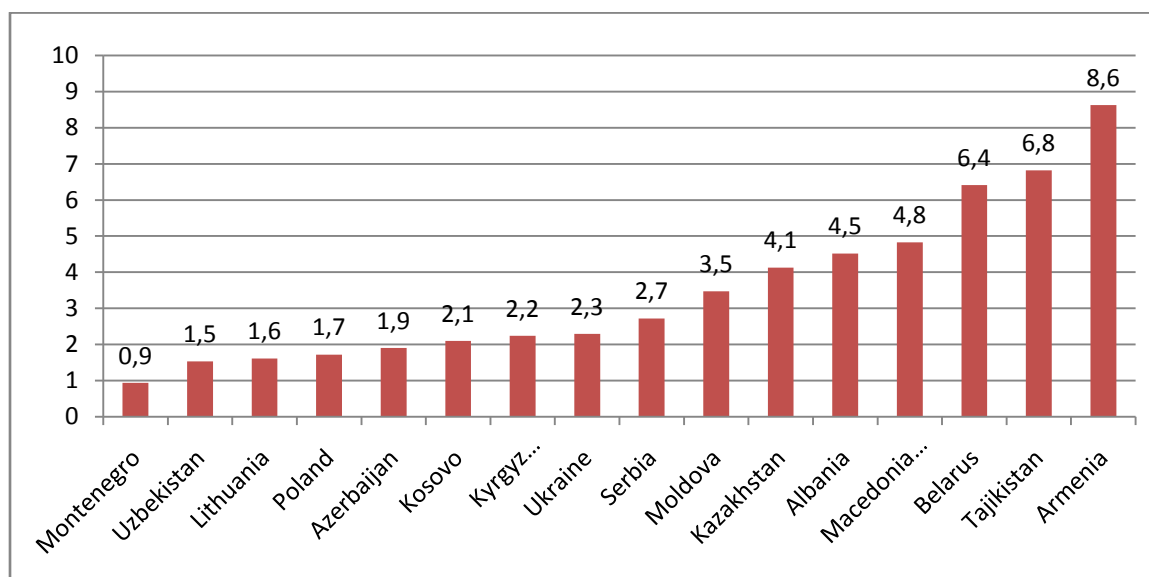
## Ocjena postojećeg sistema finansiranja

Prvi korak u ocjenjivanju djelotvornosti postojećeg sistema finansiranja jeste izrada zbirne evaluacije opšte uspješnosti sistema visokog obrazovanja u Crnoj Gori. Naime, cilj razrade sistema održivog finansiranja ne može se odvojiti od krajnjeg cilja unapređenja rezultata koje sistem visokog obrazovanja ostvaruje. Preporuke o željenom sistemu finansiranja za Crnu Goru moraju se oslanjati na procjenu toga koliko dobro ustanove visokog obrazovanja služe razvojnim prioritetima zemlje u ovom trenutku.

## Rezultati sistema visokog obrazovanja u Crnoj Gori

Crna Gora je ostvarila veoma pozitivne rezultate sa stanovišta pristupa i ravnopravnosti na polju visokog obrazovanja. Sa bruto stopom upisa na tercijarni nivo obrazovanja od 52% (kao udio u referentnoj starosnoj grupi), nalazi se među najuspješnijim zemljama u regionu, iznad, primjera radi, Bugarske i Makedonije. Rezultati anketa sprovedenih u domaćinstavima takođe ukazuju na to da Crna Gora ima najbolje rezultate po pitanju ravnopravnosti u regionu, mjereno koeficijentom dispariteta, koji se izračunava tako što se stopa upisa u najbogatijem kvintilu podijeli sa stopom upisa u najsiriromašnijem kvintilu (Slika 1).

**Slika 1 – Koeficijent dispariteta u Istočnoj Evropi i Srednjoj Aziji**



Izvor: Salmi i Bassett (u objavi).

Međutim, ovako pozitivna priča o pristupu visokom obrazovanju krije daleko manje zadovoljavajuću situaciju u smislu stope završetka studija. Prema podacima Ministarstva prosvjete, oko 60% studenata koji započnu visoko obrazovanje napušta studije prije vremena, što predstavlja ozbiljan gubitak resursa i talenta kako na nacionalnom tako i na individualnom nivou (Ministarstvo prosvjete, 2011.).

Podaci Svjetskog ekonomskog foruma (WEF) takođe su korisni za određivanje pozicije Crne Gore među republikama bivše Jugoslavije. Analitičari WEF-a razmatraju tri faze ekonomskog razvoja, od one koju pokreću faktori (I faza) preko one koju pokreće efiksanost (II faza) do one koju pokreće inovativnost (III faza). Bosna i Hercegovina, Makedonija, Crna Gora i Srbija su u II fazi, Hrvatska na prelazu između II i III faze, a Slovenija je u III fazi.

U tabeli 1 prikazana je opšta pozicija zemalja u pogledu konkurentnosti, mjesto koje zauzimaju po pitanju bruto stope upisa na tercijarno obrazovanje, zatim po pitanju kvaliteta istraživačkih usluga, kao i po pitanju obima do kojeg poslovna zajednica doživljava kvalitet obrazovanja kao problem (od 16 mogućih prepreka).

**Tabela 1 – Konkurentnost i visoko obrazovanje (2012.)**

<b>Zemlja</b>	<b>Opšta WEF pozicija</b>	<b>Pozicija prema stopi upisa na tercijarni nivo obrazovanja</b>	<b>Kvalitet istraživačkih usluga</b>	<b>Percepcija obrazovanja kao prepreke*</b>
Bosna i Hercegovina	88	68	113	15
Hrvatska	81	47	74	11
Makedonija	80	65	87	2
Crna Gora	72	55	89	4
Srbija	95	52	125	14
Slovenija	56	5	50	15

\* Napomena: Pozicija 1 znači da se obrazovanje percipira kao najveća prepreka, a pozicija 15 znači da je obrazovanje najmanje važna prepreka.

Izvor: WEF (2012). Pristupljeno 10. aprila 2013. godine na [www.weforum.org/gcr](http://www.weforum.org/gcr)

Ovi podaci potvrđuju relativno dobar rezultat Crne Gore u pogledu sveukupne konkurentnosti ekonomije i pristupa visokom obrazovanju. Rezultat koji se odnosi na „kvalitet istraživačkih usluga“ nije tako dobar. Osim toga, Crna Gora je, uz Makedoniju, jedina zemlja u kojoj poslovna zajednica doživljava kvalitet obrazovanja kao ozbiljnu prepreku za konkurentnost.

Teško je steći objektivan osjećaj o kvalitetu i relevantnosti programa koji se predaju na Univerzitetu Crne Gore u odsusvu objektivnih eksternih mjera. Ograničeni pokazatelji koji se mogu naći u nedavnim anketama poslodavaca koja je sproveo Zavod za zapošljavanje Crne Gore ukazuju na relativno visok nivo nezadovoljstva poslodavaca vještinama i kompetencijama svršenih visokoškolaca, na šta je ukazalo i prethodno predstavljeno istraživanje koje je sproveo WEF. Kao i većina zemalja u regionu, Crna Gora predstavlja paradoks sa manjkom stručih

vještina uprkos relativno visokom obrazovnom postignuću stanovništva. Usmeni pokazatelji koje je pružilo rukovodstvo univerziteta i Zavod za zapošljavanje ukazuju na sve veću stopu nezaposlenosti među svršenim visokoškolcima i nedovoljan broj zaposlenih (Svjetska banka, 2012.).

Prema Strategiji razvoja visokog obrazovanja Ministarstva prosvjete, kvalitet nastave i učenja „je veoma različit, kako na nivou ustanova visokog obrazovanja, tako i na nivou različitih studijskih programa na istim ustanovama visokog obrazovanja” (Ministarstvo prosvjete, 2011.). Jedan od faktora koji objašnjava ovakav izazov kvaliteta jeste nizak nivo razvoja sistema osiguranja kvaliteta u Crnoj Gori. Prema bolonjskom pokazatelju uspjeha (Bologna Scorecard) Crna Gora se nalazi među pet zemalja, od ukupno 47 koliko ih učestvuje u Bolonjskom procesu, koje su najmanje napredovale u pogledu uspostavljanja snažnog nacionalnog sistema osiguranja kvaliteta, zajedno sa Azerbejdžanom, Bosnom i Hercegovinom i Slovačkom (Svjetska banka, 2012.).

Globalna rang lista pruža korisne informacije o istraživačkim rezultatima bivših jugoslovenskih republika. Samo su tri univerziteta uvrštena u Šangajsku listu, i to Univerzitet u Ljubljani, Univerzitet u Zagrebu i Univerzitet u Beogradu, a sva tri se nalaze u grupi 401-500. U tabeli 2 prikazani su rezultati po Vebometriks rangiranju, koje poredi ustanove tercijarnog obrazovanja širom svijeta i mjeri njihovu zastupljenost na internetu kao pokazatelja bitnosti date ustanove. Univerzitet u Ljubljani ima najbolji rezultat i zauzima 183. mjesto u globalnim okvirima, a 60. mjesto među evropskim univerzitetima. Univerzitet Crne Gore ima najslabiji rezultat u odnosu na svih sedam glavnih univerziteta sa prostora bivše Republike Jugoslavije.

**Tabela 2 – Vebometriks rangiranje univerziteta sa prostora bivše Republike Jugoslavije (2013.)**

<b>Univerzitet</b>	<b>Mjesto na svjetskoj listi</b>	<b>Mjesto na evropskoj listi</b>
Univerzitet u Ljubljani	183	60
Univerzitet u Zagrebu	564	237
Univerzitet u Beogradu	633	263
Univerzitet u Skoplju	1500	585
Univerzitet u Sarajevu	1739	664
Univerzitet u Prištini	4169	1359
Univerzitet Crne Gore	5853	1806

Izvor: Vebometriks vebisajt, pristupljeno 3. aprila 2013. godine na adresi <http://www.webometrics.info/en/Europe>

Lajden rang lista, koja mjeri ne samo broj publikacija već i njihov uticaj (najčešće citirani), potvrđuje ovu procjenu. Samo tri univerziteta—Ljubljana, Zagreb i Beograd—javljaju se među 500 vodećih univerziteta širom svijeta i među vodećih 222 u Evropi, a u oba slučaja se nalaze u grupi niže rangiranih univerziteta (Tabela 3). Na listi vodećih ekonomskih fakulteta koju priprema Univerzitet Tilburg iz Holandije nema ni jednog univerziteta iz regiona.

**Tabela 3 – Lajden rang lista univerziteta iz bivše Republike Jugoslavije (2011-12)**

<b>Univerzitet</b>	<b>Mjesto na svjetskoj rang listi</b>	<b>Mjesto na evropskoj rang listi</b>
Univerzitet u Ljubljani	462	209
Univerzitet u Zagrebu	491	215
Univerzitet u Beogradu	495	217

Izvor: <http://www.leidenranking.com/ranking.aspx>

Ovako nepovoljna slika potvrđena je kretanjem na polju istraživačkih ostvarenja Univerziteta Crne Gore. U tabeli 4 prikazan je broj publikacija profesora Univerziteta Crne Gore, prema stepenu priznatosti časopisa u kojima su članci objavljeni.

**Tabela 4 – Naučna produkcija Univerziteta Crne Gore (2000 – 2012.)**

<b>Godina</b>	<b>Vodećih 50% časopisa u datoj naučnoj disciplini</b>	<b>Manje prestižne publikacije</b>	<b>Ukupno</b>
2000	21	21	42
2001	19	42	61
2002	28	43	71
2003	41	49	90
2004	36	38	74
2005	30	45	75
2006	34	63	97
2007	30	71	101
2008	21	76	97
2009	30	106	136
2010	40	135	175
2011	37	118	155
2012	28	120	148

Izvor: Vebsajt Univerziteta Crne Gore, pristupljeno 4. aprila 2013.godine na adresi <http://www.ucg.ac.me/cg/nauka/ByYears.php>

Podaci ukazuju na to da iako je ukupan broj publikacija značajno porastao tokom proteklih dvanaest godina, isto se ne može reći i za publikacije visokog kvaliteta, čiji je broj ostao na otprilike istom nivou, sa izuzetkom povremenih maksimuma iz 2003. i 2010. godine. Istovremeno, procenat svršenih studenata ostao je veoma nizak, dostižući svega 3,5% od ukupnog broja studenata Univerziteta Crne Gore 2012. godine. Poređenja radi, Univerzitet u Helsinkiju (Finska) i Univerzitet u Oklandu (Novi Zeland) imaju po 26% posto svršenih

studentata. Sa 3,2%, procenat međunarodnih studenata među svršenim studentima Univerzita Crne Gore je takođe izuzetno nizak u poređenju sa, recimo, 42,3% na Univerzitetu Luksemburga i 27,8% na Univerzitetu u Ženevi.

Sve u svemu, ovakvi manje nego ubjedljivi rezultati odražavaju nezadovoljavajući doprinos glavnog univerziteta u zemlji. Iako to prevazilazi predmet ovog izvještaja koji se bavi finansiranjem, važno je istražiti zašto Univerzitet Crne Gore ostvaruje značajno niže rezultate u odnosu na ostale zemlje bivše Republike Jugoslavije.

## Glavne karakteristike postojećeg sistema finansiranja

*„Svi su jednaki. Ali su neki jednakiji od drugih.”*

Džordž Orvel

### Pregled

Crna Gora ima jedan državni univerzitet, a studenti se djelimično finansiraju od strane države. Kao i u mnogim zemljama u razvoju širom svijeta, najveći dio javnih subvencija opredjeljuje se kroz proces pregovaranja koji odražava istorijske budžete zasnovane na platama akademskog i administrativnog osoblja. Stipendije i studentski krediti dodjeljuju se uglavnom na osnovu zasluga. Ne postoje osnovna sredstva za istraživanje, ali novoformljeno Ministarstvo nauke nudi grantove za istraživanje na konkurentnoj osnovi. Tabela 5, u kojoj je prikazano kretanje javnih subvencija za visoko obrazovanje od 2007. godine, otkriva progresivno smanjenje ukupnog budžeta koji se izdvaja za visoko obrazovanje od 2009. godine nadalje.

**Tabela 5 – Kretanje javnih sredstava izdvojenih za visoko obrazovanje od 2007. do 2013. godine (EUR)**

Godina	Prenos budžetskih sredstava za Univerzitet Crne Gore	Stipendije i studentski krediti	Istraživački grantovi i stipendije za studije u inostranstvu	Sredstva za istraživanje za Univerzitet Crne Gore	Ukupno
2007	13,040,000	1,652,400	150,000	156,010	14,998,410
2008	16,300,000	2,032,800	200,000	1,103,430	19,636,230
2009	17,423,000	2,144,400	250,000	1,024,373	20,841,773
2010	14,781,000	1,999,400	200,000	1,498,294	18,478,694
2011	13,502,000	1,467,460	180,000	895,121	16,044,581
2012	13,190,000	1,471,760	180,000	1,253,474	16,095,234

Izvor: Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo nauke, Ministarstvo finansija



## Angažovanje sredstava

U tabeli 6 prikazano je da su, izraženo kao dio BDP-a, izdaci Crne Gore za svrhu visokog obrazovanja jednaki gotovo samo polovini prosječnog iznosa u zemljama OECD-a od 1,1%, daleko manji od onog u Sloveniji (1,3%) i manje-više isti kao u Hrvatskoj (0,7%). Kako je finansijska kriza pogodila Crnu Goru, smanjenje budžeta za sektor visokog obrazovanja bilo je relativnoveće nego smanjenje BDP-a.

**Tabela 6 – Javna potrošnja na visoko obrazovanje izražena kao dio BDP-a**

<b>Godina</b>	<b>Javna povratna sredstva</b>	<b>BDP</b>	<b>Procenat BDP-a</b>
2007	19,634,800	2,807,900,000	0.70%
2008	24,564,600	3,085,600,000	0.80%
2009	26,018,300	2,980,900,000	0.87%
2010	22,722,400	3,104,000,000	0.73%
2011	20,171,000	3,234,000,000	0.62%
2012	20,142,200	3,405,000,000	0.59%

Izvor: Ministarstvo prosvjete

Prevedeno u cijenu koštanja jednog studenta, javna sredstva opredijeljena za Univerzitet Crne Gore, zbog male veličine crnogorske ekonomije, predstavljaju prilično mali iznos, kao što je je prikazano u tabeli 7.

**Tabela 7 – Kretanje opredijeljenih sredstava po studentu od 2007. do 2013. godine (EUR)**

<b>Godina</b>	<b>Budžet i studentska pomoć</b>	<b>Broj studenata</b>	<b>Opredijeljena sredstva po studentu</b>
2007/08	14,662,400	17,224	851
2008/09	18,332,800	19,230	953
2009/10	19,567,700	20,745	943
2010/11	16,780,600	21,481	781
2011/12	14,969,000	21,760	688
2012/13	14,761,800	21,623	683

Izvor: Ministarstvo prosvjete, Univerzitet Crne Gore

Čak i kada se uzme u obzir dodatni prihod koji Univerzitet Crne Gore ostvaruje od školarina, cijena koštanja jednog studenta je manja od 1.000 eura za 2013. godinu, odnosno iznosi oko 10%

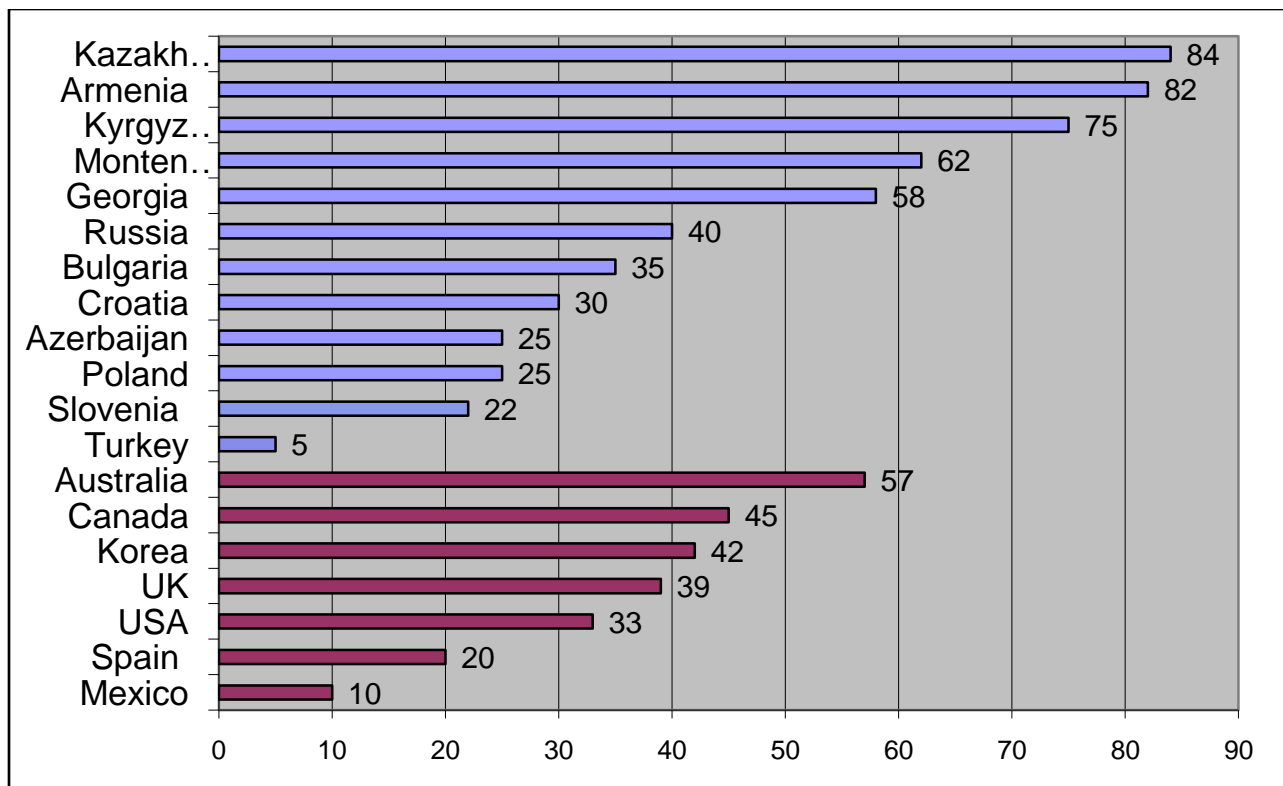
prosječne cijene koštanja po studentu u zemljama EU. Nasuprot tome, godišnja cijena koštanja po studentu na Univerzitetu Donja Gorica iznosi oko 1.780 eura; a oko 1.588 eura po studentu na Univerzitetu Mediteran. Čak i kada se uzmu u obzir samo oni studenti Univerziteta Crne Gore koji se finansiraju iz budžeta, cijena koštanja jednog studenta u tom slučaju iznosi 2.650 eura — smanjenje sa 2.814 eura iz 2007. godine, što otprilike predstavlja jednu četvrtinu prosječnog nivoa finansiranja u zemljama EU.

Izdvajanje za istraživanje i razvoj je još i manje. Sa manje od 0,2% BDP-a, Crna Gora je daleko ispod prosjeka EU25 koji iznosi 1,9%, što je samo po sebi opet još uvijek daleko od cilja od 3% postavljenog Lisabonskom agendom koju je 2000. godine objavila Evropska unija. Nedovoljno sredstava za istraživanje vjerovatno će još više otežati Univerzitetu Crne Gore da ostvari pozitivan doprinos pri transformaciji tradicionalnih privrednih grana u grane sa intenzivnim znanjem, što se kao cilj kotira visoko na razvojnoj agendi Crne Gore.

Sa 79% studenata koji plaćaju školarinu i svega 21% studenata koji se u potpunosti finansiraju iz državnog budžeta, Univerzitet Crne Gore *de facto* funkcioniše više kao subvencionirani privatni univerzitet koji ima pravni status javnog entiteta nego kao javna ustanova *per se*. Školarine koje plaćaju studenti čine 41% ukupnog budžeta Univerziteta. Taj procenat je još i veći na nekim od fakulteta, kao što je Ekonomski fakultet, gdje doprinos studenata čini 78% ukupnog prihoda. To predstavlja otprilike isti procenat sredstava od školarina koji imaju i dva glavna privatna univerziteta u Crnoj Gori, iako privatni univerziteti ne uživaju iste unakrsne subvencije kao fakulteti u okviru Univerziteta Crne Gore gdje se plate akademskog osoblja pokrivaju doprinosom iz državnog budžeta. Na četiti fakultetske jedinice u okviru Univerziteta Crne Gore više od 80% studenata se samofinansiraju (ekonomija, pravo, elektrotehnika i strani jezici). Zapravo, na Fakultetu za strane jezike svi studenti su samofinansirajući.

Na slici 2, koja prikazuje procenat samogenerišućeg prihoda javnih univerziteta (školarine i prihod od konsultantskih usluga), vidi se poređenje Crne Gore sa odabranim zemljama OECD-a i ECA-a u smislu diverzifikacije resursa.

## **Slika 2 – Procenat samogenerišućeg prihoda na državnim univerzitetima**



Izvor: OECD *Education at a Glance* i podaci Svjetske banke

## Opredjeljivanje sredstava na nacionalnom nivou

### *Direktno finansiranje*

Kako je prethodno objašnjeno, najveći dio direktnog finansiranja od strane države upućeno je Univerzitetu Crne Gore, što se određuje na osnovu trendova u prošlosti i broja studenata koje zvanično finansira država. Iznos koji Univerzitet dobija svake godine odražava dugogodišnju posvećenost Vlade razvoju Univerziteta Crne Gore kao glavne ustanove visokog obrazovanja i istraživanja u zemlji. Sredstva koja se prenose univerzitetu tradicionalno pokrivaju troškove zarada akademskog i administrativnog osoblja, što je ovlaš povezano sa standardnim odnosom broja studenata po nastavniku, kao i osnovne investicione troškove. Opredijeljena budžetska sredstva ne uključuju osnovno finansiranje istraživačkih aktivnosti univerziteta, čak ni obuku doktoranata.

Istovremeno, iznos koji se izdvaja za univerzitet treba da bude ekvivalentan vrijednosti obrazovnih grantova koji se dodjeljuju najboljim akademski kvalifikovanim studentima, odabranim na osnovu ocjena iz srednje škole i rezultata na ispitima. U praksi, kao što se još uvijek dešava u mnogim post-socijalističkim društvima u Istočnoj Evropi i Srednjoj Aziji, Vlada Crne Gore nudi finansiranje za visoko obrazovanje samo manjini studenata u zemlji, i to za oko 18% ukupne populacije visokoškolaca, ako se uključi i privatni sektor. Sa stanovišta ravnopravnosti, to znači da većina studenata nema pravo na javne subvencije, što je protivno praksi u gotovo svim zemljama OECD-a, kao i u Sloveniji, a sada i u Hrvatskoj.

Donedavno Vlada Crne Gore je vršila je transfer budžeta za Univerzitet Crne Gore u vidu blok grantova. Međutim, od 2011. godine finansiranje ustanova određuje se kroz pristup budžetskih stavki, po kojem se javna sredstva opredjeljuju direktno malom broju kategorija vezanih za zarade. Iako je ova promjena uvela više ograničenja i rigidnosti u načinu na koji Univerzitet Crne Gore može da koristi sredstva koja dobija od države, to nije toliko ozbiljno u odnosu na to što se ponekad dešava u drugim zemljama, uglavnom zato što doprinos Vlade pokriva samo dio potreba Univerziteta Crne Gore za sredstvima. Ali, generalno posmatrano, međunarodna iskustva ukazuju na to da je pristup blok grantova fleksibilniji za svrhe modernog finansijskog upravljanja u kontekstu institucionalne autonomije.

Glavna mana postojećeg pristupa finansiranju je ta što Vlada ima malo uticaja na usmjeravanje i stimulisanje dešavanja na Univerzitetu Crne Gore. Sa jedne strane, činjenica da se finansijski doprinos Vlade smanjivao poslednjih godina učinila je sve težim da se Univerzitet poziva na odgovornost za svoje rezultate i ta činjenica zahtjeva više transparentnosti u korišćenju sredstava. Sa druge strane, terenske posjete su pokazale da je Univerzitet naizgled izgubio povjerenje u sposobnost države da u potpunosti prepozna njegovu misiju rada za javno dobro.

Kako je konstatovala Svjetska banka (2012.), podsticajna struktura koju obezbjeđuje ovaj pristup finansiranju nije u potpunom skladu sa strateškim ciljevima Ministarstva prosvjete u pogledu razvoja crnogorskog sistema visokog obrazovanja. Važeće norme imaju tendenciju da podstiču prekomjeran upis jer su Univerzitetu potrebna dodatna finansijska sredstva od studenata da nadopune ona koja obezbjeđuje Vlada. Nedostatak sredstava za istraživanje pažnju preusmjerava na nastavu naučnih aktivnosti kojima se generiše znanje. Nastojanje da se angažuje dovoljan obim sredstava teži da odnese prevagu nad brigom o kvalitetu, relevantnosti i niskoj unutrašnje efikasnosti na fakultetima sa visokom stopom odustajanja od studija.

### *Indirektno finansiranje*

Ministarstvo prosvjete nudi sveobuhvatan paket pomoći za student, koji se sastoji od grantova i stipendija. Kao što je navedeno utabeli 8, oko 1% studenata dobija stipendiju, dok 13% studenata ima mogućnost uzimanja kredita. Oko 12% korisnika studentskih kredita upisano je na privatne univerzitete, a studenti koji pohađaju neki od dva privatna univerziteta čine 15% ukupnog broja upisanih studenata.

**Tabela 8 – Pomoć studentima obezbijedena od strane Ministarstva prosvjete**

	<b>2007/08</b>	<b>2012/13</b>
Upis na Univerzitet Crne Gore	17,224	21,623
Upis na privatne univerzitete	n.a.	3,985
Studenti na budžetu	5,245	5,571
Korisnici studentskih kredita na UCG – studenti korisnici grantova	4,361	770

Korisnici studentskih kredita na UCG – studenti koj plaćaju školarinu	0	2,312
Korisnici studentskih kredita na privatnim ustanovama	0	200
Stipendije	350	300
Ukupan iznos stipendija	152,400 Eur	271,800 Eur
Ukupan iznos kredita	1,500,000 Eur	1,200,000 Eur

Izvor: Ministarstvo prosvjete

Imati uspostavljen sistem studentskih kredita samo po sebi je pozitivno ostvarenje koje Vlada Crne Gore treba da nadogradi. Zapravo, Crna Gora je jedina zemlja među bivšim jugoslovenskim republikama i jedna od svega nekoliko zemalja Istočne Evrope sa funkcionalnim sistemom studentskih kredita, ali se isti ipak može značajno unaprijediti. U svom sadašnjem obliku, posjeduje veoma darežljiva pravila u pogledu oslobađanja najboljih studenata od obaveze plaćanja (potpuno izuzeće za 10% studenata sa najvišim ocjenama, 80% izuzeća za one sa dobrim ocjenama). Sve u svemu, svega 40% korisnika kredita dužno je da u punom iznosu otplati svoj kredit. Nisu bili dostupni podaci o tome koliko ih se zaista i otplati kako bi se ocijenio stvaran nivo otplate. Takva šema obesmišljava svrhu sistema studentskih kredita, koji trenutno funkcioniše više kao sistem grantova nego kao djelotvoran sistem kredita. U teoriji, sistem studentskih kredita treba da omogući uspješnim svršenim studentima da gotovo u potpunosti otplate troškove svojih studija, čime bi se ublažilo finansijsko opterećenje države.

### **Opredjeljivanje sredstava u okviru Univerziteta Crne Gore**

Interni model finansiranja Univerziteta Crne Gore evoluirao je pod kombinovanim uticajem dva nezgodna faktora: transformacije nekadašnjih nezavisnih fakulteta u skupinu labavo povezanih entiteta pod zajedničkim univerzitetskim okvirom, te opadajućeg trenda javnih subvencija u kontekstu rasta upisa. Rezultat toga je da je raspodjeljivanje sredstava unutar univerziteta istovremeno oblikovano snaženjem istorijskih trendova zaštite osnovnih budžetskih sredstava svakog fakulteta opredijeljenih za zarade i *ad hoc* doprinosima najbogatijih fakulteta koji mogu da naplaćuju školarine velikom broju svojih studenata onih koji su manje u stanju potrebe. U tabeli 9 prikazan je odnos samofinansirajućih studenata i broj studenata u odnosu na broj profesora na svakom fakultetu.

**Tabela 9 – Procenat samofinansirajućih studenata i broj studenata u odnosu na broj profesora na Univerzitetu Crne Gore**

<b>Fakultet</b>	<b>Procenat samofinansirajućih studenata (%)</b>	<b>Broj studenata po jednom nastavniku</b>
Strani jezici	98,6	12
Ekonomija	85,6	149

Pravo	84,1	97
Elektrotehnika	81,1	52
Turizam i ugostiteljstvo	74,3	154
Pomorstvo	67,6	76
Primijenjena fizioterapija	67,0	134
Političke nauke	66,5	179
Sport i fizička kultura	62,9	47
Humanističke nauke	55,6	39
Arhitektura	50,2	33
Medicina	49,8	99
Metalurgija	49,5	8
Građevina	46,6	15
Biotehnologija	46,2	11
Prirodne nauke	42,7	15
Muzička akademija	37,1	6
Mašinstvo	31,2	7
Likovna akademija	29,0	5
Ukupno	69,6	46

Izvor: Univerzitet Crne Gore

Ovi podaci pokazuju dvije zabrinjavajuće strukturne karakteristike Univerziteta Crne Gore. Prvo, većina fakulteta u većoj mjeri funkcionišu kao privatne ustanove nego kao fakultetske jedinice državnog univerziteta, što potvrđuje činjenica da više od polovine ukupnog broja njihovih studenata čine samofinansirajući studenti. Drugo, sa prosjekom koji iznosi 46, ukupan broj studenata u odnosu na broj profesora više je nego dva puta veći u odnosu na prosjek u zemljama OECD-a koji iznosi 21. Štaviše, taj broj je toliko visok na medicini, primijenjenoj fizioterapiji, pravu, ekonomiji, turizmu i političkim naukama da ti podaci pokreću pitanja u pogledu kvaliteta nastave i učenja na tim fakultetima. U svakom slučaju, veliki raspon variranja tog koeficijenta od jedne fakultetske jedinice do druge ukazuje na visok stepen heterogenosti u nivou direktne posvećenosti koju studenti mogu da dobiju od svojih profesora.

U smislu internog opredjeljivanja sredstava, neto efekat ovakvog stanja jeste taj da bogatiji fakulteti, odnosno oni sa većim procentom samofinansirajućih studenata, subvencionišu one sa manjom tražnjom studenata ili koji su manje sposobni da privuku samofinansirajuće studente. To stvara nezadovoljstvo i uzrokuje povratak starom načinu razmišljanja o nezavisnosti pojedinačnih fakulteta umjesto promovisanja sve veće integracije u zajedničkom univerzitetskom okviru.

Osim toga, ne čini se da univerzitet ima jasne ciljeve i pobude da stimuliše saradnju među fakultetima. U praksi, većina fakulteta nastavlja da posluje u gotovo potpunoj izolaciji, čak i kada su smješteni u istoj zgradi. Ne samo da takvo stanje stvari ne omogućava efikasno korišćenje oskudnih finansijskih i ljudskih resursa, već i sprečava univerzitet da modernizuje nastavni plan kroz više multidisciplinarnih nastavnih programa i istraživačkih projekata.

Ukratko, u tabeli 10 u nastavku prikazana matrica prednosti i oblasti u kojima je moguće unapređenje u preovlađujućem sistemu finansiranja u Crnoj Gori.

**Tabela 10 – Matrica procjene postojećeg pristupa finansiranju**

<b>Dimenzija finansiranja</b>	<b>Pozitivne karakteristike</b>	<b>Oblasti za poboljšanje</b>
Angažovanje sredstava	Diverzifikovano finansiranje na Univerzitetu Crne Gore	Nedovoljna javna sredstva za nastavu, učenje i istraživanje
Opredjeljivanje sredstava	Kombinacija direktnog i indirektnog finansiranja, uključujući i privatne ustanove	Nema objektivne formule za utvrđivanje budžeta Univerziteta Crne Gore  Rigidno opredjeljivanje po sistemu linija-stavka
Korišćenje sredstava	Integritet u korišćenju javnih resursa	Nedostatak detaljne revizije korišćenja javnih sredstava i objavljivanja tih rezultata
Ravnopravnost	Postojanje šeme studentskih kredita	Nepravilno razdvajanje crnogorskih studenata u dvije grupe (da li imaju pravo na javne subvencije ili ne)  Nepostojanje jednakih uslova za sve univerzitete

Izvor: Razradio autor

## Opcije za razvoj odgovarajućeg modela opredjeljivanja sredstava

Osnovni cilj strategije visokog obrazovanja koju je usvojila Vlada Crne Gore jeste „razvijanje efektivnog i kvalitetnog sistema visokog obrazovanja i istraživanja koji će pospiješiti socijalni i ekonomski razvoj crnogorskog društva, kao društva sa ravnopravnim mogućnostima za sve, u skladu sa principima slobode i demokratije” (Ministarstvo prosvjete, 2011). Konkretno, to podrazumijeva ulganje značajanih finansijskih napora da se još više poveća procenat mladih ljudi u Crnoj Gori koji stižu univerzitetsko obrazovanje—kao što je naznačeno postavljenim ciljem postizanja procenta od 40%—te unapređenje kvaliteta obrazovanja i istraživanja na Univerzitetu Crne Gore. Iako će trend starenja populacije unekoliko olakšati postizanje kvantitativnih ciljeva rasta očekuje se da će do 2021. godine udio mladih uzrasta od 19 do 24 godine u ukupnoj populaciji opasti sa 16,1% na 12,4% malo je vjerovatno da se upečatljivi ciljevi vladine strategije mogu ostvariti ukoliko se ne angažuje dovoljno sredstava i ukoliko se ne koriste na djelotvoran način.

Postojeći model finansiranja je pokazao svoja ograničenja. Evoluirao je u jedan hibridni sistem, koji kombinuje elemente direktnog finansiranja Univerziteta Crne Gore sa kriterijumima indirektnog finansiranja povezanim sa brojem studenata koji imaju pravo na obrazovni grant. Međutim, sa stanovišta efektivnosti, efikasnosti i ravnopravnosti, ne zadovoljava potrebe zemlje na odgovarajući način bilo u direktnoj formi ili u indirektnj dimenziji. Ne uspijeva da obezbijedi dovoljno sredstava za Univerzitet za redovne izdatke i za istraživanje, ne uključuje nikakav podsticaj za ostvarenje boljih rezultata, te ne uspijeva da isfinansira većinu crnogorskih studenata.

### Vodeća načela

Na osnovu razvoja mehanizama finansiranja u zemljama OECD-a u protekloj deceniji i međunarodnom iskustvu autora, adekvatan model za opredjeljivanje javnih sredstava za visoko obrazovanje u Crnoj Gori trebalo bi da bude inspirisan sledećim načelima: (i) direktnom vezom sa nacionalnim prioritetima, (ii) razmatranjem kriterijuma uspjehnosti, (iii) višestrukošću kompatibilnih instrumenata, (iv) transparentnošću, (v) ravnopravnošću, (vi) opredjeljivanjem sredstava u vidu blok grantova, (vii) stabilnošću tokom vremena, i (viii) odgovarajućom odgovornošću (Salmi i Hauptman, 2006; OECD, 2008).

- Veza sa nacionalnim prioritetima. Važno je ostvariti potpunu doslednost između nacionalnih ciljeva za budućnost visokog obrazovanja i instrumenata za opredjeljivanje sredstava koji se koriste radi postizanja finansijske održivosti. Finansiranje bez strateškog usmjerenja nije korisno. Strategie visokog obrazovanja bez odgovarajućih finansijskih podsticaja nema mnogo izgleda za uspjeh.
- Usmjerenost na ostvarenje rezultata. Nivo finansiranja koji dobijaju razni akteri u oblasti visokog obrazovanja u Crnoj Gori treba da odražava njihove rezultate koji se definišu indikatorima pokrivenosti, ravnopravnosti, kvaliteta, relevantnosti i efikasnosti.
- Višestrukost instrumenata. Nijedan mehanizam finansiranja ne može istovremeno da zadovolji sve ciljeve Vladine programske politike. Iz tog razloga je presudno oslanjati se na kombinaciju instrumenata koji moraju biti komplementarni, dosljedni i da podržavaju jedni druge.



- Transparentnost. Pravila i kriterijumi za opredjeljivanje javnih sredstava za sektor visokog obrazovanja treba da budu u potpunosti transparentni i u svakom trenutku dostupni javnosti na uvid.
- Ravnopravnost. Distribucija javnih resursa treba da odražava načelo jednakih mogućnosti za sve kategorije stanovništva po nivou primanja u Crnoj Gori.
- Blok grant. Sredstva koja Univerzitet Crne Gore dobija treba da se opredjeljuju i prenose kao jedinstven iznos bez prethodnog određivanja namjene tih sredstava po kategoriji rashoda.
- Stabilnost tokom vremena. Kako bi se omogućilo valjano planiranje aktivnosti i razvoja bilo koje ustanove visokog obrazovanja, važno je održavati visok stepen stabilnosti iz godine u godinu. To bi podrazumijevalo višegodišnji budžetski proces.
- Odgovornost. Ustanove visokog obrazovanja i studenti koji dobijaju subvencije od Vlade treba da snose punu odgovornost za odgovarajuće korišćenje javnih sredstava što se provjerava putem mehanizama nezavisne revizije.

U odabiru novog modela finansiranja koji na pozitivniji način podržava razvojne potrebe sistema visokog obrazovanja i u potpunosti je usaglašen sa načelima predloženim u prethodnom pasusu, Vlada Crne Gore bi trebala da razmotri sledeće dvije opcije:

- model direktnog finansiranja kojim se ukupan iznos sredstava direktno prenosi Univerzitetu Crne Gore; ili
- model zasnovan na tražnji kojim se opredjeljuje većina javnih sredstava studentima koji, sa svoje strane, biraju gdje će studirati.

U oba slučaja, Vlada Crne Gore se ne bi oslanjala isključivo na jedan instrument finansiranja, već bi u najvećoj mjeri bila orijentisana ka ponudi (odnosno ka ustanovama) ili ka tražnji (odnosno ka studentima).

### **Scenario 1 – Ugovor o ostvarenju rezultata, univerzalna podjela troškova i krediti uslovljeni visinom primanja**

U prvom slučaju, Vlada bi nastavila da finansira Univerzitet Crne Gore direktno, međutim, u skladu sa prethodno iznijetim načelima, nivo finansiranja bi bio blisko povezan sa ciljevima nacionalne politike i mjerama ostvarenja rezultata Univerziteta.

U zemljama sa nekoliko državnih univerziteta, to se najbolje postiže preko formule finansiranja zasnovane na izlaznim rezultatima—kao što je slučaj u Danskoj ili Holandiji kojom se računa budžet univerziteta u direktnoj vezi sa brojem svršenih studenata na kraju godine ili diplomaca, a ne sa brojem upisanih studenata. Nivo istraživačke produkcije, kao što je broj radova objavljenih u toku date godine, takođe može da se uzme u obzir. Takvim pristupom želi se podstaći konkurentniji odnos ustanova visokog obrazovanja koje žele da unaprijede kvalitet i relevantnost svojih programa kako bi privukle veći broj i bolje studente i povećale internu efikasnost kao

način smanjenja broja studenata koji napuštaju studije i na efikasan način koristile finansijski doprinos Vlade.

Međutim, pošto Crna Gora ima jedan državni univerzitet, malo je vjerovatno da će se ostvariti korist od ovog konkurentnog mehanizma. Stoga bi primjereniji pristup bio rad preko obnovljivih **ugovora o ostvarenju rezultata** kojim bi se obavezivala Vlada i Univerzitet. Vlada bi se obavezala na konkretni nivo finansiranja koji će Univerzitet koristiti za realizaciju paketa reformi na čitavom univerzitetu i postizanje uzajamno utvrđenih ciljeva zasnovanih na rezultatima koji se mjere na osnovu pažljivo odabranih kvantitativnih i kvalitativnih cijeva. U Aneksu 2 predstavljen je rezime istorijata korišćenja ugovora o ostvarenju rezultata širom svijeta.

Kod takvog pristupa, ugovori o ostvarenju rezultata se pripremaju kroz strukturirani proces pregovaranja kojim se osigurava dijalog i puno partnerstvo između države i Univerziteta Crne Gore. Kako je sugerisano kasnije, tu može posredovati tim iskusnih konsultanata (iz Crne Gore ili iz inostranstva) koji mogu pomoći oko postizanja sporazuma o paketu ciljeva date programske politike, predloženim internim reformama i mjerama učinka kojima bi se dokumentovalo napredak u realizaciji.

Ciljevi ugovora o ostvarenju rezultata obuhvatili bi sledeća četiri elementa:

- Pristup i zadržavanje: kvantitativni ciljevi u pogledu ukupnog broja upisanih studenata, broja novoupisanih, očekivane stope prolaznosti i bolje stope završetka;
- Kvalitet i relevantnost: ciljevi u pogledu jasnih poboljšanja kvaliteta i relevantnosti programa;
- Istraživanje i razvoj: ciljevi u smislu produkcije i produktivnosti osnovnog i primijenjenog istraživanja, kao i obuke studenata na doktorskim studijama; i
- Upravljanje ustanovom: ciljevi u pogledu konsolidacije kapaciteta i procedura upravljanja Univerzitetom, te jačanje mehanizama odgovornosti.

Za Vladu, glavna prednost ovakvog pristupa jeste da bi on predstavljao snažnji instrument za usmjeravanje razvoja Univerziteta Crne Gore na transparentan način, pod uslovom da nivo sredstava uključenih u ugovor o ostvarenju rezultata bude srazmjeran potrebama Univerziteta. Ugovor o ostvarenju rezultata povećao bi djelotvornost javne potrošnje, usaglasio institucionalne ciljeve Univerziteta Crne Gore sa ciljevima javne politike, promovisao javnu odgovornost i povezao unapređenja u insitucionalnim rezultatima rada sa finansiranjem. Za Univerzitet Crne Gore, ovaj pristup bi predstavljao povećanje javnih sredstava i stabilnost finansiranja tokom dužeg niza godina, što bi trebalo da služi kao snažan podsticaj da se modernizuje i konsoliduje Univerzitet i unaprijedi ostvarenje rezultata. Uključivao bi i sredstva za istraživanje, koje u protekloj deceniji nije direkto finansirano od strane države.

Zajedno sa uvođenjem ugovora o ostvarenju rezultata kao glavnog mehanizma za transfer budžeta, od svih studenata na dodiplomskim studijama upisanih na Univerzitet Crne Gore bi se zahtijevalo finansijsko učešće u pokrivanju dijela troškova svojih studija. Prelaskom na **univerzalno dijeljenje troškova** eliminisala bi se razlika između manjine studenata koje potpomaže država i većine ostavljene bez ikakve subvencije, uprkos tome što su i oni crnogorski građani.

Takav potez doveo bi do radikalne promjene u filozofiji na kojoj počiva studentska pomoć. Umjesto nagrađivanja akademski najkvalifikovanijih studenata koji će vrlo vjerovatno postati uspješni svršeni studenti i samim tim ostvariti značajne ekonomske nagrade na tržištu rada, grantove i stipendije za dodiplomce u Crnoj Gori treba rezervirati za mlade ljude koji se suočavaju sa finansijskim teškoćama zbog svog porodičnih i/ili ličnih okolnosti. Treba uspostaviti pažljivo usmjeren sistem kako bi se realizovala takva promjena.

Prema ovom novom pristupu, sistem studentskih kredita bi bio proširen u cilju rješavanja potencijalnih poteškoća sa likvidnošću studenata koji moraju da plaćaju visoke školarine na Univerzitetu Crne Gore i studenata upisanih na privatne univerzitete i druge ustanove visokog obrazovanja. Kako bi se modernizovao sistem studentskih kredita i povećala njegova djelotvornost, Vlada bi morala da preduzme sledeće reforme koje bi crnogorski sistem takvih kredita približile najuspješnijim sistemima na svijetu, poput onih u Australiji i na Novom Zelandu (okvir 1):

- povećati iznos kredita kako bi bio obuhvaćen stvarni iznos školarina (a možda i troškovi života za studente sa niskim primanjima, bilo u vidu kredita ili u kombinaciji sa grantom na osnovu potrebe);
- eliminisati odredbe o oslobađanju od obaveze otplaćivanja u sistemu studentskih kredita;
- usloviti kvalifikovanost za dobijanje studentskog kredita upisom na licenciranu visokoškolsku ustanovu;
- usloviti otplatu primanjima kako bi se zaštitili svršeni studenti koji nailaze na poteškoće pri zapošljavanju usled (i) makroekonomske situacije, (ii) mogućeg raskoraka između kvalifikacija i prilika za posao, ili (iii) ličnih razloga (trudnoća, bolest, itd.); i
- povjeriti poreskom sistemu naplatu kredita kako bi se smanjilo kašnjenje odnosno neispunjenje obaveze.

#### **Okvir 1 – Krediti vezani za primanja u Australiji i na Novom Zelandu**

Australija i Novi Zeland, od kojih su i jedna i druga zemlja imale male ili nikakve školarine na državnim ustanovama sve do kraja 80-tih godina prošlog vijeka, usvojile su slične strategije za povećanje stepena podjele troškova. Povećali su školarine uz istovremeno uvođenje programa studentskih kredita koji bi omogućili studentima da plaćaju te veće školarine tokom dužeg perioda na osnovu sopstvenih prihoda po završetku obrazovanja. Ali ove dvije zemlje su se opredijelile za unekoliko suprotne pristupe u karakteristikama plana otplate vezanog za primanja koji su usvojile:

Australija je 1988. godine usvojila veoma inovativan pristup podjele troškova kroz Šemu doprinsa visokom obrazovanju (HECS). Suočeni sa mogućnošću jakog protivljenja studenata uvođenju školarine, kreatori politika u Australiji su odlučili da koriste javna sredstva za plaćanje školarine dok su studenti na fakultetu. Svi studenti koji su učestvovali u HECS-u bili su dužni da otplate iznose školarine nakon završetka tercijarnog obrazovanja procentualno u skladu sa svojim primanjima, ali su studenti sa ispodprosječnim prihodima bili oslobođeni otplate. HECS se odnosi samo na školarinu, ne i na troškove života.

Počev od 1990. godine, Novi Zeland je zauzeo unekoliko tradicionalniji pristup uvođenja školarine na državnim ustanovama koje bi studenti i njihove porodice morali da plaćaju odmah nakon upisa. Počev od 1992. godine studenti su mogli da se zaduže da pokriju troškove školarine, kao i za značajan iznos za troškove života. Zatim bi se otplata takvih kredita vršila kroz sistem poreza na dohodak na osnovu procenta prihoda studenata nakon završetka studija.

Novi Zeland i Australija su išli različitim pravcima nakon što su usvojili šeme studentskih kredita uslovljenih visinom primanja. Novi Zeland je započeo sa pristupom koji je u većoj mjeri zasnovan na tržištu u kome su doslovce svi zajmoprimci (koji su tada činili mali procenat studenata) vršili otplatu na osnovu svojih primanja, sa kamatnim stopama nešto ispod tržišnog nivoa. Vremenom se Novi Zeland udaljio od tržišno zasnovanih principa povećanjem nivoa subvencija, uključujući i oslobađanje još više studenata sa nižim primanjima od obaveze vraćanja kredita i otpisivanjem kamate većine kredita. To je za posljedicu imalo značajno povećanje nivoa zaduživanja kako je vrijeme odmicalo. Trenutno je glavna briga na polju javne politike u tome da visok nivo duga tjera sve veći broj studenata da emigriraju iz Novog Zelanda kako bi izbjegli obaveze otplate kredita. Vlada je odgovorila tako što je počev od 2006. godine ukinula kamatu na otplatu kredita osobama koje ostanu na Novom Zelandu.

S druge strane, Australijski HECS sistem je u početku stvorio izazov po javnu potrošnju kako se sve veći broj studenata upisivao na visoko obrazovanje, a nisu morali odmah da plate školarinu. Kako bi smanjila pritisak na budžet, Australija se 1997. godine usmjerila na ka tržište smanjenjem HECS subvencija i uvođenjem tri vrste HECS školarina kao i smanjenjem nivoa primanja koja su oslobođena HECS kredita. Osim toga, razvijeni su više tržišno zasnovani programi kredita za više od jedne četvrtine studenata koji ne učestvuju u HECS-u, uključujući i sve veći broj stranih i domaćih studenata koji se upisuju na studentske oblasti koje ne pokriva HECS.

Dakle, kako je Australija prešla na više tržišno zasnovan sistem studentskih kredita, Novi Zeland se udaljavao od tržišnog orijentisanog pristupa. Ali u oba slučaja, sistem kredita vezan za primanja doprinio je značajnom povećanju obuhvata i većoj ravnopravnosti.

Izvor: Salmi i Hauptman (2006)

Kako bi prikupile finansijska sredstva za visoko obrazovanje, neke zemlje poput Kanada, Čilea i SAD-a omogućile su studentske kredite za koje garantuje Vlada preko komercijalnih banaka. Velika prednost tog modela ogledala se u činjenici da država nije morala da direktno finansira studentske kredite i nije morala da se uključuje u naplatu kredita. Jedini trošak po državu bila je subvencija za kamatnu stopu i garancija u slučaju neplaćanja da bi se krediti koje nude komercijalne banke učinili atraktivnima za studente. Nažalost, implementacija ovog sistema kredita naišla je na poteškoće i sve tri pomenute zemlje bile su prinuđene da prekinu te programe i vrte se na tradicionalne sisteme hipotekarnih studentskih kredita koji se finansiraju i administriraju preko organa Vlade.

## **Scenario 2 – Vaučeri i krediti uslovljeni visinom prihoda**

U drugom slučaju, kao nastavak nove inicijative Vlade da se za 200 studenata upisanih na dva privatna univerziteta opredijele obrazovni grantovi, Crna Gora bi mogla da razmotri mogućnost

prelaska na pristup opredjeljivanja sredstava usmjeren ka studentima, prateći primjer države Kolorado u SAD-u, koja je 2005. godine uvela sistem vaučera, te Litvanije, koja je 2009. godine otpočela sa primjenom velikog sistema opredjeljivanja sredstava koji se zasniva na vaučerima.

Iako je prerano za mjerenje djelotvornosti tih skorašnjih inovativnih inicijativa preliminarna ocjena slučaja Kolorado pokazuje mješovite rezultate vezane više za loše osmišljen koncept i slabo sprovođenje šeme nego za samu ideju vaučera (WICHE, 2009), ali izgleda da litvansko iskustvo daje obećavajuće rezultate sve veći broj zemalja zainteresovanih za razvoj konkurentnog tržišta visokog obrazovanja ide u tom pravcu. Primjera radi, Kazahstan i Azerbejdžan su počeli da koriste svoje obrazovne grantove kao vaučere, doduše u manjem obimu (obuhvatajući 15%, odnosno 30% studenata, tim redom). U Aneksu 3 prikazani su opšti podaci o postojećim vaučerskim šemama u svijetu.

Glavna svrha vaučera koji se mogu zvati i obrazovnim stipendijama ili grantovima jeste da promoviše veću konkurenciju među javnim i privatnim visokoškolskim ustanovama pružajući javnu podršku indirektno kroz preko studenata, a ne direktno preko ustanova.

Konkretno, system vaučera mogao bi da funkcioniše na sljedeći način:

- studenti i/ili njihove porodice dobijaju kupon (vaučer) koji predstavlja određeni iznos novca koji se može koristiti isključivo za troškove vezane za visoko obrazovanje.
- studenti nose vaučer u ustanovu u koju se upisuju, a onda ustanova potražuje vrijednost kupona od Vlade. Time se omogućava prenosivost finansiranja i veća mogućnost izbora za studente.

U razvoju vaučerske šeme i procjene raspoloživih sredstava, Vlada Crne Gore mora razmotriti i riješiti niz operativnih pitanja o podobnosti ustanova da učestvuju u sistemu vaučera i o iznosu samih vaučera u odnosu na jediničnu cijenu i druge obrazovne rashode. Detaljna kontrolna lista data je u sljedećem odjeljku (Operativni plan).

Po ovom scenariju, Vlada Crne Gore imala bi snažan instrument za usmjeravanje i podsticanje razvoja svih ustanova visokog obrazovanja, ne samo Univerziteta Crne Gore. Uistinu, osnovna prednost vaučera sa strane tražnje u odnosu na tradicionalnije pristupe finansiranju ogleda se u tome što se pomoću njih proširuje mogućnost izbora za studente usled veće konkurencije, čime se podstiče veći pristup i unutrašnja efikasnost, kao i razvoj kvalitetnih privatnih ustanova, ukoliko se vaučeri stave na raspolaganje studentima koji se upisuju na akreditovane privatne ustanove. Druga potencijalna korist vaučerskog pristupa je ta što su omogućeni jednaki uslovi za sve time što se eliminišu javne subvencije koje trenutno dobijaju fakulteti Univerziteta Crne Gore. Do sada su mogli da zaračunavaju niže školarine nego privatni univerziteti koji ne dobijaju takve subvencije. U sistemu vaučera više ne bi postojala ova nepravедna prednost.

Važno pitanje o kojem treba voditi računa da bi se omogućilo uspješno funkcionisanje potencijalnog sistema vaučera jeste potreba za postojanjem snažnog sistema obezbjeđenja kvaliteta u Crnoj Gori. Time bi se garantovalo da sve ustanove i programi koji učestvuju u sistemu vaučera i javni i privatni zadovoljavaju minimalne standarde kvaliteta i relevantnosti. U načelu, tekući projekat obezbjeđenja kvaliteta, koji Ministarstvo prosvjete sprovodi uz podršku Svjetske banke, trebao bi da dovede do tog rezultata.

Međutim, jedna slabost vaučera sa strane tražnje ogleda se u tome što je njima teže upravljati nego tradicionalnijim pristupima opredjeljivanja sredstava kao što su ispregovarani budžeti, formule za finansiranje ili sporazumi o ostvarenju rezultata. Na primjer, za proces odabira studenata koji imaju pravo na vaučere prije upisa kako bi im se obezbijedili vaučeri potrebna je mnogo snažnija stuktura Vlade nego za tradicionalnije pristupe direktnog opredjeljivanja sredstava ustanovama. Još jedno pitanje od ključnog značaja za uspješnu realizaciju vaučera sa strane tražnje je pružanje adekvatnih informacija studentima. Vaučeri sa strane tražnje mogu biti djelotvorni samo onda kada su studenti dobro upoznati sa svojim obrazovnim opcijama i odgovarajućim izgledima na tržištu rada.

### ***Studentski krediti uslovljeni visinom primanja kao vaučeri***

Prilagođavanje australijskog sistema kredita uslovljenih visinom primanja crnogorskom kontekstu moglo bi da funkcioniše na isti način kao i sistem vaučera. Svi studenti upisani na kvalifikovanoj ustanovi visokog obrazovanja (priznatoj od strane Ministarstva prosvjete i/ili Agencije za obezbjeđenje kvaliteta koja će se uspostaviti) imali bi pravo da studiraju bez plaćanja školarine u startu i čime bi stekli odgovarajući iznos duga koji bi se otplaćivao kao fiksni procenat njihovih primanja. Ustanove visokog obrazovanja bi od Vlade dobijale definisan iznos po studentu poput vaučera.

### ***Finansiranje istraživanja***

Po ovom scenariju, Vlada Crne Gore takođe treba da se odluči za neku od narednih opcija u pogledu finansiranja istraživanja, koje ne isključuju jedna drugu (Okvir 2):

- **Kombinovano finansiranje nastave i istraživanja:** vrijednost vaučera izračunavala tako da se obuhvate i jedinična cijena nastave i istraživačka komponenta. Može se reći da je zajedničkim finansiranjem nastave i istraživanja najlakše upravljati jer ne zahtijeva uključivanje dodatnih tijela, kao što je savjet za istraživanje, da bi se donijela odluka o opredjeljivanju sredstava. Zajedničko finansiranje nastave i istraživanja ima i tu pogodnost što je to metod finansiranja istraživanja za koji će najčešće integrisati nastavne i naučne aktivnosti.
- Ovakav pristup ima smisla samo ako su sve ustanove visokog obrazovanja kvalifikovane da primaju studente sa vaučerima ujedno predviđene da postanu istraživački univerziteti. Ne bi bio prikladan ako bi Vlada htjela da podstakne diferencijaciju misija između univerziteta aktivnih na polju nastave i istraživanja i ustanova posvećenih uglavnom nastavi. Dodatni nedostatak ovog pristupa jeste i to što on otežava kreatorima politika usaglašavanje nacionalne istraživačke agende sa sličnim programima na ustanovama visokog obrazovanja, koje možda ne uzimaju u obzir nacionalne ciljeve prilikom donošenja internih odluka o opredjeljivanju sredstava.
- **Konkurentno finansiranje istraživanja:** ovo je pristup koji trenutno primjenjuje Ministarstvo nauke, na osnovu modela za evaluaciju i odabir predloga istraživanja kroz nezavisan pregled od strane kolega (peer review), koji slijedi, recimo, američki Nacionalni institut zdravlja i Nacionalna naučna fondacija. Mjerenjem kvaliteta i potencijala predloga na objektivnan način, taj postupak je u određenoj mjeri zaštićen od

neizbježnih političkih pritisaka. Finansiranje se ponekad obezbjeđuje na osnovu uparivanja sredstava, pri čemu se sredstva koja obezbjeđuje Vlada nadopunjavaju sredstvima ustanove ili iz privatnih izvora. Takav pristup uparivanja sredstava koristi se, primjera radi, u Singapuru sa odnosom 3:1 za udio Vlade i privatnog finansiranja.

- Pregled istraživačkih projekata od strane kolega ima niz prednosti nad zajedničkim finansiranjem nastave i istraživanja. Pod pretpostavkom da se postupak pregleda od strane kolega vrši na pravi način, trebalo bi da se ostvaruje cilj održavanja i unapređenja kvaliteta istraživanja. Projekti koji su prošli pregled od strane kolega takođe često mogu na najbolji način objediniti relevantnost i kvalitet, pri čemu političari određuju koji nivo finansiranja treba obezbijediti za različite discipline, ali se drže podalje od odabira projekata i ustanova koje će se finansirati. Međutim, prednosti projekata koji prođu pregled od strane kolega ujedno mogu da predstavljaju i njihove mane. Homogenost u odabiru kolega – zbog članova establišmenta koji iz igre isključuju sve neistomišljenike – sigurno može da guši inovativnost, što dovodi do sužavanja programa istraživanja i umanjavanja kvaliteta i relevantnosti projekata koji se finansiraju.
- Finansiranje istraživanja putem blok grantova. Po ovom manje tradicionalnom mehanizmu za opredjeljivanje sredstava za istraživanje, ustanove dobijaju blok grantove koje nijesu diferencirane niti namjenski opredjeljene za projekte; tada same ustanove ili fakulteti imaju širok manevarski prostor za određivanje sopstvenih prioriteta za trošenje tih sredstava. U pojedinim slučajevima, kvalifikovanost za blok grantove može se zasnivati na *pokazanom kapacitetu ustanove*. Iznos sredstava za istraživanje iz javnih izvora za svaki univerzitet zasnovan je na periodičnoj procjeni od strane kolega, ukupnog kapaciteta fakulteta za sprovođenje istraživanja na inovativan način. U Australiji, Engleskoj i Škotskoj, na primjer, širi pristup opredjeljivanja sredstava za istraživanje koje nema direktnu praktičnu primjenu zasnovan je na rezultatima Postupka ocjene istraživanja (Research Assessment Exercise - RAE) koji se sprovodi svakih 5 do 7 godina, a koji pokušava da izmjeri kvalitet i uticaj istraživanja sprovedenog na različitim univerzitetima. Međutim, takav sistem ima više smisla u srednjim ili velikim sistemima sa velikim brojem odvojenih istraživačkih ustanova.
- Još jedan način za opredjeljivanje sredstava za istraživanje putem blok grantova jeste da se finansiraju *centri istraživačke izvrsnosti* na određenim ustanovama visokog obrazovanja koje se specijalizuju za određena polja ili konkretne poduhvate. U bivšem Sovjetskom Savezu i Jugoslaviji, kao što je bio slučaj i sa Njemačkom i Francuskom, većinu istraživanja tradicionalno su sprovodila nezavisna naučna tijela (Akademija nauka, Institut Maks Plank, Nacionalni centar za naučno istraživanje - CNRS, itd.) u velikoj mjeri odvojena od univerziteta. U SAD-u su savezna vlada i niz država usvojili ovaj pristup kao način da se nadopuni finansiranje istraživanja koje čini dio njihovog osnovnog finansiranja za univerzitete. Novi Zeland i Holandija predstavljaju primjere zemalja OECD-a koje su isfinansirale najveći dio ili cjelokupno akademsko istraživanje kroz centre izvrsnosti. Mnoge od skorašnjih *Inicijativa izvrsnosti* takođe su usmjerile finansiranje istraživanja na centre izvrsnosti koji rade u sklopu vodećih univerziteta u datim zemljama (Salmi, 2012a).

- Centri istraživačke izvrsnosti imaju moć da unaprijede relevantnost istraživanja ukoliko njihov fokus jasno odražava nacionalne i regionalne potrebe. Što se negativne strane tiče, jednu od najvećih briga predstavlja mogućnost da dodjela blok grantova neće biti dovoljno zaštićena od političkih pritisaka. Ključno pitanje koje kreatori politika treba da razmotre jeste koliko sredstava opredijeliti kroz projekte koji su prošli pregled kolega, a koliko obezbijediti sa većim stepenom fleksibilnosti kroz blok grantove.
- Finansiranje istraživanja sa strane tražnje. U mnogim zemljama, istraživanje na nivou univerziteta finansira se indirektno putem obezbjeđivanja školarina i istraživačkih stipendija za svršene studente koji studiraju bilo na domaćim ustanovama ili van zemlje. Ova vrsta finansiranja, koja je od presudne važnosti za izgradnju istraživačkog kapaciteta, nedostaje Crnoj Gori. Po svakom od scenarija finansiranja, uvođenje stavke za ovu vrstu finansiranja predstavlja prorit.

### **Okvir 2 – Višestruki pristupi finansiranju istraživanja u Holandiji**

Holandija je primjer zemlje koja je usvojila niz različitih pristupa za opredjeljivanje sredstava za finansiranje istraživanja na nivou univerziteta. Metode opredjeljivanja sredstava variraju za pet komponenti holandske strukture istraživanja:

- Osnovno finansiranje istraživačkih kapaciteta zasnovano na fiksnom iznosu po univerzitetu
- Finansiranje doktoranata opredjeljuje se na osnovu broja doktorskih disertacija i zvanja na svakom univerzitetu
- Osnovni istraživački centri se finansiraju na osnovu sredstava koja se dobijaju u nekoliko drugih komponenti
- Centri istraživačke izvrsnosti finansiraju se u nizu različitih disciplina; ministar odlučuje o opredjeljivanju sredstava nakon konsultacija sa akterima na polju istraživanja
- Komponenta strateškog značaja takođe se opredjeljuje na osnovu fiksnih iznosa po univerzitetu.

Izvor: Salmi i Hauptman (2006)



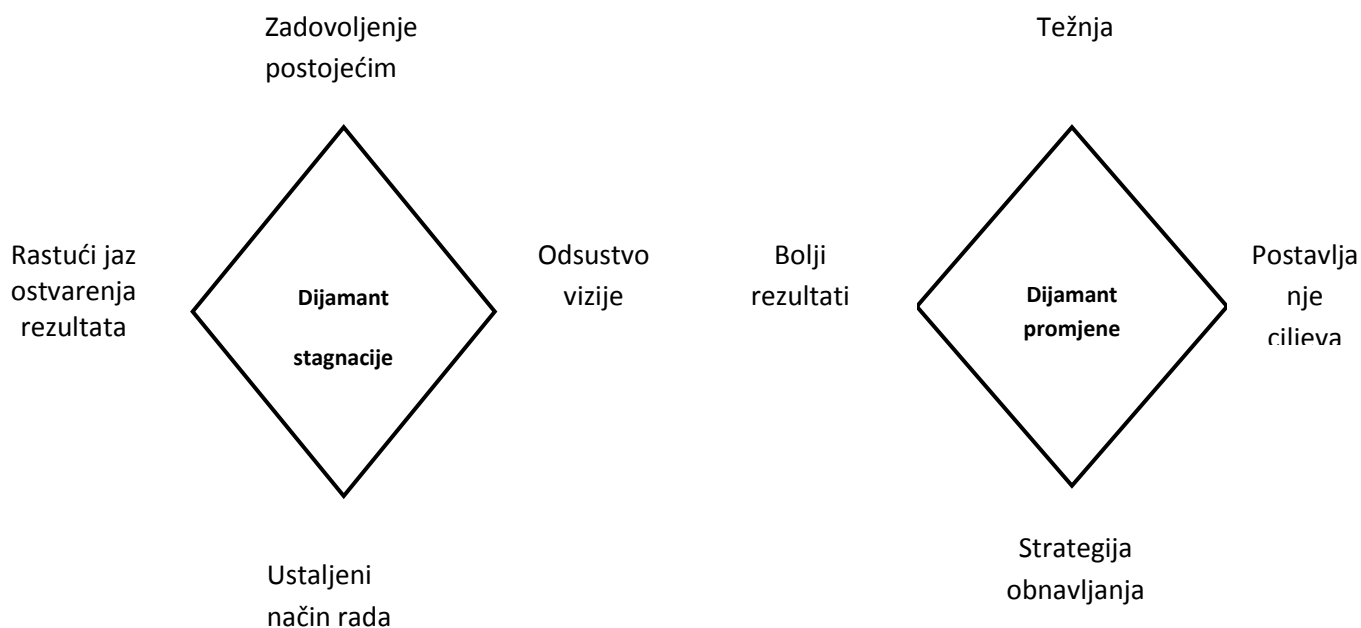
## Model finansiranja za Univerzitet Crne Gore

Oba scenarija podrazumijevaju bitne promjene za Univerzitet Crne Gore. Posebno je potrebno (i) sprovesti strateško planiranje na sistematičniji i aktivniji način, (ii) definisati odgovarajući sistem interne raspodjele sredstava i (iii) povećati aktivnosti na diverzifikaciji resursa.

### Strateško planiranje

Da li u pripremi za mogući ugovor o ostvarenju rezultata ili za veću konkurenciju u šemi dodjele vaučera, rukovodstvo Univerziteta Crne Gore moglo bi da razvije odvažnu viziju misije i ciljeva ustanove, kao i jasan strateški plan kojim bi se ta vizija pretočila u konkretne programe i ciljeve. Na slici 3 prikazana je razlika između dinamike univerziteta koji je na putu obnove i inertne putanje kojom ide ustanova koja nije voljna ili sposobna da kritički sagleda sebe i svoj rezultat. Univerziteti koji teže boljim rezultatima objektivno sagledavaju svoje dobre strane i područja u kojima je potrebno unapređenje, postavljaju nove ciljeve za čije postizanje je potrebno sve veće angažovanje, osmišljavaju i realizuju plan obnove koji može dovesti do boljih rezultata, te angažuju cjelokupnu univerzitetsku zajednicu oko predložene strategije transformacije. Sa povećanim sredstvima, Univerzitet Crne Gore bi mogao raskinuti sa prošlošću i smanjiti jaz koji postoji u ostvarenju rezultata u odnosu na vodeće univerzitete sa teritorije bivše Jugoslavije.

Slika 3 – Dijamanti promjene i stagnacije



Izvor: Salmi (2009)

Ključni element vizije podrazumijeva ponovno preispitivanje uloge i misije koju Univerzitet želi da slijedi u okviru sistema visokog obrazovanja u Crnoj Gori. Može nastaviti da funkcioniše kao sveobuhvatni univerzitet za dodiplomske studije koji je prvenstveno usmjeren na rješavanje potreba upisa u svim djelovima zemlje ili se može opredijeliti da postane snažan istraživački univerzitet prevashodno u službi programa ekonomskog i društvenog razvoja Crne Gore kroz edukaciju naprednog ljudskog kapitala i izradu odgovarajućeg istraživanja.

Druga važna i sa ovom povezana strateška odluka odnosiće se na odabir oblasti na koje će se usredsrediti Univerzitet Crne Gore i u kojima će graditi i maksimalno iskoristiti svoju komparativnu prednost. Važno je naglasiti da danas univerzitet čak i vrhunski svjetski univerzitet najvjerojatnije ne može da bude izuzetan u svim oblastima. Dio definisanja vizije će se, stoga, sastojati od skiciranja osnovnih oblasti u kojima Univerzitet Crne Gore želi i ima potencijal da bude u prvom planu. To može podrazumijevati teške odluke da se zatvore odsjeci za koje nema tražnje.

Da bi se takve promjene odigrale, rukovodstvo Univerziteta Crne Gore mora unijeti u ustanovu dovoljno snažan osjećaj urgentnosti kako bi se pokrenula cjelokupna univerzitetske zajednice da prihvati potrebne promjene na pozitivan način. Nedavno iskustvo univerziteta koji su se uspješno transformisali ukazuje na to da je osjećaj urgentnosti važan faktor podsticaja (Salmi, 2012b). Na primjer, danski Univerzitet u Arhusu podvrgnut je impresivnim promjenama pod zamahom inovativnog rektora željnog da podstakne napredak “bez goruće potrebe”, kao što je i rektor Južnopacifičkog univerziteta predvodio stratešku promjenu pod motom „dobro nije dovoljno dobro“.

### ***Raspodjela sredstava unutar Univerziteta***

U okviru strateškog planiranja, Univerzitet Crne Gore treba da osmisli objektivnu i transparentnu formulu finansiranja usaglašenu sa potrebom za sredstvima i pripadajućom težinom upisa na različitim fakultetima, odsjecima i programima. Formula bi mogla da uzme u obzir sledeće dimenzije:

- Nivo upisa i jedinični trošak u odnosu na program / disciplinu. Sadašnji jedinični trošak ne treba uzeti za referentnu cijenu zbog visokog nivoa razlika u broju studenata u odnosu na broj profesora među fakultetskim jedinicama Univerziteta Crne Gore, kako je prikazano u tabeli 9. Umjesto toga, Ministarstvo treba da uspostavi normativnu jediničnu cijenu za svaki veći program na različitim fakultetima, na osnovu pažljivo određenih repera prilikom čijeg određivanja bi se uzela u obzir struktura troškova malog uzorka uzornih univerziteta Zapadne Evrope i drugih bivših jugoslovenskih republika.
- Istraživanje i proširenje. Univerzitet bi mogao opredijeliti dio svojih ukupnih finansijskih sredstava za obezbjeđivanje uparenih sredstava za fakultete / programe koji budu uspješni u konkurisanju za istraživačke grantove na nacionalnom ili evropskom nivou.
- Ostvareni rezultati. Formula za finansiranje mogla bi da uključi podsticaje za nagrađivanje fakulteta i programa koji su uspješni u pogledu postizanja ciljeva na nivou univerziteta u pogledu veće stope završetka i mjera interne efikasnosti.

- Podsticaje za objedinjavanje resursa (prostor, infrastruktura, nastavno osoblje), kolaborativni razvoj programa i nastava, kao i inter-disciplinarno istraživanje.
- Zadržavanje školarine i drugih prihoda od strane fakulteta. Formula treba da odražava saglasnost na nivou čitavog univerziteta u pogledu obima školarine i ugovornih prihoda koji ostaju fakultetu i dijela koji ide Univerzitetu za opšte troškove ili drugim fakultetima u kontekstu pravila unakrsnog subvencioniranja dogovorenih na osnovu strateških razmatranja koja se tiču Univerziteta.

### ***Diverzifikacija resursa***

Suočen sa sve manjim doprinosima Vlade iz godine u godinu, Univerzitet Crne Gore je nužno morao da diverzifikuje svoje resurse. Takva nastojanjama mogu se pojačati u dvije dimenzije. Prvo, ako Vlada prihvata načelo univerzalne podjele troškova sa odgovarajućim sistemom stipendija i/ili studenstkih kredita kako bi se garantovao pristup studentima sa niskim primanjima, Univerzitet može da istraži tri scenarija u pogledu visine školarina:

- Smanjenje prosječnog iznosa koji plaćaju studenti. To bi bilo neutralno u smislu sredstava, jer bi veći broj studenata davao doprinos.
- Zadržavanje školarina na sadašnjem nivou. Univerzitet bi ukupno dobijao više sredstava.
- Povećanje visine školarina na tržišni nivo, barem u profesionalnim oblastima koje donose najveću ličnu korist. To bi značajno povećalo prihod Univerziteta.

Drugo, Univerzitet Crne Gore može aktivno da traži izvore prihoda od donacija, kontinuiranog obrazovanja, konsultantskih usluga i ugovora o istraživačkim uslugama. Za to bi bile potrebne konkretne podsticajne mjere (smanjenje poreza i/ili upareni grantovi od strane Vlade) kako bi se firme i filantropi stimulisali da daju donacije ustanovama visokog obrazovanja. U okviru 3 predstavljene su pouke iz nedavnih analiza aktivnosti prikupljanja sredstava u Evropi, a u Aneksu 4 prikazana je sveobuhvatna lista mogućih izvora za diverzifikaciju prihoda, na osnovu međunarodnog iskustva.

Jedna od pozitivnih pouka u tom smislu odnosi se na pozitivnu ulogu koju obično igraju upareni grantovi. Vlada Crne Gore bi stoga mogla da razmotri da ponudi finansiranje na uparenoj osnovi kako bi nagradila uspješne aktivnosti prikupljanja sredstava koje preduzima sam Univerzitet, kao što je slučaj u Singapuru, Hong Kongu ili u nekoliko država SAD-a.

Ova strategija finansiranja temelji se na dva važna uslova. Prvo, Univerzitet Crne Gore treba da bude u stanju da uživa punu autonomiju u pogledu upravljanja finansijama uključujući i prenos budžeta u cjelosti odjednom, kao blok granta, fleksibilne procedure potrošnje, mogućnost zadržavanja viška na kraju budžetske godine, poreske olakšice za prikupljena sredstava i odgovarajuće mehanizme revizije.

Međunarodno iskustvo ukazuje na to da dobra praksa u pogledu odgovornosti podrazumijeva najmanje dvije vrste godišnjih izvještaja: (i) izvještaj finansijske revizije u skladu sa zakonom o

privatnoj praksi i međunarodnim računovodstvenim standardima; i (ii) godišnji izvještaj o rezultatima rada u kome je prikazan napredak ostvaren u odnosu na sopstvene strateške ciljeve Univerziteta i godišnji plan (saglasan ugovoru o ostvarenju rezultata ukoliko se usvoji scenario 1).

Drugo, može biti potrebna i reforma rukovodstva Univerzitetu Crne Gore kako bi se omogućila snažnija uloga rektorata u predvođenju postupka strateškog planiranja i implementiranju novog mehanizma opredjeljivanja sredstava u okviru Univerziteta. Međunarodni trendovi takođe pokazuju da je sve veći broj evropskih zemalja—Danska i Portugalija, da pomenemo samo dvije—prešao na postupak profesionalnog izbora za imenovanje rektora, umjesto procesa izbora koji ne favorizuje odabir rukovodećeg tima koji je spreman ili sposoban da dovodi u pitanje ustaljene prakse i prikrivene interese.

### **Okvir 3 – Pouke iz aktivnosti na prikupljanju sredstava u Evropi**

Nedavno istraživanje Evropske komisije o aktivnostima prikupljanja sredstava koje sprovode evropski univerziteti ustanovilo je da je uspjeh vezan za tri osnovna faktora. Prvi je definisan kao institucionalna privilegija, odnosno bogatstvo i ugled univerziteta, kao i već postojeći odnosi sa potencijalnim donatorima. Drugi je nivo posvećenosti viših akademskih lidera i drugog naučnog osoblja u tom pogledu. Treći i konačni faktor odnosi se na okruženje univerziteta, odnosno njegovu lokaciju i geopolitički kontekst u kojem funkcioniše.

Što se tiče vrste donatora, istraživanje je pokazalo da evropski univerziteti prikupljaju sredstva uglavnom od privatnih korporacija, dok su doprinosi od nekadašnjih studenata daleko rjeđi.

Iskustvo pokazuje da uspješno prikupljanje sredstava uključuje sledeće dimenzije:

- Posvećenost organa upravljanja i rukovodstvs;
- Puno učešće akademskog osoblja;
- Nivo finansijskog i ljudskog ulaganja u aktivnosti prikupljanja sredstava;
- Dostupnost nagrade za osoblje uspješno u privlačenju filantropskih donacija;
- Proizvodnja i distribucija materijala u svrhe prikupljanja sredstava, kao što je veb sajt, pamfleti i brošure;
- Korišćenje baze podataka za održavanje i ažuriranje evidencija o interakcijama sa donatorima; i
- Izveštavanje o filantropskim aktivnostima u godišnjim finansijskim izveštajima univerziteta.

Jedan od uspješnih slučajeva djelotvornog prikupljanja sredstava dolazi iz Velike Britanije, gdje je 2008. godine uspostavljena šema uparivanja sredstava od strane Vlade na osnovu sličnog pozitivnog iskustva u Singapuru i Hong Kongu. Od avgusta 2008. godine, Vlada je uparila svaki prihvatljivi poklon koji je dobila neka od učesnica ustanova tercijarnog obrazovanja, za iznos koji ne prelazi 200m£.

Izvor: Evropska komisija. (2011); Univerziteti UK (2008).

## Konačna razmatranja

Na slici 4 prikazana je vizuelna klasifikacija postojećeg i predloženog mehanizma finansiranja za crnogorski sistem visokog obrazovanja. Razni mehanizmi su prikazani duž dvije ključne dimenzije: ostvarenje rezultata i konkurentnost. Ostvarenje rezultata se odnosi na to da li je mehanizam raspodjele sredstava direktno vezan za određenu mjeru. Druga dimenzija odražava stepen do koga se sredstava opredjeljuju na konkurentnoj osnovi. Slijedeći tu logiku, kvadrant 1 predstavlja najtradicionalniji pristup u opredjeljivanju sredstava, a to su budžetski opredijeljena sredstva koja tradicionalno idu Univerzitetu Crne Gore. Predloženi ugovor o ostvarenju rezultata nalazi se u kvadrantu 2. U kvadrantu 3 su pregrupisani mehanizmi direktnog i indirektnog opredjeljivanja sredstava koji oslikavaju kombinaciju ostvarenja rezultata i konkurentnosti kao što su konkurentni grantovi za istraživanje za koje ustanove visokog obrazovanja mogu aplicirati i obim stipendija, kredita i vaučera koje akademski bolje kvalifikovani studenti mogu da dobiju. I konačno, u kvadrantu 4 predstavljeni su drugi grantovi / stipendije koje su u osnovi vezane za socijalne karakteristike studenata. Takođe uključuje i donacije koje privatni donatori mogu davati ustanovama visokog obrazovanja.

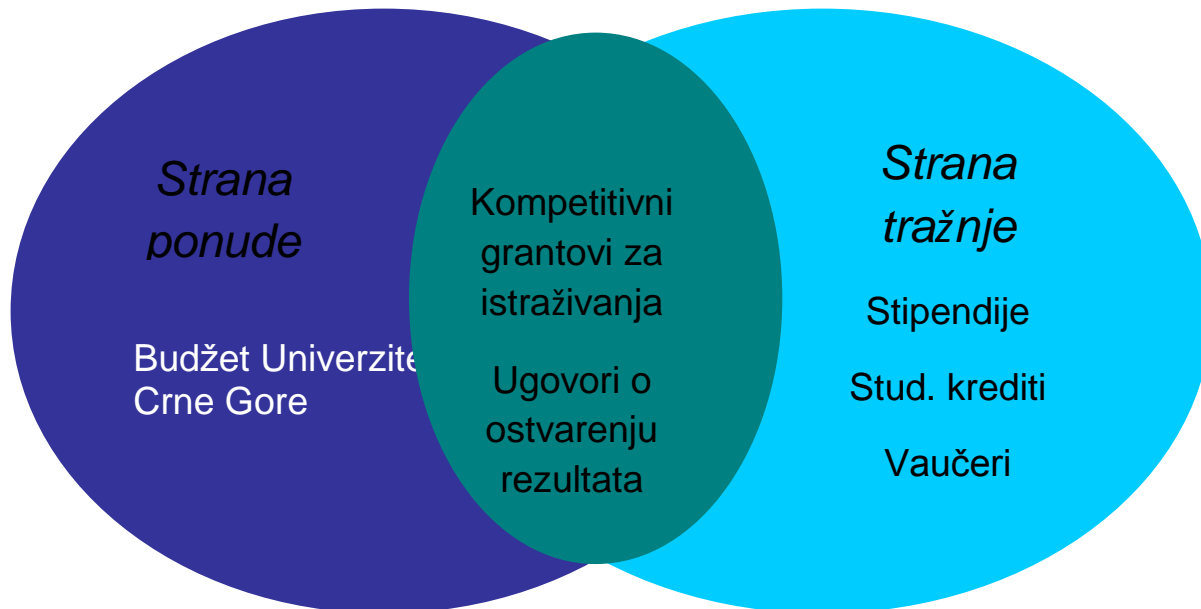
**Slika 4 – Matrica mehanizama finansiranja  
Dimenzije ostvarenja rezultata i konkurentnosti**

<b>Pregovarana opredijeljena sredstva</b>	
Budžet Univerziteta Crne Gore <b>Q1</b>	Ugovor o ostvarenju rezultata <b>Q2</b>
<b>Nema kriterijuma uspješnosti</b>	<b>Kriterijumi zasnovani na uspješnosti</b>
Stipendije na osnovu potreba Studentski krediti Univerzalni vaučeri Donacije ustanovama visokog obrazovanja <b>Q4</b>	Grantovi i stipendije na osnovu zasluga Vaučeri na osnovu zasluga Konkurentni grantovi za istraživanja <b>Q3</b>
<b>Konkurentni mehanizmi</b>	

*Izvor: Prilagođeno iz José Joaquín Brunner (2007) Mercados Universitarios: Los Nuevos Escenarios de la Educación Superior. Informe Final de Proyecto FONDECYT N° 1050138. Santiago de Chile.*

Na slici 5 prikazan je mogući razvoj pristupa finansiranju od trenutnog stanja (strana ponude) do scenarija 1 (ugovori o ostvarenju rezultata) i scenarija 2 (vaučerska šema).

**Slika 5 – Mogući razvoj pristupa finansiranja u Crnoj Gori**



Konačno, u tabeli 11 dato je poređenje oba scenarija finansiranja duž nekoliko dimenzija održivog finansiranja, uključujući i angažovanje resursa, opredjeljivanje sredstava, korišćenje sredstava i uticaj na ravnopravnost.

**Tabela 11 – Poređenje potencijalnog uticaja oba scenarija**

<b>Dimenzija finansiranja</b>	<b>Prvi scenario</b>	<b>Drugi scenario</b>
Angažovanje sredstava	Veći nivo javnih sredstava za nastavu, učenje i istraživanje na Univerzitetu Crne Gore	Veći nivo javnih sredstava za nastavu, učenje i istraživanje svim akreditovanim visokoškolskim ustanovama
Opredjeljivanje sredstava	Transparentnije opredjeljivanje sredstava Višegodišnje planiranje	Veća konkurencija među visokoškolskim ustanovama
Korišćenje sredstava	Transparentnije i efikasnije korišćenje sredstava	Transparentnije korišćenje sredstava
Ravnopravnost	Progresivna distribucija javnih sredstava	Progresivna distribucija javnih sredstava

## Operativni plan za realizaciju novog sistema finansiranja

Uvođenje novog sistema u crnogorski sistem visokog obrazovanja zahtijeva sledeće faze:

- Odabir novog pristupa
- Izgradnju konsenzusa
- Osmišljavanje
- Implementaciju

### *Odabir novog pristupa finansiranju*

Oba scenarija predložena u ovom izvještaju ima svoje prednosti i mane. Vlada Crne Gore će morati da odmjeri potencialne prednosti, finansijske troškove i političke implikacije oba scenarija u odnosu na dugoročne razvojne ciljeve sistema visokog obrazovanja. Konačno, odabir instrumenata finansiranja predstavlja racionalnu i političku odlukuzasnovanu na tehničkim i finansijskim razmatranjima.

Da bi se Vladi pomoglo da se suoči sa finansijskim implikacijama različitih opcija navedenih u ovom izvještaju, Ministarstvo prosvjete, u partnerstvu sa Ministarstvom finansija, treba da izgradi finansijski model koji bi olakšao ispitivanje nekoliko scenarija i stimulisao uticaj raznih mjera i pristupa na nivou Vlade i na nivou Univerziteta Crne Gore. U tabeli 12 predložen je okvir mogućeg finansijskog modela koji bi mogao da posluži u tu svrhu.

**Tabela 12 – Obrazac za model finansijske simulacije**

Kategorija	2013	2014	2015	2016	2020	2025
<b>Prihod</b>						
Nivo Vlade						
BDP						
Budžet za visoko obrazovanje						
Otplata studentskih kredita						
<i>Ukupna sredstva</i>						
Univerzitet Crne Gore						
Procenat studenata koji plaćaju (dodiplomci)						
Školarina za dodiplomce						
Procenat studenata koji plaćaju (poslijediplomci)						
Školarina za poslijediplomske studije						



Ukupno naknade od školarina						
Prikupljanje sredstava						
Prihodi po ugovorima						
Prihod od istraživanja						
<i>Ukupan prihod</i>						
<b>Rashodi</b>						
Nivo Vlade						
Budžet Univerziteta Crne Gore						
Vaučeri						
Stipendije						
Studentski krediti						
Finansiranje istraživanja						
<i>Ukupni rashodi</i>						
Univerzitet Crne Gore						
Plate						
Obrazovni rashodi						
Finansiranje istraživanja						
Administrativni rashodi						
<i>Ukupni rashodi</i>						

### **Faza izgradnje konsenzusa**

*Skroz sam za napredak. Promjena je ta koju ne mogu da podnesem.*  
Mark Twain

Međunarodno iskustvo je pokazalo da pokušaji uvođenja reformi sistema finansiranja često nailaze na nepovjerenje i otpor. To znači da je uspjeh predložene reforme finansiranja uslovljen sposobnošću Vlade Crne Gore da rješava političku osjetljivost reformi na konstruktivan i djelotvoran način. To podrazumijeva četiri osnovne stvari koje treba razmotriti. Prva je **socijalna procjena predložene reforme** kako bi se razmotrile potrebe i brige svih glavnih aktera. Počinje sa postavljanjem sljedećih pitanja:

- Među glavnim akterima, ko će biti na dobitku, a ko na gubitku od predloženih reformi po scenariju 1 i po scenariju 2?
- Ko ima koristi od postojećeg sistema, a ko će imati koristi od novog sistema?
- Ko će vjerovatno biti indiferentan, ko će podržavati, a ko će se suprotstavljati?

Prema scenariju 1, Univerzitet Crne Gore će imati koristi od generalno većeg nivoa sredstava. Ali možda neće svi fakulteti biti spremni da uzmu učešća u strateškom planiranju, koje će vjerovatno osnažiti lidersku ulogu rektorata, i sklapanje ugovora o ostvarenju rezultata, koje će vjerovatno učiniti Univerzitet Crne Gore više odgovornim prema Vladi i društvu u cjelini.

Scenario 2 može generalno izgledati privlačnije studentima jer će pružati veću mogućnost izbora u pogledu fakulteta u okviru Univerziteta Crne Gore koji su imali najviše uspjeha u privlačenju studenata koji plaćaju školarinu, kao u odnosu na privatne univerzitete.

Drugi i možda presudni korak je **faza izgradnje konsenzusa**. Dvije radionice koje je Ministarstvo prosvjete planiralo za maj i jun 2013. godine trebalo bi da u tom smislu pomognu da se utvrde potencijalni predvodnici na koje se može računati da će odigrati vodeću ulogu u realizaciji predloženih izmjena sistema finansiranja. Naime, potencijalno djelotvoran pristup rješavanja političke osjetljivosti predloženih reformi jeste iniciranje opširan konsultativni postupak u pogledu potrebe za promjenama kao i samog sadržaja istih. Svrha aktivnosti izgradnje konsenzusa je da se svi akteri upoznaju sa vezama između predloženih reformi i vjerovatnih poboljšanja do kojih bi one mogle da dovedu u uslovima nastave i učenja. Što se tiče studenata Univerziteta Crne Gore, bilo bi važno naglasiti argument ravnopravnosti koji leži u osnovi mogućeg prelaza na univerzalno dijeljenje troškova i istaći dostupnost stipendija i studentskih kredita za zaštitu materijalno ugroženijih studenata.

U skoro objavljenom članku časopisa *The Economist* opisan je uspjeh danskog načina sprovođenja dubinskih reformi (“Let’s go Denmark”) kao odvažan zajednički pristup zasnovan na sposobnosti izgradnje snažnog konsenzusa među svim glavnim političkim partijama. Taj model je omogućio skandinavskim zemljama da se transformišu u dinamične ekonomije zasnovane na znanju, a da se ne odriču svoje posebnosti koja se ogleda u postojanju kohezivnog i inkluzivnog društva sa visokim stepenom sklada i solidarnosti. Zato je jedan od osnovnih izazova za Crnu Goru da uspije da pokrene reformu sistema finansiranja visokog obrazovanja osmišljenu i prihvaćenu kao programsku politiku čitave zemlje, a ne samo sadašnje Vlade.

Treći, ključni sastojak za olakšavanje prihvatanja reformi koje dovode u pitanje status quo jeste **dostupnost dodatnih sredstava** koja se mogu usmjeriti ka ustanovama visokog obrazovanja i studentima. To može pomoći u transformaciji onoga što bi se moglo nazvati „opozivanjem reforme“ u cilju „izgradnje“ reforme. Drugi način povećanja političke prihvatljivosti i izbjegavanja prekida jeste uvođenje odredbi kojima se onemogućava retrokativna primjena i prelaznih aranžmana finansiranja kojima se garantuje, za sve ustanove i korisničke grupe, iznose sredstava u istom iznosu koji bi dobili po prethodnom sistemu, makar na određeni vremenski period. U tom smislu, generalizacija školarina se ne bi primjenjivala na studente koji su već upisani na Univerzitet Crne Gore, već samo na novoupisane studente prve godine.

I konačno, važno je i razmisliti o **dobrom odabru trenutka i pravilnom slijedu reformi**. Kada su se rektori Univerziteta u Gani dogovorili oko plana za povećanje školarina na javnim univerzitetima u januaru 2005. godine, taj plan su predstavili u formi desetogodišnjeg programa postepenog povećanja, što je olakšalo prihvatanje od strane studenata. Ponekad je djelotvornije odložiti presudnu odluku za nekoliko sedmica ili čak mjeseci kako bi se dalo dovoljno vremena za izgradnju konsenzusa.

### ***Osmišljavanje novih mehanizama finansiranja***

#### ***Obrazac za pripremu Ugovora o ostvarenju rezultata za Univerzitet Crne Gore***

Sljedeća pitanja će usmjeravati izradu mogućeg ugovora o ostvarenju rezultata.

#### Obim ugovora

- Uzajamno dogovoreni ciljevi ostvarenja rezultata
- Pokazatelji kojima se mjeri napredak u ostvarenju tih ciljeva
- Uzajamno dogovorena sredstva koja će se prenijeti Univerzitetu
- Upravljanje tim sredstvima

#### Odabir ciljeva kojima se teži u kontekstu ugovora

Kombinacija ciljeva vezanih za sledeće dimenzije:

- Pristup i ravnopravnost
- Kvalitet i eksterna efikasnost (identifikacija oblasti upornih nedostataka i/ili budućih potreba, definisanje budućih centara izvrsnosti)
- Interna efikasnost
- Upravljanje i rukovođenje
- Rješavanje nacionalnih razvojnih potreba

#### Trajanje ugovora

Datum stupanja na snagu i broj godina

#### Ciljevi i mjere ostvarenja rezultata

Dogovoreni detaljni pokazatelji za mjerenje napretka ka ostvarenju odabranih ciljeva (vidjeti prethodno).

#### Sredstva, programska i upravljačka fleksibilnost

Rukovodeća pravila za organizovanje i korišćenje sredstava obezbijeđenih u kontekstu ugovora.

#### Zahtjevi za izvještavanjem

Dogovoreni format i dinamika izvještavanja o realizaciji ugovora o ostvarenu rezultata.

#### Rješavanje sporova

Pravila i procedure za rješavanje potencijalnih sporova.

#### Produženje ugovora o ostvarenju rezultata

Kriterijumi i procedure za moguće obnavljanje ugovora o ostvarenju rezultata.

#### Osmišljavanje i uvođenje sistema vaučera

Sledeća pitanja će voditi osmišljavanje mogućeg sistema vaučera.

### Koja je primarna svrha korišćenja vaučera?

Važno je imati jasnu ideju o svrsi oslanjanja na mehanizam sa strane tražnje umjesto direktnog prenosa sredstava visokoškolskim ustanovama. Obično je osnovni cilj jačanje konkurencije u sistemu visokog obrazovanja time što i privatne i javne ustanove imaju pravo na vaučere. Time što se studentima omogućava da naprave sopstveni izbor pretpostavlja se da će visokoškolske ustanove biti otvorenije i inovativnije iz perspektive kvaliteta i relevantnosti. Stipendije i studentski krediti su bolji instrumenti od vaučera za promovisanje ciljeva ravnopravnosti.

### Koja vrsta aktivnosti će se finansirati sistemom vaučera?

Ključno pitanje kojim se treba pozabaviti jeste koja kategorija rashoda se pokriva sistemom vaučera. U smislu redovnih rashoda, ustanove visokog obrazovanja troše sredstva na (i) nastavu, (ii) istraživanje, (iii) transfer tehnologija, (iv) rad u javnom interesu, (v) stručno usavršavanje, (vi) administraciju, (vii) održavanje zgrada i (viii) socijalne usluge. Investicioni rashodi predstavljaju (i) troškove izgradnje i (ii) kupovinu opreme i namještaja.

Kako bi se pokrili svi ti troškovi, sistem vaučera bi trebalo da apsorbuje cjelokupan javni budžet, što nije niti moguće niti poželjno. Međunarodna iskustva pokazuju da su vaučeri prikladniji za pokrivanje redovnih rashoda, i to ne nužno svih vrsta istih. Lakše je vezati vrijednost vaučera uz direktni trošak nastave i pripadajuće administrativne troškove.

Po bilo kom scenariju, važno je izbjeći kažnjavanje istraživačkog poziva na Univerzitetu Crne Gore. Ako se značajan dio tekućih rashoda opredjeljuje putem mehanizama sa strane tražnje, onda svakako treba uvesti posebne odredbe o finansiranju istraživanja.

### Koji studenti će imati pravo da dobiju vaučer?

Koji procenat studenata bi bio finansiran putem ovog mehanizma? Da li će biti na raspolaganju samo dodiplomcima (kao u Litvaniji, Kazahstanu i Gruziji) ili će uključivati i studente na master studijama (kao u Bugarskoj)? Da bi u potpunosti bio djelotvoran, sistem vaučera treba da finansira sve studente koji se smatraju akademski kvalifikovanim da studiraju na visokoškolskom nivou, makar što se tiče dodiplomskih studija. Na poslijediplomskom nivou, oslanjanje na stipendije / grantove je možda djelotvorniji način za obezbjeđivanje finansiranja za studente u stanju potrebe, odnosno za prioritarna područja izučavanja.

### Koje ustanove će biti kvalifikovane da učestvuju?

Da li i javne i privatne ustanove visokog obrazovanja mogu da učestvuju u ovom sistemu? Isključivanje privatnih ustanova bi osujetilo svrhu nastojanja da se nivo konkurentnosti u visokom obrazovanju podigne putem tržišne snage i veće konkurentnosti. Stoga je poželjno uključiti sve javne i privatne ustanove visokog obrazovanja koje zadovoljavaju prihvatljive standarde kvaliteta.

Zaista je neophodno raditi sa sistemom vaučera u kontekstu sveobuhvatnog i djelotvornog sistema obezbjeđenja kvaliteta kako bi se osiguralo da samo onim institucijama koje imaju odgovarajuće akademske standarde (u smislu kvaliteta i relevantnosti programa i predmeta) bude dozvoljeno da upisuju studente.

Nekoliko zemalja se oslanja na opservatorij tržišta rada kao dopuni sistema osiguranja kvaliteta prikupljanjem i objavljivanjem detaljnih informacija o ishodima na tržištu rada svršenih studenata raznih visokoškolskih ustanova i programa (vrste radnih mjesta na kojima se zapošljavaju, nivo plata, vrijeme dok ne nađu posao, napredovanje u karijeri, povratna informacija sa strane poslodavca, itd.). Aktivnosti koje se trenutno sprovode u okviru projekta koji finansira Svjetska banka u Crnoj Gori biće vrlo korisne u tom smislu.

#### Koji nivo finansiranja će se obezbjeđivati po jednom studentu?

Da li će to biti isti iznos za sve studente bez obzira na vrstu ustanove i tip programa na koji se upisuju? Ili će iznos biti usklađen sa stvarnim troškovima studija ili nivoima školarina koje se traže? Ne preporučuje se isti prosječni iznos za sve ustanove i programe, jer bi se time kažnjavale skupe specijalizovane discipline kao što su inženjerstvo, medicina ili muzika, a to bi moglo dovesti do preplaćivanja obrazovnih ustanova koje kao glavnu oblast imaju društveno-humanističke nauke. Vlada Crne Gore možda želi da izdvoji više iznose za područja od većeg strateškog značaja sa stanovišta ekonomskog i društvenog razvoja.

Sa stanovišta ravnopravnosti, veći iznos vaučera koji pokriva i školarinu i troškove života poželjniji je za studente sa niskim primanjima i posebnim potrebama. To se može postići bilo preko vaučera ili uz komplementarni grant sa odgovarajućim usmjerenjem na studenata u stanju potrebe.

#### Treba li Vlada da odredi najvišu vrijednost školarina?

Da li ustanove koje učestvuju u ovom sistemu podliježu određivanju najviše vrijednosti školarine? Ograničavanje iznosa školarina se nekada koristi kao metod održavanja priuštivosti, ali je to protivno načelima autonomije. Uspostavljanje visine vaučera na „razumnom“ nivou može biti bolji način vršenja pritiska na ustanove visokog obrazovanja da kontrolišu iznos školarina, kao što je slučaj u Čileu sa referentnim sistemom za školarine.

#### Koji kriterijumi se koriste za procjenu rezultata i postupanja ustanova visokog obrazovanja?

Rezultati visokoškolskih institucija mogu se mjeriti na osnovu nekoliko kriterijuma: kvaliteta, relevantnosti, efikasnosti i ravnopravnosti. Jedan od rizika kojeg kreatori politika treba da budu svjesni je da će ustanove težiti da privuku akademski kvalifikovanije studente sa najboljim rezultatima, što bi se moglo negativno odraziti na ravnopravnost. Iz tog razloga je važno uspostaviti politike za dodjelu mjesta imaojcima vaučera u ustanovama visokog obrazovanja i/ili programima za koje vlada preveliko interesovanje.

#### ***Posljedice u odnosi na Ministarstvo prosvjete***

Kako bi osmislio i realizovao novi model finansiranja, Ministarstvo prosvjete treba da osnaži tehnički kapacitet sektora za visoko obrazovanje. Ukoliko se Vlada opredijeli za pristup koji

podrazumijeva ugovor o ostvarenju rezultata, međunarodna iskustva pokazuju da je presudno imenovati nezavisnog i „pregovarača“ od povjerenja čija uloga će biti da savjetuje Univerzitet i Vladu, da bude „poštenu posrednik“ i pomogne u osmišljavanju i formulaciji takvih ugovora.

Posebno će biti važna sposobnost praćenja postupka uvođenja novih instrumenata finansiranja i unošenje neophodnih prilagođavanja kako problemi budu nastajali. U slučaju ugovora o ostvarenju rezultata, primjera radi, poređenje francuskog i čileanskog iskustva pokazuje važnost kontinuiranog praćenja i evaluacije kao ključnih faktora uspjeha. U Francuskoj, takvi ugovori su imali mješovite rezultate, dijelom zato što je evaluacija istih bila vršena samo prilikom njihovog obnavljanja. Nasuprot tome, u slučaju Čilea uspostavljeni kontinuirani sistem praćenja u velikoj mjeri doprinio uspjehu njihovog iskustva (Lopez *et al*, 2010).

Slična razmišljanja važe i za uvođenje sistema vaučera i/ili sistema kredita uslovljenih visinom primanja, čije je pokretanje komplikovanije jer se odnose na cjelokupan sistem visokog obrazovanja, a ne samo na jedan univerzitet (Univerzitet Crne Gore).

U tabeli 13 u nastavku rezimirane su posljedice svake predložene reforme/mjere sa stanovišta toga ko je odgovoran za sprovođenje te mjere, koji su finansijski troškovi, koji stepen političkih teškoća određena mjera podrazumijeva, te nivoa tehničke složenosti u osmišljavanju i realizaciji mjere.

### **Tabela 13 – Karakteristike predloženih mjera reformi**

<b>Reforma / Mjera</b>	<b>Glavna odgovornost</b>	<b>Finansijski trošak</b>	<b>Stepen političke teškoće</b>	<b>Tehnička složenost</b>
<i>Scenario 1</i>				
Ugovor o ostvarenju rezultata	Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo finansija i Univerzitet Crne Gore	Visok	Nizak	Srednja
Univerzalna podjela troškova na UCG	Ministarstvo prosvjete i UCG	Nema	Visok	Niska
Studentski krediti uslovljeni visinom primanja za sve	Ministarstvo prosvjete i Poreska uprava	Visok u startu, nizak nakon pet godina	Srednji	Srednja
<i>Scenario 2</i>				
Sistem vaučera	Ministarstvo prosvjete i Ministarstvo finansija	Visok	Srednji	Visoka
Finansiranje istraživanja	Ministarstvo prosvjete i Ministarstvo nauke	Srednji	Niski	Niska
<i>Univerzitet Crne Gore</i>				
Strateški plan	Rektor i leaderski tim	Nema	Srednji	Srednja
Interna formula finansiranja	Rektor i leaderski tim	Nema	Visoki	Srednja

### *Mogući kalendar za reformu sistema finansiranja*

- Izgradnja konsenzusa: sastanci sa glavnim akterimacrnogorskog sistema visokog obrazovanja u cilju (i) razvoja zajedničkog stava u pogledu glavnih izazova koje treba rješavati i (ii) poređenja prednosti i ograničenja dva scenarija reformi predložena u ovom izvještaju.

Rok: jun-jul 2013. godine

- Odabir željenog scenarija: tehnički sastanci kako bi se proučili rezultati konsultacija, nakon čega slijedi sastanak na kome nadležni organi donose odluku.

Rok: avgust 2013. godine

- Studijska posjeta radi upoznavanja sa praktičnim funkcionisanjem ugovora o ostvarenju rezultata (Austrija i/ili Čile) ili vaučerskog sistema (Litvanija) i/ili kredita uslovljenih visinom primanja (Australija i/ili Engleska). Članovi crnogorske delegacije za ovu studijsku posjetu treba da uključuju predstavnike Ministarstva prosvjete i njihove tehničke timove zadužene za osmišljavanje i sprovođenje nove šeme studentskih kredita.

Rok: september 2013. godine

- Detaljno osmišljavanje novog sistema finansiranja: ministarstvo treba da uspostavi tehničku radnu grupu koja će elaborirati detaljan plan novog sistema finansiranja i razraditi konkretne operativne aspekte.

Rok: septembar – decembar 2013. godine

- Razrada detaljne implementacije sa svim relevantnim akterima: kada bude spreman konačan predlog, radna grupa bi se sastala sa glavnim zainteresovanim stranama (Univerzitet Crne Gore, Univerzitet Mediteran i Univerzitet Donja Gorica) da kako bi se testirali predoženi planovi i razradili konkretni koraci da se otpočne sa realizacijom.

Rok: januar – maj 2014. god

- Operativno pokretanje novog sistema finansiranja: kada novi sistem finansiranja počne da funkcioniše, Ministarstvo prosvjete će blisko pratiti stanje i preduzimati korektivne mjere ukoliko dođe do problema.

Rok: jul – septembar 2014. godine



## Zaključak

Strategija visokog obrazovanja koju je 2011. godine sačinilo Ministarstvo prosvjete predstavlja jasan raskid sa prošlošću i hrabar iskorak ka transformaciji sistema visokog obrazovanja u pokretača ekonomskog i društvenog razvoja u cilju stvaranja bolje budućnosti za Crnu Goru. Uspjeh predložene strategije direktno zavisi od sposobnosti Vlade da definiše i realizuje strategiju održivog finansiranja. Ovaj izvještaj daje pregled dva osnovna scenarija za postizanje tog cilja, jednog zasnovanog na ugovoru o ostvarenju rezultata sa Univerzitetom Crne Gore, a drugi koji se oslanja na uvođenje sveobuhvatnog sistema vaučera. Bilo koji od predložena dva scenarija predstavljao bi značajnu promjenu u odnosu na sadašnje, manje nego adekvatno, stanje koje je nastalo iz nužde, i izgradnju osmišljenog sistema koji bi svrstao Crnu Goru među malom grupom zemalja u čitavom svijetu koje sprovode vrhunske modele finansiranja radi postizanja finansijske održivosti.

Reforme finansiranja bez sumnje spadaju u grupu najizazovnijih promjena programskih politika sa kojima se države suočavaju. Usvajanje novih mehanizama za opredjeljivanje budžeta, povećanje podjele troškova i diverzifikacija sredstava ili proširenje studentskih kredita su sporne teme. Međunarodna iskustva pokazuju da sureforme visokog obrazovanja u većoj mjeri uspješne kada lica koja donose odluke uspiju da djelotvorno procijene društveni i politički kontekst okruženja u kojem se odvijaju reforme, grade konsezus među raznim akterima u zajednici visokog obrazovanja, angažuju dodatne resurse da obezbijede opipljive podsticaje za podršku reforme i pažljivo promisle o trenutku i vremenskom slijedu reformi. Iako posjedovanje operativnog plana kojim se usmjeravaju reformske aktivnosti ne predstavlja ni magičnu formulu niti garanciju uspjeha, ignorisanje potencijalnih oponentata i njihovo neuključivanje u dijalog o predloženim reformama predstavlja recept za neuspjeh.

## Glavni nalazi i preporuke

### Glavni nalazi

#### *Angažovanje sredstava*

Javno finansiranje visokog obrazovanja u Crnoj Gori je u stalnom opadanju tokom proteklih godina. Finansiranje istraživanja na izuzetno je niskom nivou. Uspjeh države u ostvarenju svojih svojih ambicioznih razvojnih ciljeva na polju visokog obrazovanja zavisiće od njene sposobnosti da angažuje dodatna sredstva.

#### *Opredjeljivanje sredstava*

Opredjeljivanje javnih sredstava za Univerzitet Crne Gore samo marginalno je vezano za kriterijume uspješnosti i strateška razmatranja. Sa stanovišta ravnopravnosti, subvencije koje dobija manjina studenata kroz obrazovne grantove stvaraju nepravičnu podjelu među crnogorskim stanovništvom.

## **Preporuke**

### ***Angažovanje sredstava***

Opcije za angažovanje sredstava su ograničene. Na makro nivou, to bi podrazumijevalo preraspodjelu iz drugih sektora. Na Univerzitetu Crne Gore podjela troškova bi se mogla proširiti na sve studente, sa povećanom pomoći za studente sa niskim primanjima. Univerzitet bi mogao i da unaprijedi napore na prikupljanju sredstava. Dalje širenje privatnog sektora za visoko obrazovanje ublažilo bi finansijske napore Vlade, pod uslovom da novi privatni univerziteti nude programe visokog kvaliteta i relevantnosti.

### ***Opredjeljivanje sredstava***

Postoji goruća potreba za uvođenjem mehanizama finansiranja zasnovanih na ostvarenim rezultatima kako bi se ustanove podstakle da budu efikasnije i da bolje reaguju na potrebe razvoja i tržišta rada. To se može postići bilo razradom sporazuma o ostvarenju rezultata između Ministarstva prosvjete i Univerziteta Crne Gore ili prelaskom na sistem vaučera za opredjeljivanje najvećeg dijela javnih subvencija za redovne rashode. U oba slučaja se preporučuje da se kombinuje novi mehanizam finansiranja sa studentskim kreditima vezanim za primanja.

### ***Realizacija reforme finansiranja***

Dobro osmišljenja strategija za konsultacije i komunikaciju treba da prati predlog reforme finansiranja kako bi se zadobila podrška potencijalnih dobitnika od ovakvog sistema i umanjili politički rizici vezani za reakciju grupa čiji bi prikriveni interesi mogli biti pogođeni.

## Reference

Evropska komisija. (2011). Giving in Evidence: Fundraising from Philanthropy in European Universities. Brussels. Prstup izvršen na sledećoj adresi <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/fundraising-from-philanthropy.pdf>

López, D., Music, J., Prieto, J.P., Reich, R., Rodriguez, E., and J. Yutronic (2010). Regulations and Challenges of Implementing Performance-based Agreements in Tertiary Education in Chile”. Ingeniare. Revista Chilena de Ingeniería. 19 (1), January- April 2011 (In Spanish).

Ministarstvo prosvjete (2011). Strategija razvoja i finansiranja visokog obrazovanja u Crnoj Gori 2011-2020. Podgorica: Ministarstvo prosvjete.

OECD (2008). Tertiary Education for the Knowledge Society - OECD Thematic Review of Tertiary Education: Synthesis Report. Paris: OECD. Volume 1.

Salmi, J. and R. Malee Bassett (u objavi). Equal Opportunities for All? A Global Study on Equity in Tertiary Education. Washington DC: The World Bank.

Salmi, J. (2012a). “Excellence Initiatives to Establish World-Class Universities: Evaluation of Recent Experiences.” Report prepared for the Russian Ministry of Education. Unpublished.

Salmi, J. (2012b). “The Vintage Handicap: Can a Young University Achieve World-Class Status?” Times Higher Education Supplement. London: May 2012.

Salmi, J., and A. M. Hauptman (2006). “Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms.” Washington D.C., The World Bank. Education Working Paper Series Number 4. September 2006.

Sondergaard, L. and M. Murthi (2012b). Skills, Not Just Diplomas: Managing Education for Results in Eastern Europe and Central Asia. Washington DC: The World Bank.

Universities UK (3 April 2008). “Information for Members: Formal launch of the matched funding scheme for English HE institutions”. London: Investor in people.

WICHE (2009). An Evaluation of Colorado’s College Opportunity Fund and Related Policies. Boulder: Colorado Department of Higher Education. <http://www.wiche.edu/info/publications/policyCOF.pdf>

World Bank (2012). “Project Appraisal Document for the Higher Education and Research for Competitiveness Project.” Washington DC: The World Bank.

## Aneksi

### Aneks 1 - Lista zvaničnika sa kojima smo razgovarali

#### Kabinet predsjednika Vlade

Marija Šuković, savjetnica u Kabinetu potpredsjednika Vlade Crne Gore

#### Ministarstvo prosvjete

Mubera Kurpejović, pomoćnica ministra za visoko obrazovanje  
Nada Kovač, savjetnica za visoko obrazovanje i koordinatorka projekta  
Vladimir Đurković, menadžer projekta za visoko obrazovanje  
Marija Cimbaljević, asistentkinja na projektu za visoko obrazovanje

#### Ministarstvo nauke

Darko Petrušić, pomoćnik ministra

#### Ministarstvo finansija

Slobodanka Burić, savjetnica u Sektoru za budžet  
Tamara Gačević, savjetnica u Sektoru za budžet

#### Ministarstvo vanjskih poslova

Igor Lukšić, ministar

#### Savjet za visoko obrazovanje

Sreten Savićević, predsjednik  
Đorđe Jovanović, član  
Biljana Mišović, sekretar

#### Univerzitet Crne Gore

Zdravko Uskoković, prorektor za finansije  
Anđelko Lojpur, prorektor za nastavu  
Dragan Lajović, dekan Ekonomskog fakulteta  
Maja Bačović, prodekanka Ekonomskog fakulteta

#### Univerzitet Mediteran

Slobodan Backović, rektor

Univerzitet Donja Gorica

Veselin Vukotić, rektor  
Sandra Tinaj, menadžerka

## Aneks 2 – Ugovori o ostvarenju rezultata u nedavnoj istoriji

Ugovori o ostvarenju rezultata, koji su realizovani u nekoliko zemalja i u nekoliko država u SAD-u, javljaju se u različitim konfiguracijama. Neki su zasnovani na standardima i okidačima, drugi postavljaju opšte ciljeve zasnovane na sistemu i konkretne brojčane ciljeve pojedinačnih ustanova. Na neke otpada mali procenat doprinosa Vlade, dok ostali obuhvataju kompletan iznos transfera za univerzitete. Usmjereni su na nekoliko dimenzija ostvarenja rezultata, od unapređenja djelotvornosti nastave i učenja (stopa zadržavanja studenata i diplomiranja), naučne i tehnološke produktivnosti (broj publikacija, uticaj i relevantnost istraživačkih aktivnosti na inovacije) do unapređenja upravljanja ustanovama (finansijsko upravljanje, upravljanje ljudskim resursima, itd). Ugovori / sporazumi o ostvarenju rezultata imaju moć da dovedu do značajnog unapređenja pojedinačnih ustanova kao i u cjelokupnog sistema visokog obrazovanja. Sa praktičnog stanovišta, oni predstavljaju različitu vrstu interakcije između Ministarstva finansija, Ministarstva prosvjete i ustanova visokog obrazovanja, u mjeri u kojoj sve uključene strane rade na ostvarenju zajednički dogovorenih ciljeva i mjere ostvareni napredak u pogledu istih.

U Zapadnoj Evropi, primjeri ugovora o ostvarenju rezultata uključuju:

- Francusku koja je od 1989. godine opredijelila od jedne trećine do jedne polovine redovnog budžeta četvorogodišnjim ugovorima o ostvarenju rezultata. Plaćanje se vrši prilikom potpisivanja ugovora, sa post-evaluacijom da se ocijeni stepen i djelotvornost realizacije.
- Finsku i Dansku u kojima ugovori predviđaju opšte ciljeve za cjelokupan sistem tercijarnog obrazovanja kao i konkretne ciljeve za svaku ustanovu.<sup>1</sup>
- Švajcarsku koja je počela da uvodi ugovore ostvarenja rezultata sredinom 1990-tih u okviru reforme kojom se univerzitetima davala veća autonomija. Nedavna evaluacija reforme (Schenker-Wicki, 2006) ukazala je na to da, u odsustvu komplementarnih promjena unutar samih univerziteta, sami ugovori nisu doveli do značajnog povećanja efikasnosti.
- Španiju gdje su neke provincije nedavno razvile interesantnu varijaciju ovog modela koja se zove „ugovorni program“ (“*contrato-programa marco de financiación global*”) kao rezultat nove politike decentralizacije kojom se značajna ovlaštenja delegiraju na autonomne regije u okviru zemlje. Prvi „ugovorni program“ u Španiji potpisan je 2005. godine između autonomne vlade Madrida i šest državnih univerziteta koji djeluju u španskoj prestonici. Ovim ugovorom se kombinuju elementi formule finansiranja i ugovora o ostvarenju rezultata sa višegodišnjim djelokrugom (pet godina). Ne samo da se formulom opredjeljuju sredstva kako za nastavu, tako i za istraživanje, u iznosu od 85% ukupog izdvajanja iz budžeta, već je obezbijeđeno i finansiranje na osnovu niza ciljeva politika (restrukturiranje studija u skladu sa Bolonjskim procesom, bolje raspoređivanje nastavnika, unapređenje pedagoških praksi i korišćenje obrazovnih tehnologija, kontinuirano obrazovanje, itd.).

---

<sup>1</sup> U Danskoj, takvi ugovori se zovu “razvojni ugovori” kako bi se time odrazila dugoročna strateška perspektiva ove aktivnosti.

Ugovori o ostvarenju rezultata pojavili su se i u federalnim sistemima poput SAD-a i Kanade:

- Kolorado (SAD), u okviru svoje vaučerske šeme iz ranih 2000-tih, uspostavili su ugovore o ostvarenju rezultata koji bi kaznili ustanove koje ne zadovoljavaju standarde u okviru širih aktivnosti u pogledu reforme koje su uključile vaučere sa strane tražnje i naknade za usluge.
- Virdžinija (SAD) koristi ugovore sa svojim državnim univerzitetima u kojima se povećanje autonomije razmjenjuje za smanjene nivoa finansiranja od strane države. Model je nastao iz zahtjeva tri vodeća univerziteta u državi da se smanjeno finansiranje iz javnih izvora zamijeni za veću autonomiju u tome kako se javna sredstva troše do konačne verzije koja je primjenljiva na sve javne ustanove u državi.
- Kvebek (Kanada) je koristio ugovore o ostvarenju rezultata od sredine 1990-tih, ali je poslednjih godina odustao od njih.

U Južnoj Americi, Čile je bio prva zemlja koja je uvela ugovore o ostvarenju rezultata negdje 2009. godine, počev sa pilot fazom koja je uključivala četiri državna univerziteta, a sada se razvija ovaj pristup kao puni program za podsticanje reformi u cjelokupnom univerzitetskom sektoru. Prvi ugovori o ostvarenju rezultata predstavljali su između 5 i 30% ukupnog godišnjeg budžeta datih univerziteta.

Kosta Rika je takođe u procesu korišćenja ugovora o ostvarenju rezultata za promovisanje reformi u četiri od svojih pet državnih univerziteta. To se dešava u kontekstu velikog kredita od strane Svjetske banke. To je po prvi put da Vlada pokušava da utiče na ponašanje i rezultate javnih univerziteta uz korišćenje finansijskih podsticaja. Univerziteti tradicionalno posluju nezavisno, pri čemu dobijaju budžet direktno od Ministarstva finansija kao utvrđeni procenat državnog budžeta, kako je to predviđeno njihovim Ustavom.

Izvori: OECD (2008); Lopez *et al* (2011); Salmi i Hauptman (2006).

### Aneks 3 - Matrica sistema vaučera

Država ili zemlja	Početna godina	Kvalifikovane ustanove	Kvalifikacioni kriterijumi	% ukupne studentske populacije	Iznos	Komentari
Azerbejdžan	2010	državne i privatne	najbolji rezultat na prijemnom ispitu	30%		
Bugarska	2001	samo državne	samo za master nivo	90%	1.300\$	Ista cijena koštanja po studentu za sve ustanove kažnjava univerzitete na kojima se vode skuplja istraživanja, u odsustvu odvojenog budžeta za istraživačku djelatnost
Čile ( <i>Aporte Fiscal Indirecto</i> )	1981	državne i samo tradicionalne privatne	najbolji rezultat na prijemnom ispitu	27.500 studenata (15% novoupisanih)	900\$ u prosjeku (5 podkategorija sa raznim iznosima zavisno od akademskog uspjeha)	Odabir kroz prijemni ispit koji je u bliskoj vezi sa prihodom porodice
Kolorado – SAD (College Opportunity Fund Stipend)	2004	državne i privatne	rezidenti države	100% studenata ima pravo na Pell Grant	2.670\$ (javni) 1.335\$ (privatni)	Ukupni ciljevi su pristup i stvaranje prihoda kao podrška preduzetničkom statusu visokog obrazovanja.  Do sada su rezultati bili mješoviti. <a href="http://www.wiche.edu/info/publications/policyCOF.pdf">http://www.wiche.edu/info/publications/policyCOF.pdf</a> .



Gruzija	2005	državne i privatne	studenti sa najboljim rezultatima na Nacionalnom prijemnom ispitu. Ova šema je 2009. proširena da obuhvati do 1.000 najuspješnijih studenata koji upisuju master (najboljih 10% može da izabere bilo koje polje rada, ostali u okviru kvota za programe)	30.550 studenata (oko 33% ukupne studentske populacije na dodiplomskim studijama)	Djelimično ili potpuno odustajanje od školarine (500\$ u prosjeku), 1.340\$ maksimum. Samo 10% studenata dobija maksimum.	Nekih 6 do 10% od ukupnog iznosa koji se raspodjeljuje u formi vaučera otpada na grantove zasnovane na potrebama za studente pripadnike manjina, razne ugrožene grupe. Inicijalni plan je bio da se postepeno ukida paušalno finansiranje i u potpunosti pređe na sistem studentskih vaučera i istraživačkih grantova. Ali sa novim ministrom i drugim promjenama u Vladi ovaj plan je stopiran (ne uživa više političku podršku).
Mađarska	2007	državne i privatne	studenti sa najboljim rezultatima na Nacionalnom prijemnom ispitu			
Kazahstan	1999	državne i privatne	studenti na bačelor nivou sa najboljim rezultatima na Nacionalnom prijemnom ispitu	15%	1.200\$ (javne) – 4.000\$ (vodeće privatne)	studenti korisnici moraju zadržati vrhunske akademske rezultate. Dobro funkcioniše da se olakša rast kvalitetnih privatnih ustanova i pruže stvarne mogućnosti izbora za studente

Litvanija	2009	državne i privatne	bečelor nivo u šest studijskih oblasti	50%	Zavisno od oblasti (11 oblasti), isto za državne i privatne	33% osnovnog budžeta još se direktno daje državnim ustanovama (direktna blok grant). Pomoglo da se iznos školarina zadrži na relativno niskom nivou u privatnim ustanovama
SAD (Zakon o veteranima)	1944	državne i privatne	2-3 godine aktivne dužnosti	2,2 miliona veterana (sve bivši aktivni vojnici, u roku od 10 godina od napuštanja vojske)	do 30.000\$ troškova školarine	Zakon o ratnim veteranima je hvaljen zbog pozitivnog uticaja na obrazovno postignuće veterana. Otvorio je prethodno elitistički američki sistem visokog obrazovanja za studente različitog etničkog i društveno-ekonomskog porijekla (Bound & Turner, 2002). Imao je pozitivan uticaj na obrazovno postignuće i bijelih i crnih Amerikanaca rođenih van juga. Ali bilo je malo ili nimalo uticaja ovog zakona na obrazovne mogućnosti za crnce ograničene na jug (Turner & Bound, 2003).
SAD (novi Zakon o veteranima)	2008 (u primjeni od 2009. godine)	državne i privatne	3 godine aktivne dužnosti nakon 11. septembra ili otpuštanje zbog nesposobnosti za službu	svi bivši aktivni vojnici u roku od 15 godina od napuštanja vojske	Pokriće troškova školarine do iznos najskupljeg javnog univerziteta u državi iz koje veteran potiče, troškovi smještaja i života (mjesečno) i novac za udžebnike	

Razradio Jamil Salmi

Reference:

Bound, J. and S. Turner (2002). "Going to War and Going to College: Did World War II and the G.I. Bill Increase Educational Attainment for Returning Veterans?" *Journal of Labor Economics*, 20(4): 784-815.

Turner, S. and J. Bound (2003). "Closing the Gap or Widening the Divide: The Effects of the G.I. Bill and World War II on the Educational Outcomes of Black Americans," *The Journal of Economic History*, 63(1): 145-77

## **Aneks 4 – Matrica diverzifikacije resursa**

<i>Kategorija prihoda</i>	<i>Izvor prihoda</i>				
	<i>Vlada</i>	<i>Studenti i porodice</i>	<i>Privreda i usluge</i>	<i>Svršeni studenti / filantropi</i>	<i>Međunarodna saradnja</i>
<b>Izdvajanja iz budžeta</b>					
Opšti budžet	X				
Opredjeljeni porez (igre na sreću, porez na promet alkoholnih pića, porez na ugovore, porez na izvozne dažbine)	X		X		
Porezi i doprinosi na zarade					
<b>Naknade za nastavne aktivnosti</b>					
Školarina					
Programi koji vode sticanju zvanja i koji ne vode istom obrazovni programi na kapmusu / učenje na daljinu		X	X		
Avansno plaćanje		X	X		
Povraćaj novca	X				
Ostale naknade (registracija, laboratorije, udaljene lab.)		X			
Kotizacija (koledži)			X		
<b>Produktivne aktivnosti</b>					
Prodaja usluga					
Konsultantske usluge	X		X		X
Istraživanje	X		X	X	X
Laboratorijska ispitivanja	X		X		
Naknade za patente, dio spin-off profita, monetizovane naknade za patente			X	X	
Poslovanje servisnih preduzeća (televizija, hotel, domovi starih, tržni centri, parking, auto škola, internet provajder, teretana)			X		
Finansijski proizvodi (legati, akcije)			X		
Proizvodnja roba (poljoprivredna i industrijska)		X	X	X	
Tematska roba i usluge (smart kartice)	X	X	X	X	
Izdavanje (zemljište, učionice, domovi, laboratorije, hale, drive-through, koncertne dvorane, mrtvačnice, lokacije za snimanje filmova)			X	X	
Prodaja imovine (zemljište, stambene zgrade, umjetnička blaga)			X	X	
<b>Prikupljanje sredstava</b>					
Direktne donacije					
Novčani grantovi (neposredni, odloženi)			X	X	X
Oprema			X	X	
Zemljište i objekti	X			X	
Školarine i studentski krediti	X		X	X	X
Legati – mjesta, biblioteke, maskote			X	X	
Osporeni / upareni grantovi		X	X	X	
Religijske donacije ("Zakat")		X		X	
Indirektne donacije (kreditne kartice, procenat od prodaje nafte, procenat od trgovine na berzi, predavanja bivših studenata)		X	X	X	
Vezane donacije (pristup patentima, dio spin-off profita)			X		
Koncesije, franšize, licenciranje, sponzorstvo, partnerstvo (proizvodi prodati na kampusu, imena, koncerti, muzejske postavke, sportski događaji)		X	X		
Igre na sreću i aukcije (školarine)					
<b>Kredit</b>					
Bankarski krediti	X		X		X
Emisije obveznica		X	X	X	

Izvor: Pripremio Jamil Salmi