

FINANSIRANJE VISOKOG OBRAZOVANJA U JUGOISTOČNOJ EVROPI:
ALBANIJA, CRNA GORA, HRVATSKA, SLOVENIJA, SRBIJA

Izdavač

Centar za obrazovne politike
Dečanska 2/3, Beograd
cep@cep.edu.rs
www.cep.edu.rs
Državni univerzitet u Novom Pazaru
Vuka Karadžića bb, Novi Pazar
rektorat@np.ac.yu
www.np.ac.yu

Za izdavača

Martina Vukasović
Ćemal Dolićanin

Urednik

Aljoša Mimica

Lektura i korektura

Ljubiša Vujošević

Dizajn naslovne strane

Milica Milojević

Tiraž

500 primeraka

Prelom

Zoran Grac

ISBN 978-86-87753-02-0

Štampa

Dosije studio, Beograd

Centar za obrazovne politike
Državni univerzitet u Novom Pazaru

FINANSIRANJE VISOKOG OBRAZOVANJA
U JUGOISTOČNOJ EVROPI:
ALBANIJA, CRNA GORA, HRVATSKA,
SLOVENIJA, SRBIJA

Martina Vukasović (prir.)
Mihajlo Babin, Vanja Ivošević,
Predrag Lažetić, Klemen Miklavič

Beograd, 2009.

*Projekat je finansirao Fond za otvoreno društvo, Srbija.
Mišljenja izražena u publikaciji ne moraju nužno
predstavljati stavove pomenute organizacije.*

SADRŽAJ:

Recenzija I: Univerziteti su i dalje na neizvesnom terenu Dejvid Robinson	7
Recenzija II: Od natezanja užeta do izučavanja politika Srbijanka Turajlić	13
1. Uvod Martina Vukasović	21
2. Teorijsko razmatranje problema finansiranja visokog obrazovanja Martina Vukasović	28
3. Finansiranje visokog obrazovanja: komparativna analiza Vanja Ivošević i Klemen Miklavič	64
4. Finansiranje neintegrisanog univerziteta u Srbiji - institucionalna studija slučaja Mihajlo Babin i Predrag Lažetić	108
5. Umesto zaključka Martina Vukasović, Mihajlo Babin, Vanja Ivošević, Predrag Lažetić i Klemen Miklavič	138
Aneks: Finansiranje visokog obrazovanja – upitnik	142
<i>Tabele</i>	
Tabela 1: Pregled univerzitetskih i neuniverzitetskih visokoobrazovnih institucija	70
Tabela 2: Pregled broja studenata na programima ISCED 5A i ISCED 5B.	71
Tabela 3: Pregled broja državnih i privatnih institucija visokog obrazovanja	71
Tabela 4: Pregled broja studenata koji studiraju na privatnim i državnim visokoškolskim institucijama	72
Tabela 5: Obuhvat (<i>gross enrolment ratio</i>). ISCED 5 i 6 ukupno.	72
Tabela 6: Nastavno osoblje	73
Tabela 7: Udeo visokog obrazovanja i istraživanja u BDP	75
Tabela 8: Pregled sistema finansiranja visokog obrazovanja	81
Tabela 9: Pregled školarina.	92

Tabela 10: Pregled izvora prihoda i broja programa i departmana na tri fakulteta (za prosečan period 2004-2007)	128
Tabela 11: Struktura prihoda.	129
Tabela 12: Tri fakulteta prema organizacionim i akademskih razlikama	130
Tabela 13: Modeli alokacije resursa i vodeće ideje	133

Ilustracije

Ilustracija 1: Klasifikacija mehanizama finansiranja	46
Ilustracija 2: Međudejstvujući aspekti modela finansijske raspodele . . .	128
Ilustracija 3: Kontinuum razlika	131

Primeri

Primer 1: Regionalna ulaganja u Vojvodini.	76
Primer 2: Kombinacija izlaznih i ulaznih kriterijuma u formuli finansiranja u Sloveniji	79
Primer 3: Albanske dileme u vezi sa reformom mehanizama alokacije	83
Primer 4: Mehanizmi javnog finansiranja na putu integrisanja univerziteta u Hrvatskoj.	84
Primer 5: Interna distribucija sredstava iz budžeta u hrvatskim državnim visokoobrazovnim institucijama	85
Primer 6: Propisi o administrativnim naplatama u Crnoj Gori	87
Primer 7: Alternativni prihodi Elektrotehničkog fakulteta Univerziteta u Ljubljani.	88
Primer 8: Kompleksan odnos fakulteta i Univerziteta u Ljubljani u smislu pravnog statusa	88
Primer 9: Prijemni ispiti u Srbiji	94
Primer 10: Broj nastavnog osoblja na fakultetu četvrte normative grupe	118

RECENZIJA I

UNIVERZITETI SU I DALJE NA NEIZVESNOM TERENU

Uprkos bogatoj i šarolikoj mešavini tradicije i istorije, većina univerziteta širom sveta deli zapanjujući slične ciljeve i težnje. Skoro da postoji univerzalno razumevanje da su univerziteti vitalni za promovisanje društvenog, kulturnog i ekonomskog razvoja nacija. Univerziteti su zaduženi za čuvanje, prenošenje i unapređenje znanja putem nastave, istraživanja i pružanja usluga zajednici. Takođe, opšte je prihvaćeno da univerziteti najbolje ispunjavaju ove misije ako su autonomni i slobodni od religijskih, političkih, ideoloških i korporativnih uticaja. Iako se to ne poštuje uvek, većina univerziteta smatra da nastavnici moraju uživati akademsku slobodu – to jest pravo da podučavaju, istražuju, objavljuju i učestvuju u upravljanju institucijom bez ograničenja ili cenzure.

Danas, međutim, širom sveta raste zabrinutost da je sposobnost univerziteta da ispuni svoje misije kompromitovana sa različitih strana. Omasovljenje visokog obrazovanja podiže finansijski pritisak na vlade. Ovo, s druge strane, često izaziva žučne debate o podeli troškova i promeni izvora finansiranja (u smislu sve većeg finansiranja iz privatnih izvora), uz zabrinutost povodom mogućeg uticaja ovih mera na dostupnost visokog obrazovanja i integritet akademskog rada. Takođe, zahtevi za većom odgovornošću i efikasnošću, kao i briga o kvalitetu, mogu usmeriti mnoge vlade ka eksperimentisanju sa novim modelima finansiranja, zasnovanim na pokazateljima delotvornosti, koji mogu ograničiti akademsku autonomiju. Konačno, rastući prihodi od izvoza i uvoza visokog obrazovanja, kao i uključivanje obrazovanja u međunarodne trgovinske ugovore kao što je Opšti sporazum o trgovini uslugama (*General Agreement on Trade in Services*, GATS) Svetske trgovinske organizacije, menja tradicionalnu misiju univerziteta. Univerziteti širom sveta postaju komercijalizovani i privatizovani kako bi zadovoljili potražnju novog internacionalizovanog tržišta. Rezultat je da se visoko obrazovanje sve više vidi kao „privatno dobro“, kao roba koja bi trebalo da se pokorava tržišnim principima.

Ova publikacija dotiče se svih ovih pitanja, ali iz jedinstvene perspektive zemalja u tranziciji, na koje do sada nije obraćana prevelika međunarodna pažnja. Ipak, kao što će čitaoci videti, kreiranje politika i debate u zemljama obuhvaćenim studijom, iako u specifičnom nacionalnom i istorijskom kontekstu, u suštini su veoma relevantni za međunarodnu publiku. Ključno pitanje u ovim zemljama, sa određenim varijacijama i na specifične načine, jeste ono isto koje se postavlja i širom sveta.

Pitanje finansiranja visokog obrazovanja nalazi se visoko na lestvici političkih agendi u mnogim prestonicama. Kao što Martina Vukasović uverljivo tvrdi, koji model finansiranja je najadekvatniji za sistem u velikoj meri će zavisi od vrednosti i ciljeva koje kreatori politika i donosioci odluka pridaju visokom

obrazovanju u konkretnoj državi. Ako je primarni cilj univerziteta, viđen iz instrumentalističke perspektive, proizvodnja talentovanih diplomaca kao radne snage, onda će tendencija biti da se naglase privatne koristi koje pojedinci stižu, što stoga opravdava veća privatna davanja. Sa druge strane, ako posmatramo visoko obrazovanje iz ugla šire društvene koristi koja iz njega proističe, kao što je veće angažovanje građana i jača socijalna kohezija, onda se zagovaranje većeg javnog finansiranja čini ispravnim.

Iako autori eksplicitno ne zagovaraju određeni model finansiranja i pravično ističu da ne postoji jedno rešenje za sve probleme, posledice različitih političkih odluka moraju biti razmotrene i u svetlu iskustva drugih zemalja. S tim u vezi, vredni istaći da je dominantan trend u finansiranju, u zemljama iz studije i globalno, u korist povećanja privatnog finansiranja, putem školarina koje plaćaju studenti ili privatnih stipendija, donacija i sponzorisanih istraživanja. Ovaj pristup, u kojem „korisnik plaća“, često označen eufemizmom „podela troškova“, u suštini ukazuje na fundamentalni zaokret. Visoko obrazovanje se sve više definiše kao privatno dobro koje prvenstveno doprinosi onima koji studiraju i diplomiraju na univerzitetima.

Posledice su značajne, što se zapaža u poglavlju Vanje Ivošević i Klemena Miklaviča. U pogledu studenata, postoji opasnost da će njihovo imovinsko stanje (tj. uglavnom prihod njihovih roditelja), a ne akademske sposobnosti, sve više uticati na to da li mogu da studiraju. Iz te perspektive, veoma zabrinjava saznanje da od svih EU zemalja, samo Holandija, Velika Britanija i Letonija naplaćuju više školarine od Srbije, Hrvatske i Crne Gore. Ovo naglašava potrebu da se prikupi više podataka o socioekonomskom položaju studenata.

Zabrinutost zbog mogućeg uticaja školarina na pravičnost pristupa predmet je mnogih debata širom sveta. Australijski model kredita, čija otplata zavisi od visine prihoda, o kojem govori Martina Vukasović u drugom poglavlju, sve više se posmatra kao uspešan i napredan model na koji se treba ugledati¹. Teorijski, takav kredit, zbog otplate koja je povezana sa prihodom nakon diplomiranja, može pomoći da se umanjí strah od rizika i, zbog toga što su direktno obezbeđeni ili garantovani od strane vlade, kod njih ne postoji problem likvidnosti. Ipak, važno je ukazati da i dalje postoji neslaganje oko uticaja kredita čija otplata zavisi od kasnijih prihoda na pravičnost visokog obrazovanja. U većini slučajeva, iznos prihoda ispod kojeg se krediti „oprašaju“ prilično je nizak. U poređenju sa studentima koji mogu da priušte da unapred plate punu cenu studiranja, studenti koji moraju da uzmu kredit završavaju plaćajući mnogo više za svoje obrazovanje zbog kamate koja je zaračunata na njihove kredite. Posledično, kao što je Derek Prajs (*Derek Price*) utvrdio, krediti čija otplata zavisi od visine prihoda rade protiv ciljeva društvene pravičnosti:

1 Razvoj studentskih kredita čija otplata zavisi od prihoda u finansiranju visokog obrazovanja jedna je od ključnih preporuka u skorašnjem OECD tematskom pregledu. Videti P. Santiago, K. Tremblay, E. Basri, and E. Arnal, *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Vol. 1 (Paris: OECD, 2008), str. 240-241.

Studenti sa nižim i nižim-srednjim prihodima... [koji uzimaju kredite i] koji uspešno steknu diplomu, plaćaju više za visoko obrazovanje i stoga imaju manji dobitak od svoje investicije u visoko obrazovanje. Kolokvijalno rečeno, ako uđete na fakultet u najmanjem čamcu, najverovatnije ćete biti u najmanjem i nakon diplomiranja... [P]ojedinci mogu postići mobilnost prema gore u relativnom odnosu na porodične okolnosti, dobijajući diplomu osnovnih studija, dok istovremeno strukturalni model nejednakosti između društvenih grupa tokom životnog veka nastavlja da odslikava rasu, etnicitet, klasne i rodne karakteristike.²

Trend ka pristupu u kojem „korisnik plaća“, takođe, ima važne implikacije za univerzitete. Studenti se sve više posmatraju kao mušterije, što rezultira takmičenjem između univerziteta da privuku dobrostojeće mušterije. Nigde ovo nije očiglednije nego u trci za osvajanjem narastajućeg međunarodnog tržišta studenata. Sa povećanom mobilnošću studenata, mnoge vlade i akademske institucije odlučile su da razviju nove mogućnosti za prihodovanje upisivanjem inostranih studenata koji plaćaju puni iznos školarine. Ponovo, Australija predvodi u ovom smislu, sa javnim institucijama koje sada imaju 25% prihoda od školarina inostranih studenata. Ipak, neke negativne posledice počinju da se osećaju, naročito odkako opada broj upisanih. Veliki deo australijskog nastavnog i administrativnog osoblja zabrinut je da su njihove institucije razvile opasnu zavisnost od školarina inostranih studenata koja ih pritiska da umanje akademske standarde. Nekadašnji rektor³ Univerziteta u Kvinslendu (*University of Queensland*) upozorio je da je mnogo australijskih univerziteta snizilo upisne kriterijume kako bi povećalo upis stranih studenata, zaposlilo kadar sa pola radnog vremena da podučava ove studente i radi sa neadekvatnom infrastrukturuom.⁴

Drugi podsticaj za novi model finansiranja uključuje prihvatanje industrijskog i korporativnog sponzorisavanja, naročito za istraživanja na univerzitetu. S jedne strane, nema ničeg posebno novog u tome. U stvari, još 1918. je Torstejn Veblen (*Thorstein Veblen*) izrazio zabrinutost da u Sjedinjenim Državama „prodor principa biznisa na univerzitete slabi i umanjuje težnju za učenjem i tako gazi ciljeve zbog kojih univerzitet postoji“⁵. Ipak, ovaj „prodor“ se očigledno ubrzao od Veblenovog vremena jer sve više i više akademskih institucija produbljuje odnose sa privatnim sektorom. Zabrinutost zbog sve dubljeg zalaska privatnog sektora na univerzitete još skorije i još slikovitije izražava Dženi-

2 Derek Price, *Borrowing Inequality: Race, Class and Student Loans* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2003), str. 5.

3 Pozicija *vice-chancellor* po odgovornostima odgovara poziciji rektora, budući da je pozicija *chancellor* u potpunosti protokolarna i dodeljuje se javnim ličnostima koje malo utiču na sam rad institucije.

4 Luke Slattery, “Australian Universities Fear a Dangerous Dependence,” *The Chronicle of Higher Education*, Aug. 8, 2008, Volume 54, Issue 48, str. A15.

5 Thorstein Veblen, *The Higher Learning in America* (New York: Sagamore Press, 1957; originally published 1918), str. 165.

fer Vošburn (*Jennifer Washburn*) koja upozorava da „pogrešni vetrovi duvaju kroz kampuse naših univerziteta. Njihov izvor je... rastuća uloga koju su tržišne vrednosti zaposele u akademskom životu“.⁶

Kao što se primećuje u trećem delu, povećanje istraživanja sponzorisanih od privatnih industrija u zemljama koje se istražuju u studiji povećalo je strahove od nesavesnog obavljanja akademskog posla. Zaista, ovi strahovi se čine opravdanim. Industrijska sponzorstva mogu načiniti istraživanja pristrasnim, u toj meri da ugroze javni interes. Finansijska povezanost sa industrijom može takođe nepropisno uticati na rezultate istraživanja. U sada već čuvenoj studiji na ovu temu, Stelfoks (Stelfox) i njegovi saradnici su, koristeći primer istraživanja antagonista kalcijumskog kanala pri lečenju kardiovaskularnih poremećaja, otkrili da je mnogo verovatnije da će univerzitetska istraživanja dati pozitivne nalaze o leku koji istražuju ukoliko su finansijski povezani sa proizvođačem ovih lekova ili ako ih podržavaju drugi iz farmaceutske industrije⁷.

Takođe, postoje još suptilniji načini na koje industrijsko finansiranje utiče na rezultat istraživanja. Potreba da se osiguraju industrijska sponzorstva često znači da su istraživači ohrabreni da izvode istraživanja ako za njih mogu da dobiju finansiranje, a ne na osnovu toga da li su studije naučno važne. U oblasti medicinskih istraživanja, na primer, ovo znači da su istraživači motivisani da sprovedu više istraživanja o lekovima ili spravama na kojima se stiče profit, a manje istraživanja o izvorima ili prevenciji bolesti ili u smeru efikasnog lečenja bolesti koje se javljaju u zemljama u razvoju, gde je mogućnost profita minimalna. Suština je da model finansiranja koji su odabrali institucija ili država može imati nenameravane posledice. Kreatori politika i zainteresovane strane moraju biti potpuno svesni ovih posledica kako bi se uključili u debatu. Zbog ovoga je jako važno, kao što i autori podvlače u zaključku, da sve zainteresovane strane budu uključene u proces kreiranja politike.

Trend ka privatizaciji finansiranja visokog obrazovanja otvara niz pitanja koji su direktnije vezana za zemlje koje se istražuju. Ovo uključuje implikacije međunarodnih trgovinskih sporazuma na uređivanje visokog obrazovanja. Od zemalja uključenih u studiju, Albanija, Hrvatska i Slovenija su članice Svetske trgovinske organizacije, a Srbija i Crna Gora trenutno vode pregovore o pristupanju. Iz prve grupe zemalja, sve su preuzele značajne obaveze u okviru Opšteg sporazuma o trgovini uslugama (GATS) da liberalizuju visoko obrazovanje. U praksi, ovo znači da te tri zemlje imaju pravne obaveze da stranim ponuđačima, uključujući i profitne institucije, obezbede garantovan pristup tržištu i da ih tretiraju na isti način kao domaće institucije. Iako je iz studije nejasno u kojoj meri su inostrane institucije aktivne u ovim zemljama, činjenica da je

6 Jennifer Washburn, *University Inc.: The Corporate Corruption of American Higher Education* (New York: Basic Books, 2005), str. ix.5

7 H. T. Stelfox, G. Chua, K. O'Rourke, and A. S. Detsky, "Conflict of interest in the debate over calcium channel antagonists," *New England Journal of Medicine*, 1998; str. 101-105.

tako ozbiljna obaveza preuzeta ukazuje na to da je politički prostor organičen GATS-ovim pravilima trgovanja. Na primer, bilo bi protivzakonito u odnosu na GATS sporazum da vlade u ovim zemljama odrede broj inostranih univerziteta kojima je dozvoljeno da rade ili da zabrane osnivanje profitnih obrazovnih institucija. Potencijalno, pod GATS sprazumom o zabrani diskriminacije, javne subvencije koje se daju domaćim privatnim institucijama moraju biti dostupne i inostranim.⁸

Na kraju, studija slučaja koju su uradili Mihajlo Babin i Predrag Lažetić značajna je zbog detaljnog opisa procesa određivanja iznosa plata u visokom obrazovanju u Srbiji, što je iz spoljašnje perspektive zaista složen, zamršen i komplikovan proces. Ali, još važnije, ona ukazuje na neke veoma ozbiljne izazove sa kojima se susreću univerziteti u Srbiji. Akademska profesija je u srcu univerziteta i ni jedna akademska institucija, naročito u svetu koji karakteriše povećana akademska mobilnost i takmičenje za talentima, ne može da očekuje da bude uspešna bez sposobnih i posvećenih profesora. Najvažniji element za postizanje ovoga cilja jeste obezbeđivanje akademske slobode i pristojnih uslova zapošljavanja, uključujući i adekvatnu novčanu nadoknadu. Srpski slučaj postavlja neka ključna pitanja o tome da li je trenutni sistem nadoknade adekvatan i, u slučaju da nije, kakve uticaje to može imati na budući razvoj univerziteta u zemlji. Iz internacionalne perspektive, prognoza ne obećava. Kao što je skorašnji međunarodni pregled zarada u visokom obrazovanju zaključio:

Uvereni smo da uspešni univerziteti i akademski sistemi moraju nastavnom osoblju ponuditi adekvatne i sigurne plate, kao i mogućnost da imaju potpuni razvoj karijere sa adekvatnim garancijama za dugoročno zaposlenje. Bez ovih uslova, nijedna akademska institucija ni sistem ne mogu biti uspešni... a kamoli dostići svetsku reputaciju⁹.

Na kraju, možda je najvažniji doprinos ove publikacije podsećanje da su univerziteti i dalje na nesigurnom terenu. S jedne strane, na mnogim mestima su, kao posledica politika finansiranja i unutrašnje prakse upravljanja, suštinske akademske vrednosti dovedene u opasnost. S druge strane, i dalje postoje otpori i debate o tome šta bi adekvatna uloga univerziteta trebalo da bude.

Na inauguraciji na mestu predsednice Harvarda 2007. godine, Dru Faust (*Drew Faust*) predstavila je publici svoju viziju prave uloge univerziteta:

Univerzitet nije pitanje rezultata u sledećem kvartalu, niti čak pitanje šta studenti postaju po diplomiranju. Reč je o učenju koje oblikuje čitav život, učenju koje prenosi milenijumska nasleđa; učenju koje oblikuje budućnost... Univerziteti se obavezuju bezvremenom, i ova ulaganja

8 Za više informacija o odnosu GATS-a i visokog obrazovanja videti D. Robinson, "The GATS: What's at stake for higher education? *Education Canada* (jesen, 2006).

9 L. H. Rumbley, I. F. Pacheco, and P. G. Altbach, *International Comparison of Academic Salaries: An Exploratory Study* (Boston College: Center for International Higher Educations, 2008), str. 9.

imaju žetvu koju ne možemo predvideti i često ne možemo izmeriti... (za kojom) tragamo... delom „zbog nje same“ jer ona određuje ono što nas je tokom vekova učinilo ljudima, a ne zato što može povećati našu globalnu kompetitivnost.

Danas je retkost čuti takve izjave od univerzitetskih predsednika. Ali za mene to pokazuje stepen da se ne možemo nadati da ćemo uspeti da zaštitimo integritet akademskih institucija i promovišemo kvalitetno učenje ukoliko ne prihvatimo u potpunosti takvu viziju za sve univerzitete. Ovo ostaje naš zajednički izazov.

Dejvid Robinson (David Robinson)

Zamenik izvršnog direktora

Kanadskog udruženja univerzitetskih nastavnika

RECENZIJA II OD NATEZANJA UŽETA DO IZUČAVANJA POLITIKA

Istorija visokoobrazovnih institucija u zemljama koje su obuhvaćene studijom može se, iz ugla finansiranja, oslikati kao neprestano natezanje užeta između države i univerziteta. Ovi drugi neprestano su se žalili na nedostatak resursa. U nastojanju da smanji pritisak, država je, sa svoje strane, povremeno nametala određene organizacione reforme. Teško je proceniti da li su ove reforme bile usmerene ka poboljšanju finansijskih uslova kroz povećanje efikasnosti, ali je izvesno da je njihovo sprovođenje zaokupljalo univerzitete i privremeno ih odvlačilo od finansijskih pitanja. Ipak, tokom svih ovih godina nije bilo ozbiljne analize koja bi se bavila mogućom finansijskom politikom visokog obrazovanja. Otuda, studija koja je predstavljena nije samo neophodna već se može smatrati i zakasnelom.

Drugi razlog za prethodnu ocenu postaje očigledan kada se posmatra sadržina publikacije. Autori su pristupili njenom strukturisanju na nesporno racionalan način. Odlučili su da počnu sa teorijskim razmatranjem finansiranja visokog obrazovanja. Na taj način bi bili ustanovljeni pojmovi iz kojih se mogu razviti različiti modeli. Ovi pojmovi bi se identifikovali u narednim poglavljima koja istražuju stvarne visokoobrazovne politike u zemljama regiona. Na kraju bi se rezultati izvršene analize potvrdili kroz nekoliko reprezentativnih studija slučajeva. Predstavljeni tekst jasno pokazuje da su autori dobro upućeni u teorijske aspekte politike visokog obrazovanja i da su uložili impresivan napor da isprate ovaj konzistentan pristup. Ipak, nemoguće je prevideti da je studija sačinjena od tri različita međusobno nekorelisana poglavlja. Uprkos očiglednom naporu koji su autori uložili u analizu zakona visokog obrazovanja u regionu, oni nisu bili u mogućnosti da ih lociraju unutar teorijske perspektive različitih aspekata obrazovne politike. Ključni razlog leži u činjenici da ovi zakoni ne proizlaze ni iz jednog jasno definisanog pojma. Zakoni, manje ili više, propisuju *ad hoc* procedure koje kombinuju stare prakse sa novodefinisanom reformom. Ovo se do kraja otkriva u trećem poglavlju, u kojem je jasno predstavljeno da svaka visokoobrazovna institucija može samostalno da implementira sopstvene politike, bez obzira na postojeći zakon o visokom obrazovanju. Zato, sam predstavljeni tekst postaje ključan dokaz izrazite potrebe da se zemljama regiona ponudi prva relevantna studija finansijske politike.

Kao što je jasno navedeno u uvodu, osnovna je namera autora da zainteresovanim stranama ponude „materijal za proširenje i produbljivanje tekuće diskusije...“. Iako nema sumnje da predstavljena studija ispunjava ovaj cilj, ambicija je recenzije da se stvari pomere još dalje, naglašavanjem aspekata u kojima je dublja debata najviše potrebna, kao i obogaćivanjem dodatnim faktorima koji zaslužuju pažnju.

Uvodna diskusija – ko ima mandat i odgovornost?

Pošto su ovom studijom jasno identifikovana pitanja na koja treba odgovoriti, koristan korak bio bi da su autori pokušali da među različitim grupama zainteresovanih strana odrede one koji imaju odgovornost pri pokretanju i u vođenju takve diskusije. Ovo se čini posebno važno pošto različiti zahtevi koji se stavljaju pred univerzitet (da poveća tradicionalnu misiju promovisanja slobode istraživanja i naučnog obrazovanja, da obezbedi visoko obrazovanje zasnovano na istraživanju i da obuhvati promovisanje korišćenja novih znanja) postaju ključna razdelnica između političkih kreatora strategije i univerziteta. U svetlu ove podele, važno je odrediti ko bi trebalo da inicira debatu i čija je odgovornost da se bavi ovim pitanjem.

Ključni problem sa kojim se suočavaju visokoobrazovne institucije jeste pronalaženje načina da se pomire tradicionalno visoko obrazovanje, korporativna kultura i demokratija. Ukoliko društvo smatra da su institucije sposobne da ispune ovaj cilj, trebalo bi da im se da jasan mandat, ali onda država i druge zainteresovane strane moraju prihvatiti zahteve koji se pred njih postavljaju. Nasuprot tome, ako akademska zajednica nije voljna da prihvati, ili ako ima direktnu averziju prema ovoj novoj paradigmi, onda društvo, ili, verovatnije, vlada mora da preuzme mandat za vođenje celog procesa. U suprotnom, uzaludne diskusije mogu teći zauvek i mogu se razmenjivati direktne optužbe, dok ceo proces uporno ostaje na početnoj tački.

Definisanje pojmova – nova paradigma visokog obrazovanja

Početak prvog poglavlja ekstenzivno pokriva konceptualizacije uloge, funkcije i uticaja visokog obrazovanja. Počevši od klasičnih postavki, autori se kreću ka savremenim gledištima koja donose novi fenomeni poput masifikacije visokog obrazovanja, globalizacije i stvaranja društva znanja. Svesni da je promena paradigme, koja je prouzrokovana globalizacijom i društvom znanja, potresla srž visokoobrazovnih sistema, autori se, s pravom, ne fokusiraju samo na ekonomske aspekte već nude širu pojmovnu perspektivu relevantnu za zainteresovane i uključene strane.

Usmeravajući pažnju ka sistemskom nivou finansiranja, autori posebno ističu dilemu u pogledu posmatranja visokog obrazovanja kao troška ili kao investicije. Koncentrisanje na ovo pitanje čini se potpuno opravdano zbog činjenica da, uprkos formalnom prihvatanju koncepcije društva znanja, u kom se znanje smatra bazičnim resursom, većina zemalja u regionu i izvan njega debatuje o nivou troškova za visoko obrazovanje. U skladu s tim, mogući odnosi između države i tržišta, koji su predstavljeni u studiji, mogu biti od pomoći u razumevanju potrebe društva da *investira* u visoko obrazovanje.

U želji da se omogući pokretanje diskusije o mogućim modelima investiranja, studija predstavlja temeljnu analizu mehanizama alokacije javnih sred-

stava. Različiti aspekti modela zasnovanih na ulazu i na izlazu, kao i modela ponude ili potražnje jasno su predstavljeni. Na ovom mestu autori su mogli da naglase da se modeli odnose samo na nastavne aktivnosti. Pitanje da li bi javno finansiranje, u pogledu zahteva stavljenih pred visokoozbrazovne institucije, trebalo makar delimično da podrži istraživanje i inovativne aktivnosti ostaje nejasno.

Iako je tačno, kao što je navedeno u studiji, da u većini slučajeva javno finansiranje istraživanja potiče iz drugih izvora, i odvija se drugim kanalima, ono ipak mora biti uključeno u osnovno finansiranje, ako ne iz nekog drugog razloga, onda zbog činjenice da će kvalitet doktorskih studija zavisiti od toga. Zato bi bilo značajno istražiti da li sredstva za istraživanja treba dodeljivati samo na kompetitivnim osnovama ili bi ih, u smislu nekog procenta namenjenog konzistentnom planiranju i razvoju istraživačkih aktivnosti putem master i doktorskih programa, trebalo alocirati na osnovu podnošenja adekvatne strategije. Pored toga, čini se da činjenica da danas veći deo istraživačkih sredstava predstavlja samo dodatak na postojeće plate, umesto da se koristi za otvaranje istraživačkih doktorskih pozicija, zajedno sa nerešenim nasleđenim odnosom između univerziteta i istraživačkih instituta, zahteva dublju analizu povezanih pitanja.

Druga veza, koja verovatno nedostaje u specifikaciji mehanizama finansiranja, tiče se prenošenja znanja. Naime, ako se od institucija očekuje da aktivno učestvuju na tržištu znanja, onda one moraju da alociraju određena sredstva za istraživanje tržišta, stimulisanje potrebe, organizovanje ponude, podsticanje eksploatacije intelektualnog vlasništva itd. Iako će se ovo postići razvojem inkubatora, naučnih parkova, inovacijskih kampova i sličnih institucija koje mogu postati izvor prihoda, nema sumnje da su za njihov razvoj potrebni neki mehanizmi finansiranja.

Završni deo prvog poglavlja, koji otvara pitanje finansiranja iz studentske perspektive, posebno je važan za one zemlje obuhvaćene studijom koje prolaze kroz tranzicioni period, kada je resursa nedovoljno i kada društvena nejednakost, u kombinaciji sa relativno malim stopama upisa, zahteva posebnu podršku studentima. Ekstenzivna prezentacija različitih modela finansiranja u pogledu studentskih kredita i stipendija nudi sveobuhvatnu platformu za definisanje odgovarajućeg rešenja.

Podaci nemaju značaj ako informacije nisu potrebne

U celokupnom tekstu, a posebno u drugom poglavlju, autori naglašavaju nedostatak relevantnih podataka. Iako se ovo delimično može pripisati nedostatku odgovarajućeg informacionog sistema, čini se da se ovim otkriva i jedan ozbiljniji problem. Naime, svrha prikupljanja podataka u bilo kom sistemu je potreba da se oni uporede sa nekim unapred definisanim referentnim podacima. Dobijeni rezultati se, onda, mogu koristiti za osmišljavanje mera koje će

sistem voditi ka željenim ishodima. Drugim rečima, podaci su uvek namenjeni ostvarivanju odgovarajuće povratne sprege. Međutim, adekvatno funkcionisanje bilo kakvog sistema povratne sprege podrazumeva postojanje željenog cilja. Ako on nedostaje, bilo koji podaci, bez obzira na obim i preciznost, postaju potpuno irelevantni.

Ova napomena čini se opravdanom kada se pogleda pregled postojećeg zakonodavstva visokog obrazovanja u zemljama koje su istraživane. Kao što se otkriva u studiji, osim načelnih izjava o ulozi i ciljevima visokog obrazovanja, u dokumentima nisu navedeni parametri putem kojih će se vrednovati ostvarivanje ovih ciljeva. Otuda nema ni potrebe da se naglasi da nedostajući parametri impliciraju i nedostatak bilo kakvog mehanizma koji može pospešiti različite aspekte navedene uloge. U skladu sa time, niko nije u obavezi da prikuplja podatke. Štaviše, nedostatak podataka doprinosi zamagljivanju ukupne slike o sistemu visokog obrazovanja. S jedne strane, on prikriva činjenicu da se sistem vodi bez odgovarajuće strategije i u nepoznatom pravcu. S druge strane, onemogućava poređenje sa drugim sistemima čiji podaci su dostupni.

Imajući ovo u vidu, napor koji su autori uložili u prikupljanje i prezentovanje određenih kvantitativnih podataka, kao i u njihovo poređenje sa poznatim referencama, jeste za pohvalu. Postoji nada da će konstatovani zaostatak u mnogim aspektima obrazovnog procesa indukovati početak ozbiljne analize visokoobrazovnih sistema u svakoj od zemalja. Ovo zauzvrat može doneti razvoj relevantnih strategija i odgovarajuće praćenje njihove implementacije.

Komparativna analiza nacionalnih sistema otkriva značajne razlike u pojedinim oblastima. Nije jasno zašto su se autori ograničili samo na njihovo konstatovanje i uzdržali se od kritičke analize ili čak eksplikacije mogućih posledica takvih razlika koje se mogu pojaviti u odnosu na postojeće opšte tendencije. Tako se, na primer, zapanjujuća razlika u tretmanu ISCED 5A i 5B programa u Sloveniji u poređenju sa drugim zemljama navodi bez bilo kakvog komentara, mada je ograničavanje vertikalne mobilnosti ka master programima u direktnoj suprotnosti sa pojmom učenja tokom čitavog života.

Autonomija ili zanemarivanje

U bavljenju pitanjem autonomije, autori počinju od takozvanog „komunističkog perioda u kojem institucionalna autonomija doslovno nije postojala“. Mada je ovo možda tačno za neke druge zemlje Istočne Evrope, veoma je teško prihvatiti ovu izjavu kada je reč o visokoobrazovnim institucijama u zemljama koje su bile deo SFRJ. Sredinom šezdesetih, model „samoupravljanja“ uveden je na svim fakultetima. Državna kontrola postepeno je jenjavala, posebno na fakultetima prirodnih, bio-medicinskih i tehničkih nauka. Na ovaj način, došlo je do prećutnog dogovora da svaki fakultet brine samo o sopstvenoj profesiji i ne meša se u širu obrazovnu, akademsku ili u bilo koju drugu politiku. Zauzvrat, fakulteti su dobili postojano, mada ograničeno finansiranje, dok se njihov

rad nikada nije dovodio u pitanje. Otuda se može reći da su oni uživali punu autonomiju unutar granica koje su postavljali finansijski resursi. S druge strane, međutim, može se smatrati i da su bili potpuno zanemareni. Ostavljen sami sebi, svaki fakultet se razvijao kako je smatrao za shodno, ali nijedan nije bio primoran da uspostavi bilo koji vid odgovornosti.

Pored samoupravljanja, sredinom sedamdesetih uveden je novi program organizovanja institucija poznat kao „organizacije udruženog rada“ – univerzitet i njegovi fakulteti bili su organizovani na isti način kao preduzeća. Svi zaposleni postali su članovi takozvanog „zboru radnih ljudi“ koji je bio glavni donosilac odluka i u kojem su svi članovi imali jednako prava glasa. Činjenica je da je na nekim fakultetima ova faza stvorila potpuni upravljački kaos, ali je istovremeno omogućila i razvoj preduzetničkih aktivnosti. Na neki način, fakulteti su imali slobodu da se otvore ka tržištu, i neki od njih su tu slobodu iskoristili u punoj meri. U tom smislu, ovaj period se može posmatrati kao početak preduzetničke ere na univerzitetima u regionu i može ponuditi objašnjenje za budući razvoj nekih fakulteta, uključujući i predstavljeni primer Elektrotehničkog fakulteta, Univerziteta u Ljubljani.

Predstavljeni materijal jasno pokazuje da je pojam autonomije, ili, da budemo precizniji, odnos između univerziteta i države, prošao kroz značajne, mada različite promene u zemljama obuhvaćenim istraživanjima. Dok Slovenija i Hrvatska, putem posredničkih tela, pokazuju određeni interes za razvoj sopstvenog visokog obrazovanja i nameću neku odgovornost javnim univerzitetima, u Srbiji su univerziteti i dalje ostavljeni sami sebi. Čak je i srpski Nacionalni savet za razvoj visokog obrazovanja, koji bi trebalo da deluje kao glavno strateško telo, sastavljen samo od ljudi iz visokog obrazovanja. Očigledno je da je srpska vlada odlučila da akademskoj zajednici prenese mandat za reformu visokog obrazovanja. Kao što je već naglašeno u studiji, ovo može biti znak potpunog poverenja, ali i potpune nezainteresovanosti, koja se graniči sa zanemarivanjem.

Konformizam u praksi – konfrontacija sa državom ili uzimanje od studenata

Za razliku od nekonkluzivne analize ukupnog sistema, autori s pravom zagovaraju celovito finansiranje i navode probleme koji proizlaze iz finansiranja prema budžetskim stavkama i „hranjenja“ institucija „na kašičicu“. Ovde se čini da je celokupan region zatvoren unutar neintegrisanog, ili, tačnije, nepostojećeg univerziteta. Dok se problem ovog nasleđa ne reši, teško je očekivati da će bilo koji mehanizam finansiranja doneti zadovoljavajuće rezultate. Finansiranje pojedinačnih fakulteta predstavlja problem čak i sa metodološke tačke gledišta, pošto ne postoji model izvan regiona koji može služiti za poređenje. Zato je predstavljeni slovenački model posebno važan, ne samo zbog detaljne formule kojom se promena postupno uvodi već i zato što je na ivici prevazilaženja problema neintegrisanog univerziteta. Iako či-

njenica da je sistem tek nedavno uveden ne dozvoljava analizu efekata, ovaj primer je vredan daljeg istraživanja i poređenja sa prethodnim mehanizmima finansiranja.

Nezavisno od modela koji se implementira, ostaje činjenica da nijedna visokoobrazovna institucija ne dobija dovoljno sredstava. Suma koja se alocira u budžetu ne može pokriti potrebe institucija, ako se od njih očekuje da obezbeđuju adekvatno obrazovanje i istraživanje. Ovo je čak pre tačno za Srbiju¹, u kojoj svake godine gotovo više od 20% alociranih sredstava nikada ne stigne do univerziteta. Suočena sa dugom države, akademska zajednica bi mogla da se odluči na neku vrstu protesta. Međutim, nasleđe prećutnog slaganja sa državom vodi drugačijem pristupu. Mnogo je lakše, i definitivno bez ikakvih posledica, ako se suma koja nedostaje pokriva povećanjem broja studenata koji plaćaju školarinu, povećanjem školarina i izmišljanjem administrativnih naplata za sve studente. Ova praksa se očigledno proširila u celom regionu (s izuzetkom Slovenije). Dok se može razumeti da država, svesna da ne finansira adekvatno visokoobrazovne institucije, prećutno podržava ove aktivnosti, iznenađuje nedostatak bilo kakve reakcije šire društvene zajednice.

Izloženi stav države je posebno vidljiv u dozvoljavanju institucijama da u potpunosti raspolazu dodatno stečnim sredstvima, uključujući, kao što je već pomenuto, sredstva za istraživanja. Ovo, kao što ističu autori, vodi ka poluprivatizaciji javnih institucija. U Srbiji je to još izraženije jer je Zakonom o visokom obrazovanju iz 2002. godine odlučeno da oprema i druga dobra koja institucija stekne sopstvenim finansiranjem postaju vlasništvo institucije. U proteklom periodu neki fakulteti su već počeli da stiču mešovito vlasništvo nad resursima.

U odsustvu jasne strategije sve je moguće

Završno poglavlje, u kojem su predstavljene tri studije slučaja, otkriva da je u odsustvu bilo kakve strategije ili strukture bezmalo sve moguće. Iako su autori očito uspeli u odabiru tri reprezentativne studije slučaja, čak i površna analiza oko 80 državnih fakulteta koji postoje kao pravna lica unutar pet državnih univerziteta u Srbiji pokazala bi da je svaki od njih poseban slučaj koji se značajno razlikuje od svih ostalih. Koliko se različitost može smatrati prednošću, u ovoj situaciji pre je reč o dokazu haotičnog stanja srpskog sistema visokog obrazovanja.

U vidu rezultata analize studija slučaja, autori su predložili veoma zanimljiv trougao, u kojem se presecaju aspekti modela finansijske distribucije. Ne poričući značaj nijednog od tri identifikovana faktora, iskustvo tokom vremena provedenog u visokoobrazovnoj instituciji u Srbiji, primorava me da istaknem

1 Ovo se možda dešava i u drugim zemljama, ali nije eksplicitno navedeno u predstavljenom materijalu.

značaj osnovice trougla, koja odslikava „način razmišljanja i stavove donosilaca odluka“. U situaciji kada je institucija ostavljena sama sebi, jedino postojanje solidarnosti i brige za dobrobit institucije može doneti pozitivne efekte. Onima koji budu u stanju da ostvare ovaj konsenzus, studija koja je pred nama će sigurno pružiti pomoć u odlučivanju o adekvatnoj strategiji.

Umesto zaključka – nedostajući ishod

Teško je, ako ne i nemoguće da se prenebregne značaj činjenice da je intenzivna diskusija o mehanizmima finansiranja započela u momentu kada je počela da se menja sama paradigma visokog obrazovanja. U vreme kada se svaki evropski univerzitet mogao definisati kao „institucija koja podučava i ocenjuje studente u mnogim oblastima naprednog učenja, dodeljuje diplome i obezbeđuje uslove za akademsko istraživanje“², čini se da je postojala jasna odgovornost društva u obezbeđivanju ovih aktivnosti. Međutim, promene u socioekonomskom okruženju podstakle su i značajne promene u osmišljavanju celokupnog procesa obrazovanja. Neophodno je uočiti da se znanje rapidno menja i da se proces učenja ne odvija samo u institucijama već i izvan njih, formalnim ili neformalnim putem. Drugim rečima, čitav obrazovni proces fokusiran je na veštine, razumevanje i sposobnosti, koje, uz pomoć edukatora, studenti treba da razviju. Ako očekujemo da će u budućnosti biti ponuđene samo tri vrste posla: identifikovanje problema, rešavanje problema i trgovina idejama, onda visokoobrazovni sistem mora da pripremi mlade generacije za njih.

Imajući u vidu ove promene, pre nego što se donese odluka o mehanizmu finansiranja, neophodno je da se odgovori na fundamentalno pitanje o vrsti ili vrstama visokoobrazovnih institucija koje se formiraju. Do sada se čini da mogući ishodi ukazuju na institucije koje bi mogle okvirno biti definisane kao nastavni (uglavnom strukovni), naučni, preduzetnički i inovatorski univerziteti. Ova diverzifikacija već je prisutna i može se uočiti širom Evrope i izvan nje. U skladu sa time su i odgovorajući mehanizmi finansiranja takođe diverzifikovani. Nastavne aktivnosti koje ostaju, bez sumnje, jedan od vezivnih elemenata svih različitih modela, i dalje se prepoznaju kao predominantno javna odgovornost. Ipak, jasno je da i one zahtevaju različite mehanizme finansiranja koji zavise od usvojenog institucionalnog modela i koji moraju biti inkorporirani unutar drugih izvora finansiranja.

Polazeći od ovih činjenica, predstavljeno istraživanje odnosi se uglavnom na finansiranje nastave. Ovo je bilo neizbežno, pošto svi univerziteti u zemljama koje su obuhvaćene studijom sebe smatraju istraživačkim univerzitetima, ili, preciznije, svrstavaju se pod klasičnu definiciju univerziteta. I dalje ostaje da se vidi da li svi oni mogu da se razviju tako da se ukllope u budući model

2 The Oxford Dictionary, izdanje 1998.

istraživačkog univerziteta, čiji obrisi se danas pomaljavaju. U tom smislu, studija pred nama može doprineti usmeravanju pažnje čitavog društva ka ovim činjenicama. Sve dok društvo ne prepozna promenu paradigme i potrebu da se definišu novi ishodi, nikakvo finansiranje niti bilo kakav obazovni model neće ispuniti svoju svrhu. Kaže se da je paradigma ujedno i oslonac, tako da njeno menjanje može delovati pogubno. Ipak, čini se da je daleko pogubnije ako se na vreme ne prepozna da je oslonac prestao da postoji.

Srbijanka Turajlić

Nosilac UNESCO Katedre za razvoj obrazovanja:
istraživanje i razvoj institucija;
vanredna profesorka na Elektroteničkom fakultetu
Univerziteta u Beogradu;
bivša zamenica ministra prosvete za visoko obrazovanje (2001-2004)

1. UVOD

Martina Vukasović

1.1. Uvodna pojašnjenja

Postojala su dva glavna motiva da započnemo rad na istraživanju finansiranja visokog obrazovanja u nekim zemljama bivše Jugoslavije i jugoistočne Evrope. Prvi motiv je primetno odsustvo informacija o ovim zemljama u naučnoistraživačkoj literaturi i međunarodnim komparativnim studijama o visokom obrazovanju uopšte, a naročito odsustvo informacija i analiza o ekonomskom aspektu visokog obrazovanja. Drugi, mnogo jači motiv jeste da postoji izuzetan nedostatak informacija unutar samih zemalja o kojima je reč, među kreatorima politika i različitim zainteresovanim akterima, što ozbiljno ugrožava razvoj i sprovođenje adekvatnih i koherentnih politika u oblasti visokog obrazovanja. Nedostatak lako dostupnih podataka, nejasni ciljevi visokog obrazovanja, uz nedovoljno pažnje posvećene evaluaciji ishoda visokog obrazovanja i generalno loša situacija kada je reč o pažnji koja se posvećuje ekonomskim aspektima visokog obrazovanja jesu karakteristike zemalja koje istražujemo.

Ali, pored ovih domaćih briga, imali smo i još jedan motiv. Veliki deo literature o finansiranju visokog obrazovanja je čisto ekonomske prirode. Iako bi se moglo tvrditi da je to sasvim prirodno, budući da je finansiranje visokog obrazovanja primarno ekonomsko pitanje, svaki monodisciplinarni pristup pojedinim političkim pitanjima je limitiran sam po sebi. Ekonomski pristup pojednostavljuje određene društvene i političke procese (npr. faktore koji utiču na izbor oblasti studija, isključenost u obrazovanju, razvojna politika i njena primena, odnos države, visokoobrazovnih institucija i drugih učesnika itd.), i to je očekivano jer ovi procesi nisu u fokusu ekonomije kao discipline. Međutim, oni bi trebalo da budu u centru pažnje naročito onih koji žele da kreiraju adekvatniji način finansiranja visokog obrazovanja. Iz ovih razloga, ova studija, pogotovo u poglavlju 2, pokušava da ponudi čitaocu multidisciplinarni pogled na visoko obrazovanje uopšte i posebno na finansiranje visokog obrazovanja, da ukaže na složenost problema i različite posledice koje pojedina rešenja mogu izazvati, pogotovo kada konkretni društveni, kulturni i politički kontekst nije uzet u obzir.

Kao što će biti očigledno iz završnog poglavlja, naša namera nije bila da propišemo *najbolji model*, iako to jeste prilično primamljivo, pogotovo zato što se susrećemo sa velikim brojem pojedinaca i organizacija koji su podlegli

ovom iskušenju. Naša osnovna namera bila je da ponudimo materijal za širenje i produblјivanje postojeće debate o finansiranju visokog obrazovanja u regionu i valjan pregled trenutne situacije, kako za „domaću“, tako i za internacionalnu publiku.

Imajući ovo u vidu, javlja se potreba da ukratko analiziramo ključne karakteristike formulisanja visokoobrazovnih politika, kao i da razmotrimo na koji način dolazi do promena u visokom obrazovanju. Ovo drugo je od posebnog značaja jer zemlje o kojima je reč nisu u situaciji da razvijaju novi mehanizam finansiranja (ili sistem visokog obrazovanja) iz početka. One su prinuđene da razviju plan kako da reformišu postojeće sisteme i zato moraju uvideti kuda ih reformski procesi (koji su posebna vrsta promene) mogu odvesti.

1.2. Visoko obrazovanje – formulisanje politika i promena

Kada je reč o kreiranju politika, ključno pitanje koje se postavlja jeste do koje mere konceptualizacija politike može obuhvatiti celokupnu realnost procesa, naročito ako se ima u vidu da se proces često označava kao „neuredan“, da na njega utiče mnogo aktera (i očekivanih i neočekivanih), da se promena često događa kao rezultat centralizovane odluke (Enders, Jeliackova and Maassen, 2003), kao i da se proces tiče složenih društvenih podsistema koji, po definiciji, ne mogu biti izolovani od svog okruženja. Bez obzira na to, za potrebe ove studije, korisno je da razmotrimo koncepciju koju su ponudili Enders, Jeliackova i Masen (Enders, Jeliackova and Maassen, 2003), u kojoj su identifikovali nekoliko faza u formulisanju politike:

- uočavanje problema,
- (re)definisanje problema,
- fomulisanje politike,
- primenjivanje politike,
- evaluacija ili prestanak primenjivanja politike.

Proces se ne odvija nužno linearno kroz ove faze i moguće ga je otpočeti iz različitih tačaka, a i vratiti se na staro. Takođe, ove faze se ne dešavaju van konteksta, već ih moramo razumeti u širem kontekstu (javnih) politika.

Ovo je korisna sistematizacija, ali ne toliko da bi služila kao vodič za analizu pojedinih obrazovnih politika zemalja koje izučavamo. Ključni razlog za njeno pominjanje jeste moguća korist za različite aktere u formulisanju politika, naročito onih politika koje pretenduju da reformišu, odnosno da započnu i omoguće „strukturisan, postojan, nameran proces promene (obično iniciran i vođen sa vrha)“ (Enders, Jeliackova and Maassen, 2003:16). Već u prvoj fazi uočavanja problema, različiti akteri moraju da budu svesni složenosti problema i mogućnosti sukobljenih mišljenja o tome u čemu je zapravo problem. Razumevanje problema (a kasnije i njegovo definisanje) je prva faza u kojoj odnosi moći igraju ulogu i kada neka forma upravljanja konfliktom može biti potrebna.

Drugo, formulisanje politike, od identifikovanja ciljeva i ciljnih grupa do razvijanja pojedinih instrumenata politike, jeste kritična faza u kojoj je od posebnog značaja da postavljeni ciljevi i ciljne grupe korespondiraju razumevanju i definiciji problema. Takođe, mora se razumeti da različiti instrumenti mogu biti korišćeni da bi se postigli slični ciljevi i da izbor instrumenata uključuje procenu njihove efikasnosti u konkretnom kontekstu. Uobičajena klasifikacija političkih instrumenata na legislativu, novac, organizaciju i kontrolu je karakteristična za sisteme u kojima je određivanje politike u najvećoj meri intervencionističko po prirodi i karakterisano pristupom odozgo ka dole (Enders, Jeliazikova and Maassen, 2003: 10). Ovo je takođe uobičajeni „način“ u zemljama o kojima govorimo (ne samo u obrazovanju već i u drugim oblastima), imajući u vidu njihovu istoriju i izazove koji postoje u demokratizaciji i decentralizaciji sistema. Konačno, kada je reč o evaluaciji efekata konkretnih reformi, većina zemalja ima probleme sa ovom fazom, jer je obično pažnja (javnosti) usmerena na definisanje problema i, u boljem slučaju, na formulisanje politike, dok je evaluacija uticaja konkretne politike problematična, u najvećoj meri zbog neodgovarajućeg praćenja efekata ili nerazmatranja ostalih, spoljašnjih uticaja.

Ovo dovodi temu promena u visokom obrazovanju u prvi plan. Prvo pitanje odnosi se na način na koji obrazovne institucije (i studenti i zaposleni) deluju unutar procesa promene: da li oni pre pasivno reaguju na vladinu politiku i pokušavaju (ili se pretvaraju) da je implementiraju ili radije aktivno pokušavaju da utiču na politiku u skladu sa svojim posebnim interesima? Određena institucija može biti pasivna u jednoj situaciji, a veoma aktivna u drugoj, ili naizmenično pokušavati sa različitim pristupima kako bi obezbedila odgovarajući rezultat za sebe (Gornitzka, 1999). Svest kreatora politike o tome kakav je dominantni pristup neke institucije u jednoj zemlji veoma je korisna za čitav politički proces – adekvatno uključivanje institucija u proces može se pokazati kao presudno za uspešnu implementaciju politike i maksimalizovanje učinaka, jer će politika biti obostrano prihvaćena i imaće valjano i relevantno opravdanje (Bovens et al., 2001).

Još jedna važna osobina procesa promena u visokom obrazovanju vezana je za ishode i efekte. Kao što mnogi istraživači tvrde (Clark, 1983; Musselin, 2005), promene u visokom obrazovanju su spore i postepene zbog značajne inertnosti i činjenice da je „centar mase“ sistema prilično nisko u odnosu na hijerarhijsku strukturu (detaljnija razrada ove teze nalazi se u Poglavlju 2). Dalje, zbog složenosti unutrašnje strukture sistema (ili institucije), uključujući vidljive, odnosno formalne strukture i neformalne načine rada, promena je retko pravolinijska. Povrh svega, kao što se visoko obrazovanje ne može izolovati od drugih javnih sistema, niti individualne jedinice unutar sistema jedna od druge, i kao što niko ne može sprečiti interakciju i međudelovanje različitih politika, može postojati veliki broj nenameravanih i nepredviđenih efekata. Ovo, u suštini, znači da krajnji uticaj neke politike (ako pojednostavimo proces i dozvolimo mogućnosti određivanja „kraja“ politike i procenjivanja njenih efekata)

može biti prilično drugačiji od onoga što je bila namera na početku. Konačno, visoko obrazovanje se više menja tako što dograđuje novo na staro (Musselin, 2005) nego što staro nestaje i biva zamenjeno novim. Ovo, na primer, znači da je, i pored uvođenja strukture studija u skladu sa Bolonjskim procesom i proklamovanja pristupa u nastavi koji studente stavlja u centar aktivnosti, trenutna praksa predavanja i učenja verovatno sličnija onoj pre Bolonje. Potrebno je mnogo vremena da se promena koja je inicirana sa vrha (npr. iz ministarstva) spusti do osnove sistema (npr. do učionice). U ovom procesu, ciljevi i predmeti politike prevode se i transformišu, dostižući svoju konačnu (?) formu koja može biti prilično drugačija od početne.

Dakle, zamršenost promena u visokom obrazovanju trebalo bi ozbiljno shvatiti prilikom razgovora o mogućim promenama u načinu finansiranja visokog obrazovanja. Ovo je takođe značajno i zbog uspešne implementacije promena. Na ovaj način politički instrumenti mogu se razviti tako da budu što efikasniji, pomeranjem gore ili dole po nivoima, u zavisnosti od toga na kom bi nivou promena trebalo da se desi i kakva je priroda uticaja poželjna.

1.3 Rečnik pojmova

Radi jasnoće, neke termine koje ćemo koristiti u publikaciji trebalo bi prethodno objasniti.

Nivo

Kada govorimo o nivoima, makro nivo se koristi da označi sistem; mezo nivo se odnosi na institucije, dok se mikro nivoi odnose na departmane i katedre. Imajući u vidu, kao što je prethodno navedeno, da su fakulteti samostalna pravna lica, kada se podaci tiču fakultetskog nivoa, to će biti jasno naznačeno.

Mobilnost

Horizontalna mobilnost odnosi se na mobilnost između institucija unutar istog studijskog ciklusa, dok se vertikalna mobilnost odnosi na situaciju u kojoj studenti prelaze na drugu instituciju (domaću ili inostranu) da bi završili naredni ciklus studija (npr. diplomske studije se završe na instituciji A, a master studije na instituciji B).

Institucija visokog obrazovanja

Termini državna visokoobrazovna institucija i javna visokoobrazovna institucija se koriste naizmenično, jer legislativa u regionu ne pravi razliku između ovo dvoje, iako treba primetiti da bi u većini slučajeva bukvalan prevod sa lokalnih jezika bio "državna visokoobrazovna institucija".

ISCED nivoi

Kako bi pravilno razlikovali vrste visokog obrazovanja koristićemo Standardnu međunarodnu klasifikaciju obrazovanja (International Standard Classification of Education – ISCED-97) koja definiše nivoe i oblasti obrazovanja. Visoko obrazovanje klasifikovano je nivoima ISCED 5 i ISCED 6. Dok se nivo ISCED 6 odnosi na

napredne istraživačke kvalifikacije, nivo ISCED 5 podeljen je na dva tipa – ISCED 5A i ISCED 5B, koji se u nekoj literaturi navode i kao programi tercijarnog tipa A i programi tercijarnog tipa B. ISCED 5A označava one programe koji se obično razumeju kao prva diploma na univerzitetu, mada ISCED 5A programi obuhvataju i drugu diplomu, kao što je diploma master programa. ISCED 5 B programi tipično su kraći od ISCED 5 A programa i usmereni su ka praktičnim, tehničkim i strukovnim veštinama koje obezbeđuju pristup tržištu rada i zato su pre povezani sa visokim obrazovanjem u neuniverzitetskim visokoobrazovnim institucijama.

Oportunitetni troškovi

Oportunitetni troškovi u ekonomskim razmatranjima, u suštini, predstavljaju smanjenje prihoda zbog određene odluke. Na primer, osoba koja odluči da studira ima oportunitetne troškove u vidu neostvarenih zarada koje bi mogle biti ostvarene kroz zapošljavanje na osnovu kvalifikacije koju već poseduje. Kada se, u ekonomskom smislu, razmatra isplativost određenih odluka, u obzir se uzimaju i oportunitetni troškovi.

Ekonomije obima i ekonomije širine

Ekonomije obima predstavljaju pojavu u kojoj cena proizvodnje po jedinici opada kako raste broj jedinica koje se proizvode. U slučaju visokog obrazovanja, ovo se vidi na osnovu poređenja troškova nastave za manje ili veće grupe. Povećanje broja studenata u grupi ne povećava linearno i troškove nastave. Naravno, treba voditi računa u kojoj meri povećanje grupe utiče na kvalitet nastave, tj. sprečiti „prenaseljenost“ grupa.

Ekonomije širine predstavljaju uštede na osnovu proširivanja ponude, pogotovo ako se slične sirovine i resursi koriste u proizvodnji različitih proizvoda. U slučaju visokog obrazovanja, ovo bi se odnosilo, na primer, na uštede koje nastaju tako što se isti resursi (prostor, oprema, kadar) koriste i za obrazovanje studenata i za istraživanje, ili na uštede koje nastaju tako što se isti resursi (npr. biblioteka, čitaonica, amfiteatri) koriste za obrazovanje studenata u različitim oblastima.

1.4. Izvori informacija i metodologija

Osnovni instrument koji je korišćen za prikupljanje informacija o finansiranju visokog obrazovanja zemalja iz regiona bio je upitnik poslat pojedinim ekspertima u regionu (videti Poglavlje 3). Ovo je bilo dopunjeno analizom drugih dokumenata (zakona, podzakonskih akata, izveštaja ministarstava ili drugih vladinih struktura, publikacija i izveštaja drugih stručnjaka). Studija slučaja institucije (videti Poglavlje 4) koristila je kao metod polustrukturisani intervju, kao i interne dokumente fakulteta o kojima je reč. Dostupnost i pouzdanost podataka o finansiranju visokog obrazovanja predstavljali su ozbiljan izazov, kako za regionalnu, tako i za institucionalnu analizu. O posledicama nepostojanja adekvatnog praćenja i analize visokog obrazovanja bavimo se u posebnim poglavljima (3 i 4), kao i u zaključku.

1.5. Sadržaj publikacije

Ova publikacija ima tri ključna dela. Poglavlje 2 posvećeno je teoretskom razmatranju finansiranja visokog obrazovanja i u značajnoj meri oslanja se na literaturu iz različitih disciplina (ekonomije, političkih nauka, sociologije itd.). Osnovna namera je da domaćoj i međunarodnoj javnosti ponudi sveobuhvatan vodič kroz teme koje okružuju finansiranje visokog obrazovanja, iz perspektive sistema, institucija i studenata, kao i da istakne karakteristične modele i njihove (moguće) efekte na visoko obrazovanje. Poglavlje 3 posvećeno je komparativnoj analizi finansiranja visokog obrazovanja u Hrvatskoj, Sloveniji i Srbiji, i, u manjoj meri (zbog nedostatka podataka), u Albaniji i Crnoj Gori. Poglavlje prati osnovnu strukturu iz teoretskog poglavlja, i najpre se bavi sistemom visokog obrazovanja, zatim analizira finansiranje iz institucionalne i, na kraju, iz studentske perspektive. Poglavlje 4, studija slučaja institucije, obezbeđuje uvid u finansijsko poslovanje tri različita fakulteta jednog univerziteta u Srbiji. Osnovna namera ovog poglavlja je da istraži razlike između tri fakulteta i njihovih pristupa finansiranju visokog obrazovanja, kao i razvoj ovih institucija u specifičnim uslovima neintegrisanog univerziteta i zastarelog sistema alokacije budžetskih sredstava visokom obrazovanju. Ovo poglavlje sadrži i detaljan opis propisa u oblasti finansiranja visokog obrazovanja u Srbiji. Zaključno poglavlje sadrži sažetak nalaza, ali i diskusiju o tome kako doći do adekvatnog sistema finansiranja visokog obrazovanja.

1.6. Autori i saradnici

Tim koji stoji iza ove publikacije čine: Mihajlo Babin (Srbija), Vanja Ivošević (Hrvatska), Predrag Lažetić (Srbija), Klemen Miklavič (Slovenija) i Martina Vukasović (Srbija, urednica). Naš rad bio je značajno pomognut od strane Zorana Graca, Bojana Komnenovića i Marije Mitrović iz Centra za obrazovne politike (Srbija). Autori su naročito zahvalni pojedincima koji su obezbedili podatke iz Albanije i Crne Gore, Eloni Mehmeti (Albanija) i Biljani Mišović i Branki Žižić (Crna Gora). Autori bi takođe želeli da se zahvale Srbijanki Turajlić i Dejvidu Robinsonu za neprocenjivo iskustvo i razmatranje tekstova iz nacionalnog i međunarodnog ugla. Konačno, autori bi želeli da se unapred zahvale stručnjacima u oblasti finansiranja visokog obrazovanja koji će biti zainteresovani i voljni da daju kritički komentar na ovaj tekst. Sve greške u vezi sa podacima, informacijama, analizom, zaključcima i preporukama isključivo su odgovornost autora.

Literatura

- Bovens, M. et al. (2001) *Success and Failure in Public Governance. A Comparative Analysis*. Edward Elgar Publishing, str. 3-29.
- Clark, B. (1983) *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.

-
- Enders, J., M. Jeliaskova and P. Maassen (2003) *Higher Education Policy Formulation and Implementation Analysis: A Framework for Case Analysis*. Paper prepared for the CHER 16th conference „Reform and Change in Higher Education: Renewed expectations and improved performance?“ Porto, 4-6 September 2003.
- Gornitzka, A. (1999) Governmental policies and organisational change in higher education. In *Higher Education*, 38, str. 5-31.
- Musselin, C. (2005) Change or Continuity in Higher Education Governance? Lessons Drawn from Twenty Years of National Reforms in European Countries. In I. Bleiklie and M. Henkel (eds.) *Governing Knowledge*. Springer, str. 65-79.

2. TEORIJSKO RAZMATRANJE PROBLEMA FINANSIRANJA VISOKOG OBRAZOVANJA

Martina Vukasović

Osnovna namera poglavlja posvećenog teorijskom razmatranju finansiranja visokog obrazovanja jeste da ponudi sveobuhvatnu osnovu za razgovor o najadekvatnijem modelu finansiranja. Javne rasprave o modelima finansiranja često su ograničene na jednokratne diskusije o pojedinostima određenog rešenja, bez razmatranja šire slike: uloge visokog obrazovanja i uslova u kojima ono funkcioniše. Takođe, analiza posledica jednog ili drugog modela veoma retko je data, iako široka literatura o visokom obrazovanju (iz ekonomske, kao i iz sociološke ili politikološke perspektive) nudi mnogo materijala za takvu analizu.

Imajući ovo na umu, poglavlje započinjemo opštim pojmovima i novim trendovima u vezi sa ulogom, funkcijom i uticajem visokog obrazovanja, kako bi obezbedili čvrste osnove za razmatranje specifičnih mehanizama finansiranja na različitim nivoima. Posebna pažnja je posvećena proceni mere do koje se visoko obrazovanje u zemljama koje istražujemo uklapa u teorijske pojmove, na koje sisteme su uticali novi trendovi, iako nešto detaljniju analizu nudimo u delu o regionalnoj analizi.

Naredna tri podpoglavljja bave se makro (sistem), mezzo (institucija) i mikro (student) nivoima finansiranja visokog obrazovanja sa posebnim fokusom na moguće posledice koje nastaju iz različitih pristupa u finansiranju visokog obrazovanja.

Poslednji deo poglavlja sadrži kratku analizu nekih interesantnih vidova finansiranja visokog obrazovanja u pojedinim zemljama (Australija, Danska, Norveška i Velika Britanija), kako bi se ilustrovale različitosti pristupa i dokumentovale posledice konkretnih sistema finansiranja.

2.1. Uloge, funkcije i uticaj visokog obrazovanja: opšte koncepcije i savremeni trendovi

Postoje mnogobrojne konceptualizacije onoga šta jeste ili šta bi trebalo da bude uloga visokog obrazovanja. Veliki broj ovih konceptualizacija odslikava, prvo i najvažnije, veliki broj zainteresovanih strana u visokom obrazovanju, ali i složenost očekivanja od visokog obrazovanja koja dolaze i od spolja i iz same akademske zajednice. Dalje, ove konceptualizacije su dinamične; one se menjaju u vremenu i prostoru i mogu biti značajno različite u različitim socio-političkim kontekstima.

Literatura nudi različite perspektive o ulozi visokog obrazovanja. Berton Klark (Burton Clark, 1983) polazi od ideje znanja kao glavnog elementa visokog obrazovanja i tvrdi da su prenošenje, usavršavanje i proizvodnja znanja ključne uloge visokog obrazovanja, to jest „*znanje je materijal. Istraživanje i podučavanje su osnovne tehnologije*“ (Clark, 1983: 12). U kasnijim radovima (Clark, 1998), Klark razmatra i promenu okruženja u kojem visoko obrazovanje funkcionira i, posledično, rastakanje granice između društva i visokog obrazovanja. Ipak, znanje se i dalje shvata kao glavni element ili glavni materijal visokog obrazovanja. Imajući u vidu da se glavni materijal obrađuje na nižim nivoima hijerarhije (od strane profesora i studenata, malih istraživačkih jedinica itd.), može se zaključiti da visoko obrazovanje ima nizak „centar mase“, da je inerno u donjim slojevima strukture, tj. u temeljima, te da se zbog te inercije teško i sporo menja. Takođe, ovo znači i da su visokoobrazovne institucije prirodno fragmentisane na osnovu disciplinarnih razlika, što postavlja težak izazov u smislu organizacione integracije i uvođenja inter- ili multidisciplinarnih jedinica. Na izbor najadekvatnijeg modela finansiranja za visoko obrazovanje veoma utiče i činjenica da su promena i integracija najvažniji izazovi visokog obrazovanja. Model finansiranja može biti izabran tako da ubrza promene i integrisanje visokog obrazovanja. Međutim, mera do koje konkretan model finansiranja može biti primenjen u datom visokoobrazovnom sistemu prvenstveno je određena merom promene zahtevane od tog obrazovnog sistema. Što su mehanizmi finansiranja različiti od sadašnjeg načina, to njihova implementacija zahteva veću promenu.

Razmatranja uloge visokog obrazovanja koja su bliža funkcionalizmu fokusiraju se na ishode visokog obrazovanja. Jedan od takvih pristupa je Kastelsovo (Castells, 2001) razmatranje četiri funkcije visokog obrazovanja:

- stvaranje i širenje ideologije,
- formiranje i odabir vladajućih elita,
- stvaranje novog znanja i
- obuka birokratije.

On takođe tvrdi da su ove funkcije kontradiktorne međusobno i da je jedan od najvećih izazova za visokoobrazovni sistem u celini i za konkretne obrazovne institucije da pomiri ove sukobljene zadatke. Slično Kastelsu, Martin Trou (Martin Trow), jedan od prvih autora zainteresovanih za procese i efekte omasovljenja visokog obrazovanja, usredsređuje se na očekivane rezultate visokog obrazovanja i identifikuje dve njegove funkcije (Trow, 1970):

- autonomnu funkciju, koja uključuje prenos visoke kulture, stvaranje novog znanja i odabir, formiranje i potvrđivanje elitnih grupa i
- javnu funkciju, koja uključuje masovno visoko obrazovanje i transfer znanja društvu.

Donekle jednostavnije shvatanje je ono koje dele neki istraživači visokog obrazovanja (npr. Mora and Vila, 2003) i neki akteri u ovoj oblasti: „*Tradicional-*

na misija visokoobrazovnih institucija je da podučavaju studente, da sprovede istraživanja i da pružaju usluge zajednici“ (Mora and Vila, 2003: 168). Konačno, neki od gorepomenutih zainteresovanih aktera (npr. Savet Evrope; videti Weber and Bergan, 2005) polaze od svojih ideja o tome šta bi svrha visokog obrazovanja trebalo da bude (delom inicirano porastom pažnje na utilitarnije aspekte visokog obrazovanja, poput zapošljavanja), sugerišu da bi visoko obrazovanje trebalo da: pripremi za život aktivnog građanina u demokratskom društvu, da pripremi održivu zaposlenost, da ponudi mogućnosti za lični razvoj i obezbedi široku i naprednu bazu znanja.

2.1.1. Uticaj visokog obrazovanja

Instrumentalistički i utilitaristički pogledi na visoko obrazovanje, iako redukcionistički u vezi sa razumevanjem društvene realnosti¹, naročito su prisutni u debatama o tome koji je najadekvatniji model finansiranja visokog obrazovanja. Argumenti u korist jednog od modela finansiranja zasnovani su na očekivanom ili stvarnom uticaju visokog obrazovanja, naročito kada je reč o udelu javnog i privatnog u finansiranju visokog obrazovanja. U nekoliko narednih pasusa predstavice neke od pogleda na visoko obrazovanje i njegov uticaj na ekonomski, društveni i lični razvoj.

Kada je reč o ekonomskom razvoju, za visoko obrazovanje se tvrdi da uvećava produktivnost, prvenstveno kroz rast ljudskog (humanog) kapitala, odnosno stvaranje veće i bolje obrazovane radne snage. Pored ovoga, unutar ekonomije znanja, proizvodnja znanja, zajedno sa efektivnim i efikasnim prenosom znanja industriji (u širem značenju), viđena je kao jedan od ključnih faktora za ekonomski rast u razvijenim zemljama (Mora and Vila, 2003: 176). Na kraju, često se govori da je veća obrazovanost stanovništva povezana sa manjim troškovima drugih javnih sektora, jer, na primer, obrazovaniji ljudi manje koriste zdravstveni sistem jer imaju više informacija i znanja o prevenciji bolesti, a ako ostanu bez posla, trude se da taj period što kraće traje, pa se time manje oslanjaju na sistem socijalne zaštite itd. Ipak, morali bismo imati u vidu do koje mere su prva shvatanja relevantna za zemlje koje istražujemo jer su neke od njih još u ekonomskoj (i društvenoj) tranziciji, suočene sa visokom stopom nezaposlenosti, ponekad sa kontradiktornim reformskim politikama različitih javnih sektora i sa tendencijom (i pritiskom) da preuzmu rešenja iz drugih zemalja bez adekvatne analize održivosti ili primenljivosti tih rešenja.

Kada govorimo o društvenom razvoju, jedna od tradicionalnih uloga visokog obrazovanja, naročito univerziteta, jeste da izgrađuje nacionalni identitet. Iako značaj ovoga može biti umanjen savremenim kretanjima i procesima kao što su globalizacija ili evropeizacija², to je i dalje u velikoj meri značajno pi-

1 Za kritike pristupa koji se temelje samo na ekonomskim faktorima videti Torres, 2003.

2 Moglo bi se tvrditi da je jedna od pokretačkih snaga evropeizacije visokog obrazovanja ideja stvaranja evropskog identiteta i pomeranja tradicionalnog viđenja visokog obrazovanja na viši (nacionalni) nivo, uz zadržavanje suštine uloge.

tanje za novostvorene države regiona koje su u skorijoj prošlosti imale periode rata i političke nestabilnosti. Baš iz ovog razloga još jedan (mogući) uticaj visokog obrazovanja je prilično važan: promovisanje stavova i vrednosti i kritičkog mišljenja. Ovde bi trebalo dati jedno upozorenje: s jedne strane, protesti dela akademskog osoblja i studenata su zaista doprineli demokratizaciji zemalja u regionu; s druge strane, druge nacionalne institucije fokusirane na obrazovanje, kulturu i nauku (npr. nacionalne akademije nauka i umetnosti) značajno su doprinele širenju nacionalizma.

Još jedan aspekt visokog obrazovanja koji je u vezi sa društvenim i ličnim razvojem jeste pitanje društvenih nejednakosti i efekata (visokog) obrazovanja na nejednakosti u društvu. Postoje dve osnovne „škole“ mišljenja o tome kakav uticaj obrazovanje ima na društvenu stratifikaciju. Jedna škola vidi obrazovanje kao kanal društvene mobilnosti, koji može omogućiti ili olakšati individualno napredovanje na društvenoj lestvici, i na taj način popravljanje društveno-ekonomskog statusa (samim tim i kvaliteta života) i pomeranje pojedinaca iz manje privilegovanih društvenih slojeva ka privilegovanijim delovima društva³. Ovakvo očekivanje je naročito prisutno u državnim politikama i strategijama koje za cilj imaju smanjenje siromaštva, ekonomski razvoj, porast društvene kohezije itd. Ovakvo razumevanje ima uticaj i na teoriju humanog kapitala i hipotezu signaliziranja (*signalling hypothesis*, Weiss, 1995), jer oba pristupa pridaju značajnu ulogu obrazovanju i obuci kada govore o postizanju privilegovanijeg statusa po zaposlenju (iako su načini postizanja višeg statusa po zaposlenju nešto drugačiji). Kada je reč o konkretnim ulogama pripisanim obrazovanju, a imajući u vidu da je osnovno obrazovanje univerzalno u svim zemljama, dok sve veći broj zemalja taj status daje i srednjem obrazovanju, tvrdi se da je nivo visokog obrazovanja odlučujući faktor u omogućavanju ili olakšavanju društvene pokretljivosti, naročito od kada profesije povezane sa visokim društvenim statusom zahtevaju visokoobrazovane kvalifikacije (Collins, 1979). Nasuprot ovome stoji razumevanje obrazovanja kao mehanizma društvene reprodukcije. Mnoge studije pokazuju da kroz čitav obrazovni sistem socioekonomski status studenta predstavlja značajan faktor pristupa i napredovanja kroz obrazovni sistem (HEFCE, 2005; Marks, 2005; Power, 2000; Wong, 1998). Ipak, postoje razlike u odnosu na snagu uticaja socioekonomskog statusa u zavisnosti od toga na koji obrazovni prelazak se odnosi. Dok neki autori tvrde da uticaj opada u kasnijim prelascima (npr. uticaj je veći na prelasku iz osnovnog u srednje obrazovanje nego na prelasku iz srednje škole na univerzitet), drugi smatraju da će uticaj ostati, u smislu dostupnosti nekih vrsta (visoko)obrazovnih institucija i prestižnih programa, a ne u smislu dostupnosti određenog nivoa obrazovanja po sebi. Jedna od ključnih figura u teoretskom pristupu ovom problemu je francuski sociolog Pjer Burdije

3 Ovde je važno napomenuti da najveći deo studija o društvenim klasama njih definiše u odnosu na zaposlenje pojedinca i statusom koji proizlazi iz tog zaposlenja (Archer at al., 2003; HEFCE, 2005; Müller and Karle, 1993; Wong, 1998).

(*Pierre Bourdieu*) koji čitav obrazovni sistem vidi kao mehanizam socijalne reprodukcije (Bourdieu i Passeron, 1990): budući da obrazovni sistem formiraju i organizuju (društvene) grupe koje poseduju moć, sistem takođe reprodukuje distribuciju moći u društvu i, stoga, reprodukuje društvenu nejednakost⁴. Burdije dalje definiše različite oblike kapitala (Bourdieu, 1986) koji doprinose reprodukciji: društveni kapital, kulturni kapital i ekonomski kapital. Ono što je specifično u Burdijeovom mišljenju, u poređenju sa drugim mišljenjima o ekonomskoj nejednakosti, jeste fokus na manje očigledne oblike kapitala kao što su kulturni ili društveni kapital. Pretvaranje društvenog i kulturnog kapitala u ekonomski kapital i obratno manje je opipljivo, što otežava stvaranje sistema obrazovanja koji bi bio imun na ove oblike kapitala, i stoga sprečava da obrazovanje postane zaista društveno neutralno.

U poslednjoj deceniji moguće je uočiti značajan broj istraživanja visokog obrazovanja iz ekonomske perspektive. Ova istraživanja nisu ograničena na finansiranje visokog obrazovanja već pokušavaju da analiziraju visoko obrazovanje u celini i često u fokus stavljaju korist koju će pojedinac imati od visokog obrazovanja, pogotovo u smislu odnosa privatnih dobitaka i ulaganja u visoko obrazovanje. Neke analize pokazuju da, uopšteno govoreći, svršeni visokoškolski zarađuju više nego oni sa nižim obrazovnim postignućima, mada ovakvo razmatranje često previđa razlike koje postoje između zemalja i unutar polja rada. Oni koji završe fakultet imaju više šanse da budu zaposleni (iako je veza između obrazovnog nivoa i zadovoljstva zaposlenjem komplikovanija) i izloženi su manjem riziku od dugotrajne nezaposlenosti. Na sličan način se unapređenje zdravstvenog stanja, uključujući zdravlje dece i njihovo socijalno i intelektualno napredovanje, takođe može videti kao ne-novčana korist za pojedince (Mora and Vila, 2003). Na kraju, prateći Humboltovu ideju *Bildung*-a možemo posmatrati uticaj (visokog) obrazovanja na lični razvoj. U istraživanju osoba iz različitog socioekonomskog miljea, Haggis (Haggis, 2003) je identifikovala različite percepcije učenja, uključujući i neke jasno povezane sa idejom ličnog razvoja i ličnog ispunjenja: učenje kao „ekspanzija, nove ideje, fascinacija, deljenje znanja“ ili „uživanje, satisfakcija i znatiželja“ i čak „strategija protiv tragedije, suprotstavljanje praznini egzistencije“.

2.1.2. Savremeni trendovi

Ove različite konceptualizacije ne nude samo uvid u različitost disciplina, perspektiva zainteresovanih strana ili paradigmi visokog obrazovanja (utilitarne, funkcionalističke, determinističke) već ističu i razlike u odnosu na razumevanje omasovljenja visokog obrazovanja kao unutrašnjeg ili spoljašnjeg elementa. Dok je Trou, na primer, suštinski „oblikovao“ javnu funkciju suočen sa trenutnim omasovljenjem visokog obrazovanja (u SAD), Mora i Vila ne govo-

⁴ Neki autori (Morrow and Torres, 1994) koriste snažniji pojam od „nejednakosti“ – oni tvrde da obrazovni sistem reprodukuje različite oblike *dominacije* i *podređivanja*.

re o omasovljenju direktno, već ga uključuju u analizu kao spoljni faktor koji utiče na to kako se podučavanje, istraživanje i usluge sprovode. U kojoj meri se omasovljenje vidi kao „spoljni“ ili „unutrašnji“ element u konkretnom kontekstu od strane konkretnog aktera (uključivši i vladu) uticaće na formulisanje politike za visoko obrazovanje i, posledično, izbor načina finansiranja. Takođe, važno je da se adekvatno razume nivo i priroda omasovljenja u konkretnim državama. Omasovljenje obrazovanja ne uključuje samo prvi talas masifikacije koji je prvenstveno vođen povećanjem tražnje od strane tradicionalnih starosnih grupa (apsolutni porast ukupne upisne stope), već i drugi talas masifikacije u smislu promene strukture studentske populacije, kako bi se uključile netradicionalne starosne grupe (Lucas, 2001; Raftery and Hout, 1993). Drugi talas se još uvek ne oseća u zemljama koje izučavamo (videti Pogavlje 3), ali je primećen u drugim evropskim zemljama koje su već dostigle univerzalno visoko obrazovanje i koje su suočene sa negativnim demografskim trendovima, s jedne strane, a s druge sa značajnim kapacitetima visokoobrazovnog sistema koje treba iskoristiti, budući da je smanjenje kapaciteta, koje praktično znači ukidanje određenih institucija, veoma teško. Pored toga, poredeći omasovljenje sa onim u razvijenim zemljama, omasovljenje visokog obrazovanja u izučavanim zemljama događa se u drugačijem društvenom i političkom kontekstu, suštinski bez podrške države blagostanja i sa već prilično umanjenim javnim fondovima. Stoga će biti zanimljivo posmatrati da li će razlika u kontekstu voditi i razlikama u rezultatima omasovljenja.

Nijedna od gorepomenutih konceptualizacija ne odnosi se direktno na ulogu visokog obrazovanja u stvaranju ili doprinošenju društvu znanja, iako su u svima njima stvaranje novog znanja i prenos znanja u centru pažnje. Ipak, ideja društva znanja dobija značajan politički uticaj i veliki broj vlada vidi je kao najvažniji strateški cilj. Na primer, ključni pojmovi u Lisabonskoj strategiji Evropske unije su ekonomija znanja, društvo učenja i inovacija. Da bi se nastavio razvoj Evropske unije kao društva znanja, nekoliko važnih inicijativa je razvijeno oko ideje tzv. *trougla znanja*⁵, kojeg čine obrazovanje, istraživanje i inovacije, npr. Evropski institut za tehnologiju (*European Institute of Technology*). Druge inicijative, poput Evropskog istraživačkog saveta (*European Research Council*) ili Sedmog okvirnog programa (*Seventh Framework Programme*) takođe ističu potrebu za snažnim povezivanjem istraživanja i inovacija. Još jedan primer je Norveška, koja ima Ministarstvo znanja (bukvalan prevod od *Kunnskapsdepartementet*⁶, što se često prevodi kao Ministarstvo obrazovanja i istraživanja). Svetska banka je razvila dva benčmarking (*benchmarking*) metoda sa ciljem da oceni nivo implementacije ekonomije zasnovane na znanju i društva znanja – Indeks ekonomije znanja (KEI – *the Knowledge Economy Index*) i Indeks znanja (KI – *the Knowledge index*)⁷. KEI je zasnovan na četiri oslonca:

5 http://ec.europa.eu/research/eurab/pdf/eurab_07_010_advice_energising_europe_knowledge_triangle_april07_en.pdf (posećeno 19. marta 2009).

6 <http://www.regjeringen.no/en/dep/kd.html> (posećeno 19. marta 2009).

7 http://info.worldbank.org/etools/kam2/KAM_page5.asp (posećeno 19. marta 2009).

režim ekonomskih podsticaja (*Economic Incentive Regime*), obrazovanje, inovacije i informaciono-komunikacione tehnologije (ICT). Iako je diskutabilno u kojoj meri je izbor ovih varijabli i konstrukcija indeksa upotrebljiv za poređenje, zanimljivo je primetiti značaj koji se pridaje obrazovanju i istraživanju u ovakvim rangiranjima, kao i pažnju i značaj koji su pridati rangiranjima uopšte, od strane mnogobrojnih domaćih i internacionalnih aktera.

Znanje se, u nekom smislu, efektivno deli na tri kategorije: stručnost, zasluge i intelektualnu svojinu (Fuller, 2001), navedene prema meri otuđenja znanja od onoga ko ga poseduje. Trendovi u kojima obrazovanje i znanje počinju da imaju visoki komercijalni značaj i dobijaju tržišnu vrednost obično se označavaju terminom komodifikacija (*commodification*) obrazovanja (Naidoo and Jamieson, 2005). Znanje se sve više vidi kao jedan od ključnih proizvodnih faktora, može biti veliki izvozni proizvod (npr. u Australiji) ili prodavana usluga, ono je predmet pregovora u Opštem sporazumu o trgovini uslugama⁸ (*General Agreement on Trade in Services*, GATS) i tržišno je zaštićeno putem prava na intelektualnu svojinu. Takođe, moguće je posmatrati značajne promene u finansiranju visokog obrazovanja i istraživanja (uključujući veći akcenat na rezultatima, naročito u visokom obrazovanju), fokusiranje na mehanizme osiguranja kvaliteta (koji se takođe fokusiraju na ishode i dostignuća) i zahteve za preduzetništvom u istraživanjima i visokom obrazovanju (što je inspirisalo stvaranje termina „akademski kapitalizam“; videti Slaughter and Leslie, 1997), što sve postavlja izazov pred tradicionalnu ideju visokog obrazovanja.

Dotadni trendovi koji utiču na visoko obrazovanje, a samim tim i na izbor najadekvatnijeg modela finansiranja, su evropeizacija, internacionalizacija i globalizacija. Pojam *internacionalizacije* koristi se da označi proces postajanja (više) internacionalnim (Gornitzka et al., 2003: 24). To podrazumeva da su nacionalne države ili pojedinci iz ovih država uključeni u saradnju ili koordinisanje pojedinih aktivnosti i da pomeraju ove aktivnosti do određene mere (koja zavisi od nivoa internacionalizacije) od nacionalnog ka internacionalnom okruženju. U odnosu na visoko obrazovanje i promene koje se trenutno dešavaju, bilo bi korisno da napravimo razliku između *stare internacionalizacije* i *nove internacionalizacije*, prema Gornickoj (Gornitzka et al., 2003), ali sa pojačavanjem razlike između ovih dveju: stara internacionalizacija odnosi se na internacionalizaciju „sprovedenu“ od strane pojedinaca, odnosno individualnu mobilnost studenata ili nastavnika, istraživačku aktivnost iniciranu od pojedinaca i sl., za razliku od procesa u kojima je (nova) internacionalizacija viđena kao strateški cilj i kada su posebne vladine strukture napravljene da bi organizovale takvu internacionalizaciju. Evropeizacija visokog obrazovanja odnosi se na prenošenje nekih ovlašćenja za donošenje odluka na viši (evropski) nivo, bez obzira da li je reč o konkretnoj instituciji ili je donošenje odluka organizovano kroz otvoreni metod koordinacije (Olsen, 2002). Bolonjski proces je očigledan primer evropeizacije visokog obrazovanja. Imajući to u vidu, evropeizacija može biti viđena kao

8 www.worldtradelaw.net/uragreements/gats.pdf (posećeno 19. marta 2009).

nova internacionalizacija, ali je ograničena na evropski kontinent. Globalizaciju razumemo kao (prema: Beerens, 2004: 24) proces izmeštanja univerziteta iz njegovog nacionalnog konteksta. Ovo podrazumeva da, ako postoji globalizacija visokog obrazovanja, postoji i rastuća integracija visokobrazovnih procesa i struktura preko (ili nezavisno od) nacionalnih država, što konačno vodi (ili će voditi) denacionalizaciji visokog obrazovanja (Gornitzka et al., 2003). Do koje mere će se ovo desiti, ne samo u zemljama koje izučavamo već i širom sveta, ostaje da se vidi.

Pitanje koje se sada postavlja jeste do koje su mere ove promene uticale na zemlje koje istražujemo i kako je u njima shvaćena uloga visokog obrazovanja.

Srpski Zakon o visokom obrazovanju, usvojen u avgustu 2005. godine⁹ (koji uključuje promene u saglasnosti sa Bolonjskim procesom) navodi da su uloge visokog obrazovanja (član 3): „*prenošenje naučnih, stručnih i umetničkih znanja i veština; razvoj nauke i unapređivanje umetničkog stvaralaštva; obezbeđivanje naučnog, stručnog i umetničkog podmlatka; pružanje mogućnosti pojedincima da pod jednakim uslovima steknu visoko obrazovanje i da se obrazuju tokom čitavog života; da bitno poveća broj stanovnika sa visokim obrazovanjem*“. Slično ovome, albanski Zakon o visokom obrazovanju¹⁰ u članu 2 govori o „*uspostavljanju, razvoju, zaštiti i prenošenju znanja putem podučavanja i naučnog istraživanja; razvoju i podsticanju umetnosti; treniranju i sportu; obučavanju „visokih kadrova“ i pripremanju novih naučnika*“. Hrvatska ima Plan razvoja sustava odgoja i obrazovanja 2005-2010¹¹ koji obrazovanje vidi u funkciji „*kulture življenja, gospodarstva i društva temeljenoga na znanju i demokratskim načelima*“ (str. v). Hrvatski Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju¹² propisuje uobičajene zadatke podučavanja, istraživanja i uslugâ univerzitetima, višim školama i naučnim institutima (član 3). U crnogorskom Zakonu o visokom obrazovanju¹³ proklamovani ciljevi su (član 2): „*uspostavljanje, unapređivanje i razvijanje znanja, nauke, umjetnosti i kulture*“; „*prenošenje opštih, naučnih i profesionalnih znanja i vještina putem nastave i istraživanja*“; „*obezbjeđivanje mogućnosti za sticanje visokog obrazovanja tokom čitavog života*“; „*uspostavljanje i razvijanje međunarodne saradnje*“. Slovenački Plan razvoja¹⁴ bavi se značajem obrazovanja i obuke u stanju povećane „*slovenačke globalne kompetitivnosti*“. Master plan za visoko obrazovanje¹⁵ na-

9 http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/akta/akta_detalji.asp?id=271&t=Z# (posećeno 19. marta 2009).

10 <http://www.cepes.ro/hed/policy/legislation/pdf/Albania.pdf> (posećeno 19. marta 2009).

11 http://www.national-observatory.org/docs/85-05a_WB_Programme_for_education.pdf (posećeno 19. marta 2009).

12 <http://public.mzos.hr/Default.aspx?sec=2276> (posećeno 19. marta 2009).

13 <http://www.ucg.cg.ac.yu/zakti/zakon.pdf> (posećeno 19. marta 2009).

14 http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/Slovenia___s_Development_Strategy.pdf (posećeno 19. marta 2009).

15 http://www.see-educoop.net/education_in/pdf/nac-prog-visok-solstva-slo-enl-t02.pdf (posećeno 19. marta 2009).

glašava pitanja poput kvaliteta i pristupa različitim nivoima studija i posmatra taj segment obrazovanja kao „*ključni instrument ekonomskog, društvenog i kulturnog razvoja i važnog čuvara nacionalnog identiteta i slovenačkog jezika kao njegovog integralnog dela*“ (str. 2).

Kada je reč o uticaju koji evropeizacija i internacionalizacija imaju na visoko obrazovanje u zemljama koje izučavamo, treba reći da, iako sve zemlje učestvuju u Bolonjskom procesu i stoga se njihovi visokoobrazovni sistemi mogu razumeti kao donekle „evropeizovani“, stari internacionalizam (u smislu kooperacije između institucija i razmene pojedinih studenata i nastavnika) je i dalje veoma ograničen, pogotovo u poređenju sa drugim evropskim zemljama.

Kao što se može videti, u svim zemljama uloga visokog obrazovanja korespondira sa teorijskom konceptualizacijom koju smo ranije pomenuli. Trebalo bi primetiti i to da većina zemalja još nije uključila ideju društva znanja u nacionalne strategije i politička dokumenta. Ostaje, naravno, pitanje do koje mere opšta visokoobrazovna politika odslikava (i podržava) ove proklamovane ciljeve, tj. u kojoj meri se različite konceptualizacije uloge visokog obrazovanja mogu prepoznati u instrumentima visokoobrazovne politike.

Jedan od instrumenata politike je i finansiranje, kako u pogledu nivoa i obima investicija (u društvima u kojima se visoko obrazovanje shvata kao investicija a ne trošak), tako i u pogledu mehanizama alokacije. Na osnovu Hudove (Hood, 1983) kategorizacije političkih instrumenata – informacije, novac, zakonodavstvo i organizacija¹⁶ – finansiranje je često viđeno kao efikasni instrument pomoću kojeg vlade mogu uticati na društvo, a to je naročito vidljivo u situacijama u kojima zakonodavne promene (u osnovi opštijih reformskih planova) nisu praćene adekvatnim promenama u mehanizmima finansiranja (videti Poglavlje 3).

Kao zaključnu napomenu relevantnu za kontekst u kojem se diskutuje o finansiranju visokog obrazovanja, može biti korisno razmotriti razlike između visokog obrazovanja i ranijih faza u obrazovanju u smislu njihove „pozicije“ u društvu. Osnovno obrazovanje (i srednje u sve većem broju država) je u najvećoj meri univerzalno (iako ovo ne mora biti tačno za neke zemlje u razvoju ili za veoma marginalizovane grupe u zemljama u tranziciji, poput Roma) i, veoma često, obavezno. Iz ovog razloga, ono je pod čvršćom vladinom kontrolom (kada je reč o nastavnim planovima i organizaciji), na nacionalnom, a ponekad i na lokalnom nivou. U nekim slučajevima, osnovno obrazovanje je pod snažnim uticajem porodice ili crkve (Clark, 1983: 3). Sa druge strane, visoko obrazovanje je dobrovoljno (iako neki mogu videti proces omasovljenja kao pritisak da se teži visokom obrazovanju, bez obzira na lične aspiracije; videti Trow, 1970), te i dalje ima značajnu autonomiju od vlade (o čijoj suštini će biti raspravljano u delu o insitucionalnoj autonomiji u ovom poglavlju), kao i od ostalih

16 Hud (1983) je razvio tzv. „NATO šemu“ za kategorizaciju političkih instrumenata: *No-dality* – informacije, *Authority* – (zakonodavna) vlast, *Treasure* – novac i *Organisation* – organizacija.

segmenata društva (sa izuzetkom specifičnih visokobrazovnih institucija, kao što su one osnovane od strane crkve). Ova razlika implicira i različitu filozofiju finansiranja i pratećih mehanizama, naročito u smislu udela privatnih i javnih doprinosa visokom obrazovanju, koji se kasnije odslikavaju u odnosu između države i tržišta. O svemu ovome ćemo diskutovati detaljnije u narednom odeljku o finansiranju na sistemskom nivou.

2.2. Finansiranje na sistemskom nivou

Finansiranje na sistemskom nivou se u ovom tekstu odnosi na nivo i obim izdvajanja za visoko obrazovanje iz privatnih i javnih izvora, kao i na analizu mehanizama alokacije iz javnih fondova. U odnosu na ovo, posebna poglavlja se bave temom promene izvora finansiranja i odnosom između države i tržišta.

2.2.1. Visoko obrazovanje – trošak ili investicija?

Mnogo komparativnih studija o finansiranju visokog obrazovanja govori o javnim i privatnim *troškovima* u visokom obrazovanju (Schwarzenberger, 2008; Strehl et al., 2007). Iako ova formulacija nužno ne podrazumeva tretiranje visokog obrazovanja kao troška, ipak je zanimljivo ukratko izlistati nekoliko pitanja u vezi sa mogućim posledicama izbora da se perspektiva postavi iz ugla *troškova* ili *ulaganja* u visoko obrazovanje.

- Ulaganje podrazumeva jasna očekivanja nekakve koristi u budućnosti. Stoga, ako se visoko obrazovanje razume kao javno ulaganje (od strane društva u globalu ili konkretne vlade), da li to takođe znači da je veći značaj pridodat očekivanim javnim dobitima od visokog obrazovanja?
 - o Da li će država biti motivisana da ulaže više i bolje?
- Nasuprot ovome, da li percepcija visokog obrazovanja kao javnog troška podrazumeva i pridavanje manjeg značaja javnim dobitima i većeg značaja privatnoj dobiti?
 - o Da li ovo razumevanje vodi smanjenju udela javnog finansiranja visokog obrazovanja i povećanim očekivanjima od privatnih donatora u pogledu troškova visokog obrazovanja?

Trendovi širom sveta mogu da ponude pomoć u odgovaranju na ova pitanja.

Zahtevi za diverzifikacijom izvora finansiranja javnog visokog obrazovanja često su bili diskutovani u poslednjih nekoliko decenija. Ograničeni javni fondovi, s jedne strane, i ekspanzija visokog obrazovanja, s druge strane, doneli su smanjenje (u najmanju ruku u relativnom smislu, odnosno prema broju studenata) udela javnih izdataka za visoko obrazovanje. Oni su takođe gurnuli, često i kroz legislativne promene podržali, državne institucije visokog obrazo-

vanja ka promeni izvora finansiranja. Diverzifikacija izvora finansiranja i smanjenje javnog udela u budžetima institucija često je inicirala diskusiju o tome šta čini određenu javnu visokoobrazovnu instituciju „javnom“ – finansiranje, upravljačka struktura, proklamovana misija ili nešto drugo?

Eiše i Ševalije (Eicher i Chevallier, 2002: 90) nazivaju porast „privatnih izvora za visoko obrazovanje“ „privatizacijom“, istovremeno priznajući da je to pojednostavljivanje čitavog spektra različitih metoda promene izvora finansiranja. U nove izvore (novi uopšte ili u smislu relativnog udela u ukupnom budžetu institucije) možemo računati naplaćivanje školarine (direktno, u formi školarine ili indirektno, putem nekih administrativnih taksi, unapred ili u nekoj formi oporezivanja), konsultantske ugovore, istraživačke ugovore, ne računajući redovne istraživačke projekte finansirane iz budžeta, provizije od različitih edukativnih programa usmerenih na netradicionalnu studentsku populaciju, iznajmljivanje prostora i opreme itd. Ipak, zanimljivo je da rasprava o tome da li i kako da se diverzifikuju izvori finansiranja visokog obrazovanja često podrazumeva studentski doprinos kao glavni (ako ne i jedini) dodatni izvor prihoda, bez adekvatnog promišljanja drugih mogućnosti, npr. jačanja veza sa industrijom i svega što bi iz toga proizašlo, poput ojačavanja povezanosti visokog obrazovanja i istraživačkih procesa. U svakom slučaju, ključne dileme koje proizlaze iz umanjavanja javnih fondova visokog obrazovanja blisko su povezane sa sledećim pitanjima:

- šta je uloga visokog obrazovanja u društvu,
- šta su vrednosti i uverenja u vezi sa tom ulogom, i
- šta su osnovni argumenti u prilog javne ili privatne podrške visokom obrazovanju?

Ekonomska literatura govori o „pozitivnim uticajima na okolinu“, novčanim i ne-novčanim¹⁷, visokog obrazovanja. Ovo „obuhvata doprinos napretku u znanju, ekonomskom rastu i porastu fleksibilnosti tržišta rada u širenju pismenosti, estetskih i kulturnih vrednosti, i efikasnijoj političkoj participaciji“ (Eicher and Chevallier, 2002: 74). Pored ovoga, a imajući u vidu sociološke analize visokog obrazovanja i mehanizme socijalne reprodukcije (videti deo o uticaju visokog obrazovanja u ovom poglavlju ili Vukasović, 2007), smatra se da (visokoobrazovni) sistem koji je podešen tako da omogućava dostupnost, napredovanja i zavšetak obrazovanja društveno deprivilegovanim grupama doprinosi i društvenoj koheziji i suštinskoj demokratizaciji. Ovakva javna korist je osnov argumenta za društvo da (preko države, odnosno vlade) podrži visoko obrazovanje (Eicher and Chevallier, 2002). S druge strane, ekonomska perspektiva naglašava privatnu korist od visokog obrazovanja: kao i kod drugih nivoa obrazovanja, mada u većoj meri, pojedinci imaju korist od visokog obrazovanja u smislu viših prihoda i društvenog statusa, manjih šansi za duge periode nezaposlenosti, bolji kvalitet života (u ekonomskom i ne-ekonomskom smislu; videti

17 O ovome se delimično govori u delu o „uticaju visokog obrazovanja“.

deo o uticaju visokog obrazovanja). Ipak, privatne dobrobiti nisu ograničene na pojedince, već uključuju i privatna preduzeća, jer „obrazovanje smanjuje potrebu za obukom i troškove prekvalifikacije kada se menjaju tehnologije i proizvodi, dok pojedine obuke i istraživački programi mogu povećati produktivnost“ (Eicher and Chevaillier, 2002: 74).

Ekonomsko razmišljanje, zasnovano na diskursu o privatnim i javnim koristima od visokog obrazovanja, i u novčanom i ne-novčanom smislu, a dodatno motivisano umanjenjem udela obrazovanja u državnim budžetima, u osnovi je argumenata u korist različitih aranžmana tzv. podela troškova (*cost sharing*). Podela troškova najčešće podrazumeva deljenje troškova visokog obrazovanja na javni deo (iz državnog budžeta) i privatni deo, tj. deo koji se uglavnom dobija od studenata i njihovih roditelja. Ovo pitanje će biti detaljnije razmotreno u delu o finansiranju iz perspektive pojedinačnog studenta.

2.2.2. Šta se krije iza procenata BDP?

Komparativne ekonomske studije uglavnom se bave procentom BDP-a koji se daje na obrazovanje (ili visoko obrazovanje). U ovom smislu, sve zemlje u regionu zaostaju za međunarodno preporučenim ciljem od 6% BDP-a za obrazovanje¹⁸. Dok zemlje iz regiona u proseku troše 4% BDP-a na obrazovanje (sa izuzetkom Slovenije koja daje 6%), Island daje 8%, Koreja nešto preko 7%, Finska preko 6% (OECD, 2007). Uopšteno govoreći, najveći deo sredstava za niže stepene obrazovanja (osnovno i srednje) dolazi iz javnih izvora¹⁹.

Kada je reč o davanjima za visoko obrazovanje, situacija je sledeća: Danska, Finska, Norveška i Švajcarska su u vrhu tabele po visini javnih izdataka za visoko obrazovanje – sve zemlje daju 1,5% ili nešto malo više od toga. Ipak, ako uključimo i privatne izdatke za visoko obrazovanje, vrh tabele izgleda ovako²⁰:

- SAD, gde oko 3% odlazi za visoko obrazovanje, od čega su dve trećine iz privatnih izvora;
- Južna Koreja, sa otprilike 2,3% BDP za visoko obrazovanja, gde su sredstva koja dolaze iz privatnih izvora 3,5 puta veća od sredstava iz budžeta;
- Čile, sa nešto malo preko 2% BDP, od čega je 85% privatnog porekla;

18 Ovo je UNESCO-va preporuka. Pored ovoga, postoje preporuke u odnosu na ulaganja u visoko obrazovanje (2% BDP-a, videti saopštenja Evropske komisije Evropskom savetu i Evropskom parlamentu pod nazivom “Delivering on the Modernisation Agenda for Universities: Education, Research and Innovation“, COM (2006) 208 final, Brisel, 10. 05. 2006.

19 Među zemljama uključenim u OECD-ov izveštaj „Obrazovanje: kratak osvrt“ (Education at a Glance – 2007), Čile je imao najveći udeo privatnih sredstava za niže nivoe obrazovanja (nešto manje od 30%), zatim je sledila Južna Koreja (oko 15%) i zemlje kao što su Australija, Meksiko, Novi Zeland, Švajcarska i Sjedinjene Države.

20 Izvor: Uneskov institut za statistiku (Unesco Institute of Statistics, UIS).

- Izrael, skoro 2% BDP, od čega javni deo prelazi polovinu i
- Finska, sa 1,7% BDP, sa zanemarljivim privatnim udelom.

Zemlje u regionu troše manje na visoko obrazovanje, od 1,26% BDP-a u Sloveniji do 0,72% u Hrvatskoj. Ipak, nema javno dostupnih podataka o izdacima za visoko obrazovanje u zemljama koje istražujemo tako da ove podatke treba uzeti sa rezervom. O ovome ćemo detaljnije diskutovati u Poglavlju 3.

Iako su zemlje veoma slične po ukupnim izdacima za visoko obrazovanje, postoje značajne razlike u odnosu javnog i privatnog udela u njima. Ipak, da bismo razumeli uzroke i posledice ovog razlikovanja, posebnu pažnju moramo posvetiti objašnjenju šta se tačno podrazumeva pod javnim, a šta pod privatnim izvorima. Neke zemlje, poput Norveške, pored davanja sredstava direktno institucijama, imaju i veoma razvijen sistem državnih kredita, te se značajna sredstva daju direktno studentima. Ovo može podići nivo javnog davanja i do 5,3% BDP (Schwarzenberg, 2008:128), iako je nivo direktnog davanja instituciji 1,4% BDP-a. Takođe, neka javna ulaganja mogu biti „skrivena“, odnosno nisu direktno uključena u budžet za visoko obrazovanje, poput različitih poreskih olakšica (kao što je u Češkoj, Nemačkoj ili Holandiji), različitih oblika subvencija za zdravstvo ili prevoz (iako je u nekim zemljama ovo integralni deo visokoobrazovnog budžeta, često pod nazivom „usluge studentskog standarda“), drugih oblika podrške usmerenih na domaćinstva (najčešće roditelje studenata) itd. Zemlje koje izučavamo pokazuju značajan nedostatak transparentnosti i sistemskog pristupa finansiranju visokog obrazovanja, što takođe otežava pravilnu identifikaciju svih izdataka iz budžeta, i iz privatnih izvora (pogledati Poglavlje 3 za detaljniju raspravu o nedostaku pouzdanih informacija).

2.2.3. Upravljanje visokim obrazovanjem: veza između države i tržišta

Posebni aranžmani finansiranja deo su mehanizama za upravljanje visokim obrazovanjem, ili, još konkretnije, oni u velikoj meri određuju ulogu države u odnosu na visoko obrazovanje. U literaturi su identifikovane dve osnovne pozicije države u odnosu na visoko obrazovanje: prema prvoj, država kontroliše visoko obrazovanje i veoma je uključena u (racionalno) planiranje; prema drugoj, država nadzire visoko obrazovanje dajući opšti okvir i dopuštajući institucijama da same regulišu druge aktivnosti (Gornitzka and Maassen, 2000)²¹. Suštinski, ovde je pitanje pozicije u kontinuumu država-tržište na kojem možemo svrstati konkretni aranžman upravljanja visokim obrazovanjem. Treba primetiti da se mogu uočiti dva osnovna pristupa u odnosu na tržišni pol ovog kontinuumu. Jedan deo ekonomske literature govori o tržištu u visokom obrazovanju kao takvom, i onda pokušava da objasni zašto se visokoobrazovno tržište ne

21 Postoje komplikovaniji modeli upravljanja visokim obrazovanjem, koji uzimaju u obzir i druge dimenzije (ne samo ulogu države u odnosu na visoko obrazovanje). Najprisutniji model u literaturi je Olsenov model (Olsen, 1998, navedeno prema Gornitzka and Maassen, 2000): suvereni (racionalno-zasnovan), institucionalni, korporativno-pluralistički i supermarket model upravljanja.

može razumeti kao tržište u strogo ekonomskom smislu (Teixeira et al., 2004), dok ostatak literature striktno koristi termin „kvazi-tržište“ (Niklasson, 1996). Takođe je zanimljivo videti da ekonomska literatura pokušava da opravda ulogu države u upravljanju visokim obrazovanjem postojanjem problema u funkcionisanju tržišta (Eicher and Chevaillier, 2002).

Uobičajeni argument u korist tržišnih mehanizama jeste da bi „*takmičenje među kupcima i prodavcima i između dve grupe trebalo da vodi najboljem mogućem korišćenju dostupnih resursa*“ (Eicher and Chevaillier, 2002:73). Bez obzira na politička uverenja, postoji nekoliko problema pri korišćenju termina „prodavac“ i „kupac“ u visokom obrazovanju. Prateći ekonomski način razmišljanja, „kupac“ je sastavni deo „proizvodnje“ – kvalitet proizvoda visokog obrazovanja zavisi i od studenata, stavljajući ih u situaciju koja se mnogo razlikuje od one u kojoj su obični potrošači. Neki (CPB/CHEPS, 2001: 44) čak smatraju da su studenti i proizvođači i konzumenti visokog obrazovanja²².

Iz najmanje tri razloga bilo bi adekvatnije da koristimo termine „ponuđači“ i „korisnici“. Postoje specifične pretpostavke o uslovima u kojima se odvija ova utakmica ponuđača i korisnika (u slučaju da pod ponuđačima razumemo visokoobrazovne institucije a pod korisnicima studente), kao i među njima samima, a koje ne važe za visoko obrazovanje.

1. Diskutabilno je do koje mere može postojati takmičenje između ponuđača i korisnika visokog obrazovanja, ako te usluge u potpunosti može koristiti nekoliko ljudi i to istovremeno, dakle na nekompetitivan način. Grupa od 10 studenata će suštinski primiti isto visoko obrazovanje (u smislu kvaliteta) kao i grupa od 11 studenata. Naravno, ovo neće važiti i za grupu duplo veću od prvobitne veličine, ali je ovo pitanje više vezano za faktore koji utiču na kvalitet visokog obrazovanja. Neki modeli finansiranja motivišu institucije da upišu veliki broj studenata, što smanjuje kvalitet visokog obrazovanja. O ovim efektima ćemo diskutovati kasnije, u delu posvećenom mehanizmima alokacije (Eicher and Chevaillier, 2002).
2. „Najbolje moguće korišćenje resursa“, odnosno efikasnost alokacije podrazumeva i to da korisnici poseduju validne i pouzdane informacije o svom visokom obrazovanju, kako u vezi sa kvalitetom tako i u vezi sa očekivanom koristi od visokog obrazovanja. Informacije o kvalitetu visokog obrazovanja su problematične na najmanje dva načina: različiti ljudi imaju različite pojmove o tome šta se podrazumeva pod kvalitetom visokog obrazovanja, uključujući i razlike u očekivanjima i motivaciji da se nastavi sa visokim obrazovanjem. Tvrdnja da „*ne možemo definisati kvalitet, ali ga možemo prepoznati kada ga vidi-*

22 Činjenica da nemaju samo pojedinci (kao potencijalni diplomirani) privatne ili „nejavne“ koristi od visokog obrazovanja, samo dalje komplikuje razlikovanje „kupaca“ i „prodavaca“ ili „proizvođača“ i „korisnika“ jer privatna preduzeća takođe mogu biti smatrana „kupcima“ ili „korisnicima“ visokog obrazovanja.

mo“ dobro ilustruje razlike u razumevanju kvaliteta (ovo je prisutno u istraživačkoj literaturi; videti Harvey and Green, 1993). Takođe, čak i kada bi postojao konsenzus i o tome šta podrazumevamo pod kvalitetom visokog obrazovanja, pojavio bi se problem validnog i pouzdanog merenja kvaliteta. Još jedan problem je u vezi sa informacijama o očekivanoj koristi od visokog obrazovanja. Kao što Eiše i Ševalije (Eicher and Chevaillier, 2002: 73) tvrde, „*informacija dostupna studentima je nesavršena na još jedan način. Konačan ishod obrazovanja je rasut kroz vreme i na njega može uticati mnogo događaja, od kojih većinu ne možemo predvideti*“. Opšte ekonomske analize privatne koristi od obrazovanja, tj. stope povraćaja na privatna ulaganja, previše pojednostavljaju procene, i to pre svega jer uključuju procene prosečnih primanja u budućnosti na osnovu posmatranja obavljenih u sadašnjosti, na osnovu sadašnjeg stanja na tržištu rada i ekonomije. Takođe, kao što smo ranije naglasili, korist od visokog obrazovanja će zavisiti od korisnika jer će njegove/njene aktivnosti takođe uticati na krajnji rezultat visokog obrazovanja.

Prethodno navedena lista primera ekonomskih argumenata protiv (kvazi)tržišnog pristupa visokoobrazovnim politikama koristi se i za stavove u korist zadržavanja uloge države u upravljanju visokim obrazovanjem. Do koje mere bi ova državna kontrola trebalo da bude na bezbednoj razdaljini je predmet debate. Zagovornici tržišnog pristupa u visokom obrazovanju bi tvrdili da država treba da postavi pravila igre i da suštinski funkcioniše kao *ex-post facto* evaluator ishoda. Oni ovo vide ne samo kao najbolje za obrazovni sektor već i za druge javne sektore kao što je zdravstvo. Ovo je prvenstveno motivisano uverenjem da tradicionalni model upravljanja u javnom sektoru nije uspešan. Prema Pitersu (Peters, 2001), tradicionalni model karakteriše: nepolitična i institucionalizovana javna služba, jasna hijerarhija i pravila, stalnost i stabilnost i jednakost²³. Treba takođe istaći da razumevanje poželjne uloge države, odnosno poželjne alternative tradicionalnom modelu, u velikoj meri zavisi od dijagnoziranja najvećeg problema, kao i od načina na koji se razume javni interes. Ni dijagnoza problema, ni definisanje onoga što čini javni interes nije jasno i samorazumljivo bez ideoloških ili političkih upliva. Ovo će neizbežno uticati na izbor između četiri alternativna modela (ili hibrida modela) koje „nudi“ Piters (videti Peters, 2001, ili Maassen, 2003²⁴).

23 Na osnovu ovoga moglo bi se tvrditi da je upravljanje visokim obrazovanjem u većini zemalja regiona bilo i, u određenoj meri, i dalje jeste okarakterisano kao tradicionalno (iako ideja apolitične birokratije nije tako jasna u jednopartijskom socijalističkom ili tranzicionom kontekstu).

24 Trebalo bi primetiti da Piters (Peters, 2001) takođe uočava da se pomak od tradicionalnog ka alternativnim modelima u različitim državama dešava u dva talasa:

- prvi talas, u osamdesetim i početkom devedesetih godina, bio je dominantno ideološke prirode i obeležen snažnim pomeranjem ka tržištu i
- drugi talas, u kasnim devedesetim i početkom 21. veka, pragmatičnije prirode i fokusiran na „popravljanje“ promene izvršene u prvom talasu reforme.

2.2.4 Mehanizmi alokacije javnih fondova

Da bi ponudili odgovarajući pregled mogućnosti i proširili debatu o adekvatnim mehanizmima za alokaciju budžetskih sredstava visokom obrazovanju, ne svodeći je na manje promene postojećih aranžmana, bilo bi korisno da postavimo sledeća pitanja (CPB/CHEPS, 2001):

- Šta su kanali alokacije?
- Kakvi su načini alokacije?
- Na osnovu čega se određuje količina sredstava koja se alociraju?

Kanali alokacije

Kanali alokacije se odnose na to ko prima javna sredstva. Postoje dve osnovne mogućnosti: studenti i visokoobrazovne institucije.

Najveći broj sistema suštinski su mešoviti kada je reč o mehanizmima alokacije jer, i kada institucije primaju sredstva direktno od države, studenti i njihove porodice mogu primati neka (skrivena) sredstva (o ovome smo kratko govorili u delu o investicijama u visoko obrazovanje, a još ćemo diskutovati u delu o finansiranju iz perspektive studenata). Bez obzira, dve krajnosti u pogledu kanala alokacije su:

- vaučeri, koji se daju studentima (svima ili određenom delu studenata, izabranim na osnovu prethodno određenih i transparentnih karakteristika), a koje oni mogu dati instituciji koju odaberu nakon čega će ih institucija unovčiti, ili
- direktno finansiranje visokoobrazovnih institucija, pod posebnim uslovima (uslovi alokacije; videti ispod u tekstu) i na osnovu posebnih kriterijuma (osnov alokacije; videti ispod u tekstu).

Sistem vaučera suštinski daje studentima mogućnost izbora između institucija (Jongbloed, 2006: 41). Ovo takođe podrazumeva da količina javnih sredstava koju dobija jedna institucija veoma zavisi od njene mogućnosti da privuče studente. Slično ovome, određeni programi unutar pojedinih institucija možda neće privući onoliko „vlasnika vaučera“ koliko će privući neki drugi programi te iste institucije, što može izazvati probleme u internoj raspodeli sredstava. Dalje, ovo suštinski stavlja studente u poziciju veoma sličnu poziciji „kupca“ (iako on/ona ne kupuje visokoobrazovne usluge svojim novcem, već novcem koji obezbeđuje vlada, a koji je skupljen putem poreza) i podrazumeva značajno „potržištavanje“ visokoobrazovnog sektora. Neko može tvrditi da će ovo dati institucijama više slobode od države, naročito zato što finansiranje (kao ključni mehanizam i instrument upravljanja) neće više biti pod direktnom kontrolom države. Ipak, treba da budemo svesni da visokoobrazovni sektor može postati ranjiv na mane tržišta, naročito u sistemima koji nisu snažni u obezbeđivanju kvaliteta visokog obrazovanja i transparentnosti i pouzdanosti informacija. Neke institucije mogu biti uspešnije u reklamiranju visokog obrazovanja nego u obezbeđivanju istog, naročito imajući u vidu (već pomenute) probleme u postizanju

konsenzusa o tome šta je kvalitet visokog obrazovanja i da li (i kako) ga možemo izmeriti. Pored ovoga, ne koštaju svi visokoobrazovni programi isto, kako u smislu stvarnih materijalnih troškova (npr. medicina je skuplja od političkih nauka), tako i u vrednosti i prestižu pojedinih institucija visokog obrazovanja. Kako bi se izbegli ovakvi problemi, sistem vaučera bi morao da bude dovoljno osetljiv na takve razlike, mada bi ga ovo možda učinilo nepotrebno komplikovanim. Takođe, nisu ni svi programi podjednako popularni među studentima. Ovo može voditi preteranoj potražnji za jedne i veoma malom interesovanju za druge programe, što potencijalno može voditi njihovom nestajanju, čak i kada bi oni bili neophodni (i za sistem i za institucije) i dobrog kvaliteta²⁵.

Kada je reč o povećavanju studentske slobode izbora, istraživanja ponašanja studenata pri izboru (Ball, 2002; Zietz i Joshi, 2005) pokazuju da ne možemo pretpostaviti da će studenti napraviti racionalan izbor institucije i oblasti studiranja, čak i ako ih stavimo u poziciju da biraju. Na izbor vrste i konkretne institucije utiče složena kombinacija ličnih očekivanja, motivacija i težnji, a na sve njih utiču porodica, vršnjaci, rođaci, mediji, nastavnici, idoli... Još jedna tema u vezi sa sistemom vaučera jesu kriterijumi koji se koriste za određivanje koji studenti imaju pravo na vaučere. U kojoj meri će vaučeri biti zasluga i/ili potreba nije ograničeno samo na akademsku raspravu o finansiranju visokog obrazovanja, jer je to pitanje povezano sa značajem koji se pridaje ciljevima kao što su izuzetnost, jednakost, efikasnost itd. Treba reći da je kriterijum u potpunosti zasnovan na zaslugama (meritokratski sistem) često neosetljiv na nejednakosti akumulirane u ranijim fazama obrazovanja (Bourdieu and Passeron, 1990; Morrow and Torres, 1994; Müller and Karle, 1993).

Načini alokacije

O načinima alokacije se prvenstveno razgovara u slučajevima kada se sredstva daju visokoobrazovnoj instituciji. Oni se tiču mogućnosti da vlada alokira ukupnu svotu (eng. *lump sum funding*) ili da odluči (manje ili više detaljno) koji deo svote bi trebalo da se koristi za koju aktivnost. Ovo može biti široko određeno tako da je „jedan deo novca za istraživanje, a drugi za podučavanje“ ili vrlo konkretno, poput naloga: „ovaj iznos novca ćete iskoristiti da platite račun za struju“. Ovo nužno ne znači da će institucije novac potrošiti na predloženi način, naročito ako institucije imaju druge izvore (studente ili privredu) prihoda (o direktnom ili indirektnom subvencionisanju se govori u delu ovog poglavlja posvećenom finansiranju na nivou institucije). Vlada, takođe, može odlučivati o odnosu fiksnih sredstava i onih kojima institucija slobodno raspolaže na osnovu toga da li je institucija ispunila određeni kriterijum (o čemu ćemo više govoriti u delu o osnovama alokacije). Varijabilni deo sredstava može se koristiti kao mehanizam podsticanja takmičenja među institucijama, s ciljem povećanja performansi u određenim odabranim aspektima visokog obrazovanja. Fiksirani deo sredstava trebalo bi da obezbedi određeni nivo kontinuiteta i stabilnosti za institucije, što je poželjno.

25 Nešto detaljnija debata o vaučerima dostupna je u CPB/CHEPS, 2001: 87-88.

Za finansiranje alociranjem ukupne svote generalno se smatra da doprinosi povećanju autonomije institucija u odnosu na državu, povećanju mogućnosti strateškog planiranja razvoja, interne strukture i eksternog pozicioniranja. Ipak, ovo zahteva da donosioci odluka unutar institucija imaju dovoljan kapacitet i legitimitet da donesu odluke, da ih implementiraju i da unutar institucije postoji konsenzus o strategijama razvoja.

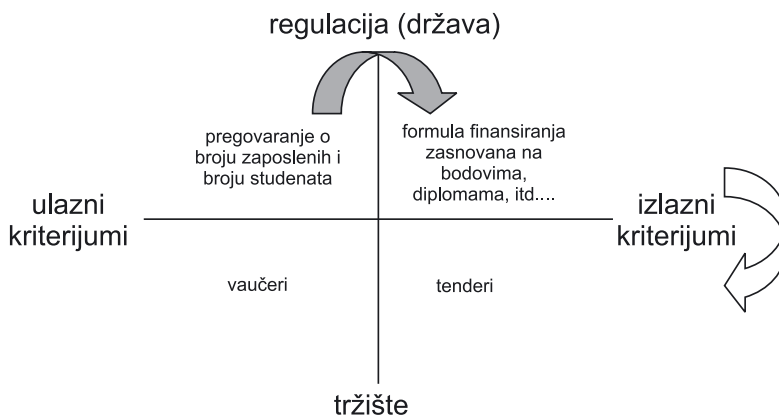
Osnov alokacije

Osnov alokacije tiče se kriterijuma i mehanizama koji se koriste pri određivanju količine javnih sredstava koja će biti data konkretnoj instituciji visokog obrazovanja. Mehanizmi mogu biti: formula za finansiranje, ugovor i/ili pregovaranje između institucije i države (tj. vlade). Mnogo zemalja u regionu ima formule za finansiranje kojima je specifičnom setu ulaznih i izlaznih faktora pridata određena težina (često na osnovu disciplinarnih razlika). U formuli može biti definisano i koji deo je fiksna (u smislu da se isti iznos daje instituciji svake godine), a koji je promenljiv i definisan u odnosu na neke indikatore uspešnosti. Ugovor između institucije i države obično se „potpisuje“ na određeno vreme tokom kojeg obe strane imaju određena prava i obaveze. Pojednostavljeno, vlada se obavezuje da obezbedi finansiranje, dok se institucija obavezuje da obezbedi nastavu, istraživanje i/ili druge usluge. Ugovorni sporazumi se u najvećoj meri fokusiraju na ishode nastave, istraživanja i/ili usluga. Kada je reč o pregovaranju, ono uključuje odnos koji je više partnerski, i to između institucije, s jedne strane, i države ili posredničkih tela, kao što su nacionalni saveti za visoko obrazovanje, saveti za finansiranje pojedinih oblasti i disciplina studija (naročito kada je reč o istraživanju), s druge. Ovo, naravno, ne podrazumeva da formula za finansiranje ili sadržaj ugovora ne može biti određen kroz proces konsultacija različitih aktera, naročito institucija visokog obrazovanja. Često je polazna tačka za pregovore iznos novca koji je već davan instituciji. Tokom pregovora, određeni zahtevi u vezi sa ulaznim elementima ili, češće, u vezi sa ishodom mogu biti stavljeni pred institucije. Treba reći i to da određeni mehanizmi finansiranja predstavljaju kombinaciju sva tri osnova alokacije.

Još jedno zanimljivo pitanje je izbor ulaznih i/ili izlaznih kriterijuma. Ulazni kriterijumi obično uključuju broj upisanih studenata (u prvu godinu studija), broj nastavnog i nenastavnog kadra, prostor itd. Izlazni kriterijumi za nastavni proces mogu biti broj dodeljenih bodova, broj diplomiranih, broj diplomiranih koji nastavljaju sa visokim obrazovanjem (na master ili doktorskom nivou), trajanje studija, broj svršenih ili studenata koji su napustili studije (Jongbloed and Vossensteyn, 2001). Izlazni kriterijumi za istraživanje i usluge uključuju različite pokazatelje istraživačke produktivnosti (npr. citiranost, patent, doktorske disertacije, međunarodna saradnja) i usluge (npr. broj ili vrednost ugovora sa trećim stranama)²⁶. Izbor između ulaznih i izlaznih kriterijuma, kao i značaj

26 Detaljnija rasprava o finansiranju zasnovanom na ishodima dostupna je u CPB/CHEPS, 2001: 86-87.

koji im se daje, nije jednostavan i, kao i drugi izbori, između ostalog se zasniva na definisanoj ulozi visokog obrazovanja. Ipak, može se tvrditi da kriterijumi zasnovani isključivo na ulaznim faktorima nisu efikasni u smislu obezbeđivanja poželjnih (ili očekivanih) rezultata visokoobrazovnog procesa. Ako je, na primer, količina javnih sredstava određena na osnovu broja studenata upisanih u prvu godinu studija, institucija će težiti da upiše što je više moguće studenata. U određenoj meri, ovo se može opravdati idejom „ekonomije obima“ (*economies of scale*), mada se može lako pretvoriti u „prenaseljenost“ institucije studentima i stoga smanjenje kvaliteta. Dalje, ovo može značiti snižavanje kriterijuma za upis na instituciju, ali i pooštavanje uslova za upis na narednu godinu studija. Ovo bi, prirodno, vodilo velikoj stopi odustajanja ili produžavanju perioda studiranja. S druge strane, sužavanje kriterijuma na ishode, naročito ako set kriterijuma ne može adekvatno da obuhvati sve efekte koje visoko obrazovanje može i mora imati, može voditi smanjenju kvaliteta visokog obrazovanja – ako se institucijama daje više sredstava za više diplomiranih studenata, one mogu pokušati da uvećaju iznos „ubrzanjem“ studiranja putem smanjenja radnog obima i kriterijuma, kao i usvajanjem neadekvatnih metoda ocenjivanja. S druge strane, određen izbor izlaznih kriterijuma može, takođe, iskazati značaj koji je pridat širim društvenim ciljevima (videti poslednji deo ovog poglavlja, u kojem beležimo konkretne primere iz drugih zemalja).



Ilustracija 1 – Klasifikacija mehanizama finansiranja
(prema: Jongbloed, 2003)

Ilustracija 1 prikazuje šematsku klasifikaciju mehanizama finansiranja prema dve dimenzije:

- u kojoj meri visokim obrazovanjem upravlja država ili tržište, i
- šta je ključni kriterijum za alokaciju budžetskih sredstava za visoko obrazovanje.

Na slici su dati i tipični primeri za sve četiri grupe mehanizama finansiranja.

Neka istraživanja pokazuju da u mnogim zemljama postoji uočljivo pomicanje od mehanizama dominantno zasnovanih na ulaznim ka onima zasnovanim na izlaznim parametrima (predstavljeno sivom strelicom). Neke države su se preorijentisale (ili se nalaze usred debate o tome) ka više tržišno orijentisanim mehanizmima (što je predstavljeno belom strelicom). Bez obzira, treba reći da je predstavljena klasifikacija samo skica konkretne situacije i da bi bilo teško precizno odrediti mesto konkretnih mehanizama finansiranja u bilo kojoj od četiri grupe, jer su konkretni mehanizmi finansiranja (kao i modeli upravljanja; Gornitzka and Maassen, 2000) u realnosti uvek hibridi pojednostavljenih teorijskih modela.

2.3. Finansiranje na nivou institucija

Kada govorimo o distribuciji sredstava unutar institucije, kako iz javnih tako i iz privatnih izvora, mnogo toga zavisi od upravljanja, interne institucionalne strukture i institucionalne kulture. Imajući u vidu poteškoće u dobijanju informacija o mehanizmima raspodele sredstava unutar institucije u zemljama u regionu, deo koji sledi će ponuditi pregled mogućih izvora prihoda i ključnih troškova institucija, kao i mogućnosti za unakrsno subvencionisanje različitih aspekata visokog obrazovanja.

Kao što je ranije istaknuto, značajan deo prihoda za državne visokoobrazovne institucije²⁷ dolazi iz budžeta, iako se uočava trend smanjenja, kako na međunarodnom nivou tako i u zemljama koje su predmet ovog istraživanja. Budžetska sredstva se u najvećoj meri dodeljuju za nastavu i istraživačke aktivnosti. Obično su ove dve stavke razdvojene, jer su državni budžeti za obrazovanje i istraživanje razdvojeni, a i ova sredstva se dodeljuju po različitim kriterijumima i kroz različite kanale finansiranja. U globalu, istraživački fondovi su kompetitivniji i više okrenuti rezultatima od fondova namenjenih nastavnoj funkciji visokog obrazovanja, mada postoje primeri gde je jedan deo sredstava za istraživanje alociran na nekompetitivnim osnovama i bez obzira na rezultate.

Budžetska sredstva dodeljena za nastavu obično imaju za cilj da pokriju (deo) plata nastavnog osoblja, (deo) održavanja i unapređenja nastavne infrastrukture i opreme i opšte organizacione troškove koji nisu direktno u vezi sa nastavom (plate administrativnog osoblja, troškove održavanja zgrada i sl.). Kao što je pojašnjeno u prethodnom delu, ova sredstva mogu biti data u celini,

27 Termin koji se ovde koristi je „državne visokoobrazovne institucije“ (*state higher education institutions*) jer je to najbliže doslovnom značenju u kojem se termin koristi u zemljama u regionu. „Javne visokoobrazovne institucije“ (*public higher education institutions*) su širi pojam koji označava institucije koje služe nekoj javnoj svrsi, ali nisu nužno osnovane od strane države. U nekim zemljama, postoje javne institucije koje je npr. osnovala Katolička crkva.

odjednom ili pojedinačno, prema definisanim budžetskim stavkama, što daje, respektivno, veću ili manju slobodu institucijama da raspodele određene delove ukupne sume u skladu sa svojim potrebama.

U druge izvore finansiranja institucija spadaju školarine koje se naplaćuju od studenata. U mnogo evropskih zemalja koje imaju školarine, iznos koji se naplaćuje studentima ne odgovara realnim troškovima nastave, jer država subvencionije deo nastave čak i za studente koji sami plaćaju školarinu. U nekim zemljama, naročito u regionu (videti Poglavlje 3) i takođe u nekim bivšim komunističkim zemljama, deo studenata na državnim institucijama je finansiran od strane države, dok drugi deo sam plaća školarinu. Kriterijumi za određivanje toga ko treba da plaća a ko ne, te koliki će biti iznos školarine variraju. Država može imati različit uticaj na ovo, o čemu će biti više reči u delu o odnosu države i institucija. O efektima školarina na dostupnost, napredovanje i završavanje studija biće raspravljano u delu o finansiranju iz perspektive studenata. Ipak, treba istaći da u mnogo slučajeva (naročito u zemljama koje istražujemo) institucije mogu koristiti sredstva prikupljena putem školarina za troškove koji ne doprinose obavezno porastu kvaliteta nastave. U nekim zemljama institucije ne naplaćuju školarinu direktno, već putem različitih administrativnih taksi koje se zatim koriste da uvećaju deo budžeta namenjenog nastavi. Neke zemlje u regionu (na primer Srbija, pogledati Poglavlje 3) veoma su kreativne u osmišljavanju različitih administrativnih naplata za studente u pokušaju da uvećaju ukupni budžet institucije.

Saradnja sa privredom i društvom, na primer, putem konsultantskih ili istraživačkih ugovora za javne (državne ili lokalne) vlasti, još je jedan od izvora finansija za institucije. Ovi ugovori mogu uključivati podršku za ekološke, obrazovne ili socijalne programe koje organizuje država ili lokalne vlasti. Usluge mogu podrazumevati i učestvovanje u prekograničnim ili međunarodnim projektima fokusiranim na povećanje saradnje, međusobno razumevanje (naročito u postkonfliktnim regionima). Programi za učenje tokom čitavog života za odraslu populaciju (koji ne moraju nužno voditi visokoškolskim kvalifikacijama) takođe su potencijalni izvor prihoda za univerzitete. Kada se ovi programi organizuju uz pomoć lokalnih ili državnih vlasti onda spadaju pod pojam „usluga“, iako je moguće da institucije razviju ovakve programe samostalno, bez organizacione ili finansijske podrške vlasti. Institucijama su na raspolaganju međunarodni fondovi (poput fondova Evropske unije), kako za unapređenje nastave (kao što su TEMPUS ili Program doživotnog učenja, *Lifelong Learning Programme*), tako i za istraživanje (npr. fondovi u okviru Sedmog okvirnog programa, *Seventh Framework Programme*). Konsultantski ili istraživački ugovori sa privatnim preduzetnicima i industrijom takođe mogu biti jedan od prihoda institucije. Ipak, ovakve mogućnosti se razlikuju od discipline do discipline (ili čak od departmana do departmana), u smislu prirode i iznosa, suštinski čineći da neki departmani ili grupe unutar institucije imaju manje mogućnosti da ostvare tu vrstu prihoda, što potencijalno može voditi konfliktima unutar institucije kada je reč o redistribuciji ovih sredstava.

Postoje i drugi izvori finansiranja institucija, koji uključuju i dugoročno i kratkoročno iznajmljivanje prostora u različite komercijalne svrhe. Ovo je moguće u zemljama u kojima zakon dozvoljava takve aranžmane, iako u mnogim slučajevima postoje jasni preduslovi da ove aktivnosti ne smeju ugroziti ključne funkcije institucije – nastavu i istraživanje.

Kada govorimo o troškovima, oni, naravno, uključuju:

- održavanje i unapređenje infrastrukture;
- troškove u vezi sa nastavom i istraživanjem – plate za zaposlene, neophodan materijal i opremu (uključujući laboratorije i biblioteke), troškove koji nisu drugde uključeni, ali se tiču razvoja novih ili unapređenja starih programa;
- troškove administracije, interne institucionalne i/ili troškove saradnje između institucija itd.

Imajući u vidu strukturu prihoda i rashoda, postavlja se pitanje mere do koje je moguće imati unakrsno subvencionisanje unutar institucije, kako između različitih funkcija (npr. da prihod od školarina subvencionise istraživačku delatnost), tako i između različitih programa (npr. da se konsultantski ugovor odseka za informaciono-komunikacione tehnologije koristi za subvencionisanje departmana za arheologiju). Ova mogućnost u najvećoj meri zavisi od slobode institucije da sama raspoređuje sredstva koja dobija od vlade, tj. od kontrolnih mehanizama za trošenje sredstava i evaluaciju ishoda. Ako je kontrola fokusirana na to da li su postignuti očekivani rezultati, moguće je da institucije interno redistribuiraju deo sredstava u meri koja ne bi ugrozila rezultate. U slučaju da postoji dovoljna transparentnost subvencionisanja (što nije slučaj u zemljama o kojima je ovde reč, videti poglavlja 3 i 4) ovo bi takođe mogao da bude argument za vladu da promeni uslove i iznos za naredni period finansiranja. Unakrsno subvencionisanje, kao i ekonomija širine, zavise od interne strukture, nivoa integrisanosti institucije, procedura i kulture konkretne institucije. U slučaju veoma fragmentisanih institucija, kao što je slučaj sa zemljama koje analiziramo, u kome su fakulteti unutar univerziteta samostalna pravna lica sa odvojenim budžetima i direktnom vezom (u smislu finansiranja) sa vladom (videti poglavlja 3 i 4), ovo je veoma teško, tj. skoro je nemoguće.

2.3.1. Finansiranje, akademska sloboda i institucionalna autonomija

U svim zemljama obuhvaćenim našom studijom (kao i u mnogim evropskim državama) princip akademske slobode i autonomije visokoobrazovnih institucija je dobro definisan, kako u ustavnom smislu, tako i u zakonima koji regulišu visoko obrazovanje. Štaviše, gotovo sve institucije iz zemalja koje istražujemo potpisnice su *Magna Charta Universitatum*²⁸, u kojoj se ističu autonomija i akademske slobode (sloboda u istraživanju i obuci) kao fundamentalni

28 <http://www2.unibo.it/avl/charta/charta.htm> (posećeno 19. marta 2009).

principi visokog obrazovanja. Ključni „sastojak“ autonomije i akademskih sloboda može biti formulisan na različite načine, u zavisnosti od istorijskog i društvenog konteksta. Na primer, dok su stranačke i verske aktivnosti eksplicitno zakonom zabranjene na institucijama visokog obrazovanja u skoro svim bivšim komunističkim državama (uključujući i zemlje regiona), to nije slučaj u drugim evropskim zemljama (npr. Austrija). Jedan od ključnih teoretičara ovog pitanja, Berdal (Berdahl; navedeno prema Meek, 2003), definiše akademsku slobodu kao „slobodu pojedinca da u podučavanju i istraživanju traga za istinom gde god da vodi, bez straha od kazne, ili otkaza zbog uvrede neke političke, verske ili društvene dogme“. Iz ovoga se čini da je akademska sloboda apsolutna vrednost, iako je trenutna debata o etici npr. u istraživanju matičnih ćelija donekle relativizuje. S druge strane, princip institucionalne autonomije nije apsolutan čak ni u teorijskoj literaturi: „nijedna institucija visokog obrazovanja nema potpunu autonomiju... Visokoobrazovne institucije uvek će biti predmet zah-teva da budu odgovorne javnosti, bez obzira da li su same institucije javne ili privatne. Društvo ima previše interesa u visokom obrazovanju da bi dozvolilo prevagu ‘čiste autonomije’ (koja je najverovatnije oduvek bila mit)“ (Meek, 2003: 7). Teza da apsolutna autonomija postoji, a da ne bi ni trebalo da postoji, zanimljiva je jer jasno ističe važnost državnog nadzora nad visokim obrazovanjem, s ciljem osiguranja opšte koristi od visokog obrazovanja. Stoga je interesantno da je, u određenoj meri kao reakcija na komunistički period u kojem nije postojala institucionalna autonomija, upravljačka uloga države značajno umanjena (iako neki cinično primećuju da se ovo može razumeti i kao namerno smanjivanje državne odgovornosti za visoko obrazovanje; videti Jelinčić, 2007). Pored ovoga, važno je primetiti kako se institucije ponašaju u ovoj novoj igri – da li su one same spremne da budu autonomne ili ne? U smislu finansiranja, važno pitanje jeste da li je povećanje autonomije stvarno ili ne, tj. da li autonomija postoji, i u kojoj meri, i u praksi.

Berdal (Meek, 2003) vidi institucionalnu autonomiju kroz dve grupe pitanja: *šta* – što predstavlja sadržinsku autonomiju – i *kako* – što se odnosi na proceduralnu autonomiju. U odnosu na ovo, možemo tražiti „suštinske sastojke“ institucionalne autonomije (Ashby, 1996: 296; navedeno prema Meek, 2003), o kojima govore Berdalove proceduralne autonomije:

- sloboda da se izaberu osoblje i studenti, te da se odrede uslovi pod kojima oni ostaju na univerzitetu,
- sloboda da se odredi sadržaj kurikuluma i standardi diploma,
- sloboda da se raspoređuju sredstva (unutar raspoložive sume) na različite kategorije troškova.

Kao što možemo videti, jedan od ključnih aspekata institucionalne autonomije je autonomija u finansijskim poslovima. Imajući u vidu važeće načine finansiranja u zemljama regiona, čini se da institucije uživaju mali stepen autonomije, sa izuzetkom Slovenije (videti Poglavlje 3). Iako mogu imati različite

načine alokacije sredstava unutar institucije (naročito sredstva prihodovana iz različitih privatnih izvora, videti Poglavlje 4), diskutabilno je do koje mere je ova alokacija rezultat neke strateške odluke ili je samo posledica kontinuiranih pokušaja da se sastavi kraj sa krajem²⁹.

Još jedna tema na koju bi se trebalo osvrnuti jeste referentna tačka autonomije, tj. u odnosu na koga bi institucije trebalo da budu autonomne? Do sada smo raspravljali o autonomiji od države. Ipak, sa smanjenim udelom budžetskih sredstava i pojačavanjem pritiska za diverzifikacijom izvora finansiranja, javlja se novo pitanje: da li bi institucije trebalo da budu nezavisne i u odnosu na druge finansijere? Kako (ako je odgovor da) obezbediti ovaj aspekt institucionalne autonomije? Ovo je od posebnog značaja za industrijski finansirana istraživanja i njihov uticaj na akademsku slobodu. Dalje, kada se traži više autonomije, da li institucije suštinski traže više tržišnih mehanizama? Postoje brojna dokumenta predstavnika aktera (npr. Evropske univerzitetske asocijacije) koja tvrde da institucije sa više autonomije bolje reaguju na promene u okruženju, i da su stoga uspešnije u smislu kompetitivnosti na međunarodnom nivou. Pitanje za dalju debatu je, pre svega, koliko je ideja „više autonomije = bolje reagovanje“ tačna u različitim kontekstima i za različite institucije, i, što je još komplikovanije budući da spada u politički domen, da li je ovo poželjan model za javne visokoobrazovne institucije?

Pored ovoga, pitanje autonomije tesno je povezano sa pitanjem odgovornosti (javnih) institucija. Mnogo dokumenata različitih zainteresovanih aktera naglašava da bi veza autonomije i odgovornosti trebalo da bude komplementarna, a ne konfliktna. Iz ovoga se rađa određen broj pitanja. Kako obezbediti da institucije visokog obrazovanja budu odgovorne javnosti (koja i dalje obezbeđuje veliki deo prihoda iz budžeta) ili studentima? Da li bi činjenica da budžet obezbeđuje značajan deo prihoda bila jedini osnov za opravdavanje odgovornosti pred građanima? U vezi sa ovim pitanjem: u slučaju da u javnoj instituciji postoje školarine, ko određuje iznos koji će biti naplaćivan? Ovo je naročito relevantno imajući u vidu posledice uvođenja školarina (naročito kada one nisu praćene promenama u sistemu podrške studentima, što je u većoj ili manjoj meri slučaj u svim zemljama koje istražujemo). Ko i kako određuje nivo do kojeg školarine mogu da rastu jeste pitanje koje posredno određuje meru do koje država može da utiče na visoko obrazovanje, a to posledično ukazuje na nivo „potržištavanja“ visokog obrazovanja. Jednake školarine za različite studentske programe znače da iznos ne korespondira ni sa realnim troškovima pojedinih studijskih programa niti sa očekivanim koristima nakon diplomiranja, što suštinski umanjuje tržišnu prirodu takvog rešenja. Ovakav model, naročito kada nije praćen dobro osmišljenim i funkcionalnim sistemom kredita ili stipendija, ujedno je i pravedniji (pitanjem ravnopravnosti bavićemo se detaljno u delu o

29 Drugi ključni element institucionalne autonomije je takođe upitan, naročito ako akademsko osoblje ima status zaposlenih u državnoj službi i ako su institucije „prinudene“ da promene studijske programe u skladu sa Bolonjskom deklaracijom.

finansiranju iz perspektive studenata). Tržišna priroda određenog rešenja može biti uočljivija u slučajevima gde država određuje najveći dozvoljeni iznos. Ipak, zanimljivo je primetiti da u takvim slučajevima (npr. Velika Britanija) većina institucija određuje maksimalni iznos u svakom slučaju, opet umanjujući tržišni karakter sistema (iako se može diskutovati do koje mere je ovo samo kratkoročni razvoj situacije). Konačno, jednake školarine za različite programe unutar jedne institucije impliciraju da postoji značajno unakrsno subvencionisanje unutar institucije, tj. da je takvo unakrsno subvencionisanje dozvoljeno i moguće.

Na kraju, kada govorimo o institucionalnoj autonomiji (i stoga o unutrašnjoj organizaciji institucije), pojavljuje se poseban regionalni fenomen – u skoro svim zemljama naše studije (sa izuzetkom Albanije) fakulteti unutar univerziteta imaju visoki nivo autonomije od univerziteta ili su samostalna pravna lica. Ova samostalnost se prvenstveno praktikuje kroz finansijsku autonomiju od univerzitetskog nivoa: fakulteti primaju sredstva direktno iz budžeta, od studenata i od trećih strana. Jedno pitanje se odmah postavlja: da li možemo govoriti o zaista autonomnim *univerzitetima* u ovom kontekstu? Da li univerziteti zaista postoje kao institucije ili su samo „labave konfederacije fakulteta“ (Jelinčić, 2007)? Ili, kada „labavo povezan sistem“ (Weick, 1976) postaje suštinski dezintegrisan? Bliže fokusu ove studije, postavlja se pitanje – kako načini finansiranja (i u smislu alokacije sredstava instituciji i u smislu unutrašnje redistribucije) mogu doprineti dobroj ravnoteži između integracije i dezintegracije (a bez vođenja ka ekstremnoj centralizaciji), i pospešiti (a ne otežavati) kvalitetnu nastavu, istraživanje i usluge? Cilj nije da ovde ponudimo konačna rešenja, već da ukažemo na neka značajna pitanja koja se moraju postaviti u procesu razvijanja (novog) modela finansiranja visokog obrazovanja.

2.4. Finansiranje visokog obrazovanja iz perspektive studenta

Kada je reč o finansiranju visokog obrazovanja iz perspektive pojedinačnog studenta, ta tema se najčešće razmatra iz ugla dve discipline: ekonomije i sociologije. Veliki deo literature o finansiranju je ekonomske prirode, i analizira studentske prihode i troškove i posledice određenih modela finansiranja na studentski izbor, finansijsku dostupnost, pravičnost i efikasnost. Imajući u vidu da je svaka monodisciplinarna perspektiva na određeno pitanje ograničena, sociološka perspektiva o pitanjima pristupa, napredovanja i završavanja visokog obrazovanja je takođe zastupljena. Kako bi bili u mogućnosti da do određene mere predvidimo moguće posledice različitih načina finansiranja i umanjimo neželjene rezultate, od najvećeg je značaja da na umu imamo oba pogleda na probleme finansiranja visokog obrazovanja.

Pri analizi finansijske dostupnosti visokog obrazovanja, ekonomska analiza polazi od posmatranja izvora studentskih prihoda i nivoa i razmere studentskih troškova. Veoma često, u javnim debatama, strana sa studentskim troškovima ne uključuje sve troškove koje sa sobom povlači visoko obrazovanje. Zbog ovoga je korisno napraviti pregled troškova koje studenti imaju tokom školovanja:

- troškovi školovanja u užem smislu, koji obuhvataju školarine, ali i troškove za knjige, materijal, opremu itd.,
- administrativni troškovi, koji podrazumevaju različite administrativne takse, koje se plaćaju instituciji (i/ili departmanu) i u nekim slučajevima i nacionalnim telima. Ovo često uključuje i članarine u studentskim organizacijama,
- troškovi života tokom studiranja, uključujući smeštaj (za studente koji žive odvojeno od roditelja), hranu i osnovne potrebe, prevoz, zdravstvo, zabavu itd.

U zemljama sa „tradicijom“ istraživanja u visokom obrazovanju, naročito u smislu ekonomije visokog obrazovanja, već postoje dostupni podaci (najčešće u vidu prosečnih iznosa) za sve gorepomenute troškove. U zemljama regiona (videti Poglavlje 3) u najboljem slučaju postoje grube procene. Osim toga, ekonomska perspektiva uključuje i analizu tzv. oportunitetnih troškova (npr. prihodi koje student nije ostvario jer studira, a mogao bi da radi), iako je ova analiza u suštini samo gruba procena, čak i u slučajevima gde ekonomija visokog obrazovanja nije novitet. Takođe, pokušaji da se proceni „cena“ visokog obrazovanja mogu se pokazati nekoherentnim sa normama i uverenjima koje se vezuju za obrazovanje (videti završno poglavlje).

S druge strane, studentski prihodi mogu uključivati:

- sopstvene prihode, ako je student zaposlen u punom ili delimičnom radnom vremenu tokom studiranja (u nekim slučajevima nema podataka o kom poslu je reč, naročito u zemljama sa „sivom ekonomijom“ i „tradicijom“ neregistrovanja radne snage);
- roditeljsku podršku, indirektno, putem smeštaja ili hrane, ili direktno, u novčanom iznosu;
- studentske stipendije i/ili kredite – iz državnih ili privatnih izvora, koji postoje na nivou sistema ili institucije.

Iz ekonomske perspektive, studentski prihodi bi takođe trebalo da uključuje spektar „nevidljive“ ili indirektno pomoći, putem subvencija hrane, zdravstvene zaštite, prevoza ili smeštaja, poreskih olakšica za studente, roditelje i sl. Ipak, za veliki broj ovih izvora je diskutabilno do koje mere student ima koristi od njih (npr. do koje mere to što u suštini poslodavac plaća niže poreze za zaposlenog studenta znači da student zarađuje više).

Struktura studentskih prihoda inicira sledeća pitanja:

- u kojoj meri studenti mogu očekivati da rade dok studiraju i da li ih ovaj rad može omesti u uspešnom ispunjavanju njihovih studentskih obaveza?
- koje kulturne i društvene karakteristike stoje iza roditeljske (direktno ili indirektno) podrške i kako oslanjanje na roditeljsku podršku utiče na jednakost uslova studiranja u smislu dostupnosti, napredovanja i završavanja studija?

- koje su posledice stipendija i kredita u smislu jednakosti i efikasnosti visokog obrazovanja?
- koja je razmera između direktne i indirektno pomoći (putem subvencija) i šta su implikacije takve razmere?

Da bi odgovorili na prvo pitanje, moramo znati ko radi i zašto. Istraživanja, kako u regionu (Vukasović, 2007), tako i van njega (npr. Archer et al., 2003), pokazuju da najveći broj studenata koji radi tokom studiranja to čini da bi dopunio sopstvene prihode (dok jedan deo njih radi kako bi poboljšao mogućnosti zapošljavanja nakon sticanja diplome). Ovo takođe znači da je najveći deo studenata koji rade lošijeg socioekonomskog položaja, naročito u zemljama u kojima se studenti oslanjaju na pomoć roditelja. Studije (Yorke, 1999) takođe ukazuju da rad tokom studija može biti značajno opterećenje za studente, i da može biti razlog za produžavanje ili čak odustajanje od studija. Stoga oslanjanje na ovaj izvor prihoda može imati negativne efekte na studente, u smislu dostupnosti i efikasnosti.

Kada govorimo o roditeljskoj pomoći studentima, postoje značajne kulturološke i društvene razlike među evropskim zemljama. U nekim zemljama, poput Norveške, svi studenti se smatraju nezavisnim od svojih roditelja, i stoga primaju istu svotu novca, bez obzira na društveno-ekonomski status. U drugim zemljama, među koje spadaju i zemlje regiona, od roditelja se implicitno očekuje da pomognu svoju decu tokom studija i da ona nastave da žive sa roditeljima tokom studiranja (pa čak i nakon diplomiranja, zbog velikih ekonomskih prepreka za osamostaljivanje). Oslanjanje na finansijsku podršku roditelja otvara problem nejednakosti, što se dalje samo pojačava kroz druge oblike roditeljske podrške, značajne za uspeh u (visokom) obrazovanju. Sociološka i psihološka istraživanja (Archer et al., 2003, Marks, 2005 itd.) pokazuju da je roditeljska podrška, u smislu težnji i motivacije, veoma važna i da će roditelji sa visokim obrazovnim postignućima više vrednovati obrazovanje svoje dece, i u pogledu očekivane ekonomske koristi od visokog obrazovanja i u pogledu značaja za lični razvoj koji se pridaje obrazovanju. Pored ovoga, oni će imati i dalekosežniju perspektivu, odnosno biti skloniji dugoročnom planiranju. Štaviše, ekonomske analize (Jongbloed, 2006: 32) pokazuju manji stepen straha od rizikovanja (i zaduživanja) kod osoba sa većim stepenom obrazovanja. Strah od rizika i zaduživanja je naročito važan za sisteme sa studentskim kreditima (uključujući i one čija otplata zavisi od visine prihoda). Dok dobra informativna kampanja može umanjiti averziju prema zaduživanju do određene mere, odluke studenata i njihovih roditelja u vezi sa nastavljanjem visokog obrazovanja nisu suštinski racionalne (kao što smo već utvrdili).

U vezi sa pitanjem o efektima stipendija i kredita na dostupnost i efikasnost u visokom obrazovanju, ključno pitanje jeste šta je osnova za njihovo dodeljivanje? U mnogim sistemima, prvenstveno u zemljama koje obuhvata naša studija, državne stipendije i krediti se primarno dodeljuju na osnovu postignu-

ća, i to ograničenom broju studenata. Dok se, na prvi pogled, ovaj način čini nepristrasnim, treba primetiti da uspeh u ranijim fazama obrazovanja takođe zavisi od socioekonomskog statusa, odnosno da postoji određena akumulacija nejednakosti u smislu ishoda učenja (npr. ocena, reputacija škole, kvalitet ishoda) sa ranijih nivoa obrazovanja (Lucas, 2001; Raftery and Hout, 1993). Činjenica da postoje slučajevi u kojima je selekcija za visoko obrazovanje ili za druge pozicije unutar državnih institucija (videti Poglavlje 3) zasnovana na meritornim kriterijumima ne znači da socioekonomski status nema uticaja, naročito zbog činjenice da merenje postignuća zavisi od različitih oblika kapitala – ekonomskog, ali takođe i socijalnog i kulturnog (Bourdieu, 1986). Ovo takođe znači da će zajmovi koji se daju ugroženijim studentima i sistem kreditiranja takođe do određene mere zanemarivati manje opipljive oblike kapitala, konkretno kulturni i društveni. Samim tim, sistem u potpunosti zasnovan na meritokratskim kriterijumima je u suštini regresivan, odnosno stipendije i krediti će završiti u rukama onih koji su već u boljem položaju, iako čitava populacija doprinosi sistemu putem poreza. Sličan primer ovakvih efekata je sistem podele na budžetske i samofinansirajuće studente, koji postoji u Srbiji i nekoliko drugih zemalja regiona. Deo studenata na državnim univerzitetima je finansiran od strane države (ne plaćaju nikakvu školarinu, ali imaju druge troškove vezane za studiranje), dok ostali plaćaju za svoje visoko obrazovanje. Kriterijum za ulaznje u kvotu budžetskih studenata su ocene iz srednje škole i rezultati prijemnih ispita. Istraživanja pokazuju da su studenti sa boljim socioekonomskim statusom nadprosečno zastupljeni u kvoti budžetskih studenata, tj. u većoj meri nego što su zastupljeni u celokupnom visokom obrazovanju, ili samo u univerzitetskom obrazovanju (Vukasović, 2007). Ovi studenti su akumulirali određenu prednost (Wong, 1986) na pređašnjim nivoima obrazovanja, zahvaljujući kulturnom i društvenom kapitalu roditelja (Bourdieu, 1986), ali i zahvaljujući ekonomskom kapitalu (pogotovo imajući u vidu da je veoma česta pojava da učenici imaju privatne časove ili pohađaju pripremne kurseve za upis na fakultet). Stoga, kada je reč o dostupnosti, studenti lošijeg socioekonomskog statusa su u lošijem položaju. Ovo je još naglašenije kada je reč o napredovanju i završavanju, jer studenti iz siromašnijih slojeva češće ponavljaju godine ili napuštaju studije (Vukasović, 2007).

Kada govorimo o proporciji između direktne podrške putem stipendija i kredita i indirektna podrške kroz subvencije (studentima i roditeljima), prva tema se tiče mere do koje oslanjanje na indirektnu podršku sprečava osamostaljivanje studenata od roditelja. Zatim, indirektna podrška kroz subvencije, kao i direktna podrška zasnovana na meritokratskim kriterijumima, može se pokazati manje efikasnom u smislu umanjivanja efekata studentskog socioekonomskog statusa na dostupnost, napredovanje i završavanje visokog obrazovanja.

Svi izvori prihoda i troškova (kao i njihovi iznosi) su važni kako bi se procenila finansijska dostupnost visokog obrazovanja u specifičnom kontekstu. Za ovo je takođe važno da imamo informacije o ukupnoj ekonomskoj situaciji u

ovom kontekstu³⁰ i dobre podatke o trenutnim prihodima koji su na raspolaganju studentima i njihovim roditeljima, mada je ovo drugo problematično u pogledu direktne dostupnosti studentima i stoga mora biti jasno identifikovano. Ako je jedan od ciljeva visokog obrazovanja dostupnost, napredovanje i završavanje studija bez obzira na socioekonomske karakteristike studenata, ekonomska dostupnost visokog obrazovanja je od najvećeg značaja u analizi trenutnog stanja i razvoja budućih načina finansiranja. Ipak, moramo imati na umu da opšta dostupnost visokog obrazovanja nije nešto što interesuje pojedinačne studente, i da podaci na nivou sistema o dostupnosti kriju značajne razlike između i unutar institucija, čineći neke vrste visokog obrazovanja finansijski nedostupnim određenim grupama studenata, bez obzira na opštu dostupnost sistema. Kao što se može videti iz Poglavlja 3, za zemlje regiona još uvek nije moguće dati procenu dostupnosti, i to pre svega zbog manjka validnih i pouzdanih podataka.

Ekonomisti često koriste analizu prihoda i troškova, zajedno sa analizom očekivanih javnih i privatnih dobitaka u debati (i u korist) o podeli troškova u visokom obrazovanju (Johnstone, 2006, Teixeira et al., 2006). Ključni argument u korist podela troškova za visoko obrazovanje između države i primarnih korisnika, tj. studenata (iako skup privatnih korisnika ne uključuje samo studente, već, između ostalog, i poslodavce) jeste da, nezavisno od javne dobiti, tj. dobiti koju ima društvo u celini, postoji i značajna privatna dobit od visokog obrazovanja. Ova privatna dobit, kao što je ukazano ranije, uključuje korist u smislu višeg prihoda, boljih šansi za zaposlenje, unapređenje zdravstvenog stanja i osiguranja, unapređenje društvenog položaja itd. Kritičari ovog pristupa govore o načinu na koji su privatne dobiti procenjene, o meri u kojoj one predstavljaju procenu prosečnih dobiti, suštinski sakrivajući moguće značajne razlike između programa i institucija, te kako se procene privatne dobiti upoređuju sa očekivanim procenama dobiti društva. Za sve ovo bi trebalo imati u vidu da skoro sva istraživačka literatura utvrđuje da dobiti od visokog obrazovanja, naročito javne, nisu lako merljive. Dva zaključka iz ekonomske analize su veoma istaknuta u istraživačkoj i konsultantskoj literaturi (Psacharopoulos and Patrinos, 2002):

1. javna dobit od visokog obrazovanja je manja od javne dobiti od ranijih nivoa obrazovanja (osnovnog i srednjeg) i
2. javna dobit od visokog obrazovanja je manja od privatne dobiti od visokog obrazovanja.

Oba ova zaključka mogu biti (i često su) korišćena u političkim raspravama da podrže uvođenje i povećanje školarina (unapred ili u formi takse za diplomiranje ili kredita, koji zavise od prihoda).

Prvi zaključak je često argument u korist manje budžetske podrške visokom obrazovanju, što suštinski neizbežno znači povećanje direktnih troškova za studente i njihove roditelje kroz školarine. Iako iste operacionalizacije i kvantifikacije javnih dobiti od osnovnog i srednjeg obrazovanja i od visokog

30 O tome kako omogućiti uporedivost podataka o finansijskoj dostupnosti visokog obrazovanja raspravlja se detaljnije u: Usher and Cervenak, 2005.

obrazovanja mogu zaista voditi do ovog zaključka, ostaje pitanje mere do koje su korišćene operacionalizacije validne i pouzdane. Drugi zaključak se često koristi da podrži podelu troškova u visokom obrazovanju, naročito u smislu da bi privatni (studentski i roditeljski) udeo trebalo da bude veći od budžetskog. Ponovo, dok posebne operacionalizacije javnih i privatnih dobitaka mogu voditi ka ovom zaključku, pitanje je kako nešto što je uopšte shvaćeno kao veoma teško (ili nemoguće) za kvantifikovanje može biti manje, ili veće od nečeg drugog.

Prethodna diskusija služi da istakne kompleksnost pitanja u vezi sa načinima finansiranja i njihovih mogućih posledica. Ako je finansijska i druga dostupnost visokog obrazovanja poželjna, onda je holistički pristup izboru najadekvatnijeg mehanizma neophodan.

2.5. Neki primeri iz međunarodne prakse

Sledi pregled nekoliko zanimljivih inostranih modela finansiranja, kao i kratka diskusija o (mogućim) posledicama koje pojedini načini finansiranja imaju (ili mogu imati) na kvalitet visokog obrazovanja, ali i na dostupnost, napredovanje i završavanje istog.

Australija: model kredita čija otplata zavisi od visine prihoda

Šema doprinosa u visokom obrazovanju (*The Higher Education Contribution Scheme – HECS*)³¹ je 1989. godine uvedena u Australiji. Od 1997. su uvedena tri različita nivoa iznosa školarina, a u 1998. univerzitetima je dozvoljeno da prime (organičen) broj studenata koji bi sami pokrivali troškove studija, odnosno koji bi plaćali punu cenu studiranja (CPB/CHEPS, 2001). Suštinski, HECS podrazumeva prebacivanje značajnog dela troškova visokog obrazovanja na studente koji mogu izabrati da li da plate deo ili celu školarinu unapred (i dobiju popust), ili da je plate kasnije kroz sistem zajmova koji se otplaćuju na osnovu prihoda koje student ima po zaposlenju.

Ključna ideja HECS-a je da, putem odlaganja otplate kredita kroz povezivanje iznosa i dinamike otplate sa nivoom prihoda (što je suština ovog sistema kreditiranja, tzv. *income contingent loans*), visokoobrazovni sektor dobije dovoljno sredstava za širenje i jačanje kapaciteta (budući da vlada ne može da izdvoji više sredstava iz budžeta za to), ali da se time ne ugrozi pristup visokom obrazovanju (jer će studenti moći da plate dug nakon sticanja visokog obrazovanja i samo na osnovu njihovih stvarnih prihoda nakon diplomiranja).

Ova šema se, pre svega, oslanja na efikasan poreski sistem koji može da registruje obveznike i obezbedi naplatu. Pored toga, šema uključuje neke subvencije kamatnih stopa za otplatu duga od strane vlade, kao i određen prag nakon kojeg studenti počinju sami da otplaćuju svoje dugove, tj. ukoliko zarađuju ispod definisanog minimuma studenti ništa ne otplaćuju. Stopa otplate

31 <http://www.goingtouni.gov.au/Main/Quickfind/PayingForYourStudiesHELPLoans/HECSHELP.htm> (posećeno 19. marta 2009).

kredita raste sa rastom prihoda. Dalje, šemu podržava i informativna kampanja s ciljem da se umanjuje strah od zaduživanja, koji je posebno izražen u nižim socioekonomskim slojevima. Što se tiče dostupnosti na jednakost, nekoliko studija (pogledati CPB/CHEPS, 2001 za detaljne informacije) pokazuje da uticaj društveno-ekonomskog statusa studenata nije značajno opao nakon uvođenja HECS-a. Međutim, iako je stopa učešća studenata sa slabijim društveno-ekonomskim statusom porasla u apsolutnim odnosima, porastao je i obuhvat u celini, odnosno siromašniji studenti su ostali, u relativnom smislu, manje zastupljeni u visokom obrazovanju, naročito u skupljim programima (poput prava i medicine, videti CPB/CHEPS, 2001: 62).

Danska: „taksimetar“ sistem

Niz reformi koje su u Danskoj započete 1992. donele su ono što se u studijama o finansiranju visokog obrazovanja naziva modelom „taksimetra“. Model taksimetra je zasnovan na rezultatima (izlaznim elementima) jer je on „direktno povezan sa brojem studenata koji su položili ispite“ (CPB/CHEPS, 2001: 89). Za svakog studenta koji položi određeni ispit, instituciji se dodeljuje određena svota novca. Iznos zavisi od polja studiranja i ima tri elementa: troškovi obrazovanja i opreme, zajednički troškovi (administracija, održavanje) i troškovi praktične obuke (samo za pojedine predmete). Uvođenje ovakvog modela bilo je praveći određenim ograničenjima u prvoj godini funkcionisanja, u smislu realokacije sredstava između institucija i programa kako bi se izbegao „šok“ sistema. Od tada se vode debate, kako između samih institucija, tako i između njih i vlade, o nivou i o elementima iznosa koji se dodeljuje za svakog studenta koji položi ispit. Institucije primaju i druga sredstva za istraživanja i druge aktivnosti.

Kao što se može videti, danski sistem „taksimetra“ je u potpunosti okrenut ishodima. Postojali su strahovi da će ovakav način finansiranja dovesti do hiperprodukcije diplomiranih studenata, ili do smanjenja kvaliteta u visokom obrazovanju. Predvidevši ove probleme, danska vlada je osnovala državnu agenciju za evaluaciju (*Evalueringinstitut*, EVA) već 1992. godine i ovlastila je za procenjivanje kvaliteta visokog obrazovanja. Prema njihovim istraživanjima (CPB/CHEPS, 2001:92), nije se desilo opadanje kvaliteta, prvenstveno zbog činjenice da postoji sistem koji obezbeđuje eksternu kontrolu visokog obrazovanja generalno, kao i zbog toga što studente ocenjuju spoljni ispitivači koji bi trebalo da „*obezbede pošten i jednak tretman svim studentima, da nadgledaju standard kvaliteta u državi i da savetuju institucije o kvalitetu programa, i da godišnje podnose izveštaje o svojim utiscima i kritikama institucija*“ (CPB/CHEPS, 2001: 92). Neki univerziteti (npr. Univerzitet u Arhusu) izvestili su da gotovo nije bilo efekata u smislu povećanja broja svršenih studenata (i smanjenja odustajanja od studija) ili smanjenja produžavanja studija, dok su neke druge institucije pokazale negativne efekte na početku funkcionisanja ovog sistema, ali su se kasnije stabilizovale. Bez obzira, institucije se žale da sistem „taksimetra“ onemogućava njihovo dugoročno planiranje razvoja, jer nije moguće unapred znati koliko će sredstava biti dobijeno od vlade.

Norveška: sistem državnih kredita za studente

Još jedan primer je način finansiranja u Norveškoj. Svaki norveški student može da uzme kredit od Državnog fonda za kredite³². Fond je osnovan 1947. godine, a u 2005/2006. akademskoj godini kredite je uzelo oko 270.000 studenata u visokom i višem obrazovanju. Kredit pokriva troškove života (smetaj, hranu) za studente u periodu dok nemaju svoje prihode, odnosno dok studiraju. Ovo takođe znači da se studenti smatraju nezavisnim od roditelja. Kredit je beskamatan sve dok je osoba koja ga prima u statusu studenta (odnosno sve dok ispunjava kriterijume za dobijanje sredstava). Postoje posebni aranžmani za diplomirane studente koji se suočavaju sa teškim uslovima života i za one koji se odsele iz Norveške nakon diplomiranja. Neki internacionalni studenti takođe mogu primiti sredstva iz Državnog fonda za kredite, pod tzv. Kvota programom (*Quota Programme*). Kredit ne zavisi od imovinskog stanja studenta. Trenutno, studenti primaju oko 1000 evra mesečno. Norveški studenti ne plaćaju školarinu. Ipak, kada se analizira ukupan trošak visokog obrazovanja, može se videti da su privatni i javni doprinosi manje više isti (HIS study, str. 102).

Imajući u vidu darežljive (naročito u poređenju sa drugim zemljama) zajmove i činjenicu da nema školarina, moglo bi se očekivati da ne postoje nejednakosti u smislu dostupnosti, napredovanja i završavanja visokog obrazovanja u Norveškoj. Ipak, brojne studije (npr. Hansen, 1997) ukazuju da postoji stratifikacija, kako u smislu pristupa prestižnim institucijama (univerziteti u odnosu na strukovne škole, tj. koledže), tako i u smislu prestižnijih programa (npr. pravo i medicina u odnosu na učiteljske fakultete). Ovo je jasan indikator da se, kako bi se rešio problem nejednakosti u visokom obrazovanju, moraju rešiti problemi koji nastaju u ranijim stadijumima obrazovanja.

Velika Britanija: povećanje participacije i obezbeđivanje završetka studija kao izlazni kriterijumi

Savet za finansiranje visokog obrazovanja Engleske (*The Higher Education Funding Council of England*) ima poseban fond za visokoobrazovne institucije koji služi povećanju participacije u visokom obrazovanju³³. Postoje tri dostupne kategorije:

- sredstva za dodatne troškove koje institucije mogu imati u aktivnostima koje su fokusirane na informisanje studenata iz manje zastupljenih društvenih grupa,
- sredstva koja se dodeljuju za aktivnosti i mere za obezbeđivanje završetka studija za deprivilegovane studente (tj. studente iz nižih socijalnih slojeva), i
- sredstva namenjena povećanju participacije i poboljšanju položaja studenata sa hendikepom.

32 http://www.lanekassen.no/templates/Page_____6768.aspx (posećeno 19. marta 2009).

33 <http://www.hefce.ac.uk/widen/fund/> (posećeno 19. marta 2009).

Svaka od ove tri kategorije ima i posebno objašnjenje metoda alokacije sredstava. Na primer, sredstva namenjena aktivnostima i merama za obezbeđivanje završavanja studija uzimaju u obzir rizik nezavršavanja (određen na osnovu analize faktora koji utiču na stopu završavanja iz prethodnih godina) koji zavisi od karakteristika studenta (godine starosti, uspeh na maturskom ispitu itd.), kao i tipa institucije. Bez obzira na činjenicu da neke od ovih kategorija sadrže atipične izlazne kriterijume, trebalo bi takođe primetiti da postoji značajna transparentnost u smislu metoda alokacije, kao i da se ove metode u velikoj meri oslanjaju na ranija istraživanja efekata načina finansiranja na dostupnost, napredovanje i završavanje visokog obrazovanja.

O mogućnosti prenošenja rešenja iz drugih sistema

U odnosu na gorepomenute primere specifičnih načina finansiranja, važno je proceniti do koje mere takvi modeli mogu biti implementirani u različitim kontekstima i, što je još važnije, da li će moći da proizvedu slične efekte. Na primer, u slučaju predloga da se uvede sistem sličan HECS-u u nekoj zemlji, prvo pitanje će biti da li poreski sistem može podržati ovakav sistem i kakvi su društveni i kulturni uslovi koji utiču na uzimanje kredita, naročito za obrazovanje. Kada je reč o sistemima koji su snažno orijentisani ka ishodima, kao što je danski „taksimetar“ sistem, pitanje koje bi se postavilo jeste da li postoji snažan sistem za obezbeđivanje kvaliteta koji bi sprečio smanjenje kvaliteta putem povećavanja kvantitativnih izlaznih mera s ciljem uvećanja prihoda institucije. Ovo sve potvrđuje da, iako je finansiranje efikasan mehanizam upravljanja, drugi mehanizmi podsticaja i kontrole moraju da postoje da bi bilo koji mehanizam finansiranja postigao nameravane rezultate. Dalje, pošto je odnos različitih aspekata upravljanja i menadžmenta u visokom obrazovanju i njihovih efekata na ishode visokog obrazovanja veoma složen, bilo bi veoma teško izolovati pojedinačne efekte promene načina finansiranja. Suštinski, bilo bi pogrešno olako zaključivati u korist ili protiv nekog konkretnog načina finansiranja.

Literatura

- Archer, L., Hutchings, M. and Ross, A. (2003) *Higher Education and Social Class: Issues of exclusion and inclusion*. London: Routledge and Falmer.
- Ball, S. J. (2002) „Classification“ and „Judgment“: social class and the „cognitive structures“ of choice in higher education. In *British Journal of Sociology of Education*, 21 (1), str. 51-72.
- Beerens, E. (2004) *Global Opportunities and Institutional Embeddedness: Higher Education Consortia in Europe and Southeast Asia*. Enschede: CHEPS. Doctoral dissertation.
- Bourdieu, P. and Passeron, J. C. (1990) *Reproduction in Education, Society and Culture*. London: SAGE publications, 2nd edition.
- Bourdieu P. (1986) *The Forms of Capital*. Originally published as „Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital.“ in *Soziale Ungleichheiten (Soziale Welt, Sonderheft 2)*, edited by Reinhard Kreckel. Goettingen:

- Otto Schartz & Co. 1983. pp. 183-98. Translated by Richard Nice. Available from http://www.viet-studies.org/Bourdieu_capital.html (posećeno 15. septembra 2006).
- Castells, M. (2001) Universities as dynamic systems of contradictory functions. In: J. Müller, N. Cloete and S. Badat (eds.) *Challenges of globalisation. South African Debates with Manuel Castells*, Cape Town, str. 206-224.
- Clark, B. (1983) *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Clark, B. (1998) *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon-Elsevier Science.
- Collins, R. (1979) *The Credential Society*. New York: Academic Press.
- CPB/CHEPS (2001), *Higher education reform: Getting the incentives right*. The Hague: SDU.
- Eicher, J. and T. Chevailler (2002) Rethinking the Financing of Post-Compulsory Education. In *Higher Education in Europe*, 17, 1-2, str. 69-99 (reprint from *Higher Education in Europe*, 17, 1, str. 6-32).
- Fuller, S. (2001) A Critical Guide to Knowledge Society Newspeak: Or, Hot not to Take a Great Leap Backward. In *Current Sociology*, 49, 4, str.177-201.
- Gornitzka, A. and P. Maassen (2000) Hybrid steering approaches with respect to European higher education. In *Higher education policy*, 13, str. 267-285.
- Gornitzka, A, M. Gulbrandsen & J. Trondal (eds.) (2003). *Internationalisation of Research and Higher Education: Emerging Patterns of Transformation*. Oslo: GCSAS, str. 18-35.
- Haggis, T. (2003) Constructing images of ourselves? A critical investigation into „approaches to learning“ research in higher education. In *British Educational Research Journal*, 29, str. 89-100.
- Hansen, M. N. (1997) Social and Economic Inequality in the Educational Career: Do the Effects of Social Background Characteristics Decline? In *European Sociological Review*, 13, 3, str. 305-321
- Harvey, L. and D. Green (1993) Defining Quality. In *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 18, 1, str. 9-34.
- HEFCE (2005) *Young Participation in Higher Education*.
- Hood, C. C. (1983) *The Tools of Government*. London: MacMillan.
- Jelinčić, J. (ed.) (2007) *Društvo znanja*. Beograd: Fond za otvoreno društvo.
- Johnstone, D. B. (2006) Cost-Sharing and Cost-Effectiveness of Grants and Loan Subsidies to Higher Education. In Teixeira, P., B. Johnstone, M. Rosa and H. Vossensteyn (Eds.) *Cost-Sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?*. Dordrecht: Springer.
- Jongbloed, B. and H. Vossensteyn, (2001) Keeping up Performances: an international survey of performance-based funding in higher education. In *Journal of Higher Education Policy and Management*, 23, 2, str. 127-145.

- Jongbloed, B. (2003) Institutional Funding and Institutional Change. In File, J. and L. Goedegebuure (Eds) *Real-Time Systems. Reflections on higher education in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia*. Brno: Vutium Press.
- Jongbloed, B. (2006) Strengthening Consumer Choice in Higher Education. In Teixeira, P., B. Johnstone, M. Rosa and H. Vossensteyn (eds) *Cost-Sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?*, Dordrecht: Springer.
- Lucas, S. R. (2001) Effectively Maintained Inequality: Education transitions, Track Mobility and Social Background Effects. In *American Journal of Sociology*, vol. 106, 6, str. 1642-1690.
- Maassen, P. (2003) Shifts in Governance Arrangements: An Interpretation of the Introduction of New Management Structures in Higher Education. In A. Amaral et al. (eds.) *The Higher Education Managerial Revolution?* Kluwer Academic Publishers, str. 31-53.
- Marks, G. N. (2005) Cross-National Differences and Accounting for Social Class Inequalities in Education. In *International Sociology*, 20, 4, str. 483-505.
- Meek, V. L. (2003) Introduction. In Amaral, A. et al. (eds.) *The Higher Education Managerial Revolution?* Kluwer Academic Publishers, str. 1-30.
- Mora, J. and Vila L. (2003) The Economics of Higher Education. In R. Begg (ed.) *The Dialogue between Higher Education Research and Practice*. Kluwer Academic Publishers, str. 121-134.
- Morrow, R. A. and Torres, C. A. (1994) Education and the Reproduction of Class, Gender and Race: Responding to the Postmodern Challenge. In *Educational Theory*, 44, 1, str. 43-61.
- Müller, W. and Karle, W. (1993) Social Selection in Educational Systems in Europe. In *European Sociological Review*, vol. 9, No. 1, str. 1-23.
- Naidoo, R. and I. Jamieson (2005) Knowledge in the Marketplace: The Global Commodification of Teaching and Learning in Higher Education. In Innes, P. & M. Hellstein (eds.) *Internationalizing Higher Education: Critical Perspectives for Critical Times*. Springer.
- Niklasson, L. (1996) Quasi-markets in Higher Education: A Comparative Analysis. In *Journal of Higher Education Policy and Management*, 18, 1, str. 7-22.
- OECD (2007) *Education at a Glance: OECD Indicators*. Paris: OECD.
- Olsen, J. P. (2002) The many faces of Europeanization. In *Journal of Common Market Studies*, 40, str. 921-952
- Peters, B. G. (2001) *The Future of Governing*. University of Kansas Press. 2nd edition.
- Power, S. (2000) Educational Pathways in the Middle Class(es). In *British Journal of Sociology of Education*, 21, 2, str. 133-145.
- Psacharopoulos, G. and H. A. Patrinos (2002) *Returns to Investment in Education: A Further Update*. World Bank, Policy Research Working Paper No. 2281.

- Raftery, A.E. and M. Hout (1993) Maximally Maintained Inequality: Expansion, Reform and Opportunity in Irish Education, 1921-75. In *Sociology of Education*, vol. 66, 1, str. 41-62.
- Schwarzenberger, A. (2008) *Public / private funding of higher education: a social balance*. Hannover: HIS.
- Slaughter, S. and L.L. Leslie (1997). Academic Science and Technology in the Global Marketplace. In: *Academic Capitalism: Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Strehl, F., S. Reisinger and M. Kalatschan (2007) *Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems*. OECD Education Working Papers, No. 6. Paris: OECD.
- Teixeira, P., B. Jongbloed, A. Amaral and D. Dill (Eds) (2004). *Markets in Higher Education – Rhetoric or Reality?*, Dordrecht: Kluwer.
- Teixeira, P., B. Johnstone, M. Rosa and H. Vossensteyn (2006) *Cost-Sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?*, Dordrecht: Springer.
- Torres, C. A. and D. Schugurensky (2002) The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: Latin America in comparative perspective. In *Higher Education*, 43, 4, str. 429-455.
- Trow, M. (1970) Reflections on the Transition from Mass to Universal Higher Education. In *Daedalus*, 90, 1, str. 1-42.
- Usher, A. and A. Cervenán (2005) *Global higher education rankings: Affordability and accessibility in comparative perspective*. Educational Policy Institute.
- Vukasović, M. (2007) *Higher Education and Social Stratification in Serbia 1990-2005*. Aveiro: University of Aveiro. Master thesis.
- Weber, L. and S. Bergan (eds.) (2005) *The public responsibility for higher education and research*. Council of Europe higher education series No. 2. Strasbourg: Council of Europe.
- Weick K. (1976) Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. In *Administrative Science Quarterly*, 21, 1, str. 1-19.
- Weiss, A. (1995) Human Capital vs. Signalling Explanations of Wages. In *Journal of Economic Perspectives*, 9, 4, str. 133-154.
- Wong, R. S. K. (1998) Multidimensional Influences of Family Environment in Education: The Case of Socialist Czechoslovakia. In *Sociology of Education*, 71, 1, str. 1-22.
- Yorke, M. (1999) *Leaving Early: Undergraduate Non-completion in Higher Education*. London: Falmer Press.
- Zeitj, J. and P- Joshi (2005) Academic choice behaviour of high school students: economic rationale and empirical evidence. In *Economics of Education Review*, 24, 3, str. 297- 308.

3. FINANSIRANJE VISOKOG OBRAZOVANJA: KOMPARATIVNA ANALIZA

Vanja Ivošević i Klemen Miklavič

3.1. Uvod

Poglavlje *Finansiranje visokog obrazovanja: komparativna analiza* nudi pregled nacionalnih sistema visokog obrazovanja sa specifičnim fokusom na pravce i trendove u politici i praksi finansiranja visokog obrazovanja. Cilj komparativne analize jeste da se ponude informacije o razvoju finansijske politike i mehanizmima upravljanja u zemljama regiona koji prolazi kroz tranzicioni period i u kojem neke zemlje imaju zajedničku istoriju. U ovom poglavlju fokusiraćemo se na jedan broj zemalja jugoistočne Evrope (JIE), odnosno na Albaniju, Crnu Goru, Hrvatsku, Sloveniju i Srbiju. Uprkos nekim zajedničkim karakteristikama i geografskoj blizini, biće posmatrane razlike između sistema i njihovog razvoja. Pojam jugoistočne Evrope je konstrukt koji se odnosi na raznolike stvarnosti (Zgaga, 2005: 27). Međutim, uprkos razlikama, poređenje sistema i procesa koji postoje u navedenim zemljama donosi neke važne zajedničke probleme, trendove i tendencije.

Informacije zasnovane na istraživanju¹ i pouzdani podaci od ključnog su značaja za kreiranje politika. Istraživanje sistema visokog obrazovanja, posebno kada je reč o finansijskim politikama, u navedenim zemljama i dalje je prilično ograničeno. Stoga, ovo poglavlje predstavlja rani pokušaj da se doprinese sistematskom pregledu i komparativnoj analizi sistema finansiranja visokog obrazovanja u regionu JIE i možda da podstakne dalje istraživanje u ovom smeru.

Finansiranje visokog obrazovanja: komparativna analiza ima za cilj da ponudi holistički pregled sistema finansiranja visokog obrazovanja baveći se pitanjima iz systemske (nacionalne), institucionalne i studentske perspektive. Analiza koja uzima u obzir tri različite perspektive trebalo bi da doprinese razumevanju složenosti visokog obrazovanja u regionu jugoistočne Evrope. Ovo je veoma važno kako bi kreatori politika, zainteresovane strane i institucije visokog obrazovanja razvijale i implementirale politike, strategije i prakse koje odgovaraju potrebama savremenog društva. U uslovima u kojima su ekonomski, ljudski i institucionalni resursi ograničeni, finansijska politika je jedan od osnovnih mehanizama za određivanje nivoa ravnopravne raspodele resursa i

¹ Istraživačke informacije odnose se na informacije prikupljene nezavisnim istraživanjem i upotrebom naučne metodologije.

podsticanja potrebnih reformi. U skladu sa savremenim trendovima u „Evropskom prostoru visokog obrazovanja“ i razvojem pristupa koji je usmeren ka studentu, posebna pažnja biće posvećena finansiranju visokog obrazovanja iz studentske perspektive.

Poglavlje počinje pregledom sistema visokog obrazovanja u regionu imajući u vidu kontekst i trendove u svakoj zemlji i u regionu u celini. Trebalo bi da posluži kao širi kontekst koji omogućava razumevanje narednih delova koji su usmereni ka različitim pitanjima u vezi sa finansiranjem visokog obrazovanja. U drugom delu poglavlja razmatraju se mehanizmi alokacije sredstava sa državnog nivoa do institucija, a zatim se analiziraju mehanizmi raspodele koji se koriste u visokoobrazovnim institucijama. Četvrti deo nudi analizu finansiranja visokog obrazovanja iz studentske perspektive, koja se retko predstavlja u istraživanjima i dokumentima koje pripremaju različiti akteri u ovim zemljama. Poglavlje se završava zaključkom u kojem se skiciraju osnovni trendovi i teme u vezi sa sistemima finansiranja u regionu. Cilj zaključka je da obezbedi osnovu za preporuke koje su formulisane u završnom poglavlju ove publikacije.

3.1.1. Napomene o metodima i korišćenim izvorima

Analiza u ovom poglavlju zasnovana je na upitniku (videti Aneks) koji je poslat stručnjacima u oblasti visokog obrazovanja u zemljama koje su obuhvaćene analizom. Upitnik je korišćen za prikupljanje kvantitativnih podataka relevantnih za kontekst i finansiranje visokog obrazovanja na sistemskom nivou, ali i podataka koji su relevantni za analizu iz institucionalne i studentske perspektive. Pored kvantitativnih podataka, u upitniku su traženi opisi legislative i regulatornih okvira u kojima sistemi visokog obrazovanja deluju, posebno s obzirom na regulativu u vezi sa finansiranjem visokoobrazovnih institucija. Dodatno, analizirana je praksa alokacije državnih sredstava visokoobrazovnim institucijama, kao i alociranje unutar institucija. Na kraju, razmotrene su školarine, sistem podrške i troškovi koje studenti imaju tokom studija u zemljama koje su analizirane.

Međutim, kvantitativni podaci često nisu bili dostupni. U zemljama čiji su sistemi analizirani, tradicija prikupljanja podataka o visokom obrazovanju, a posebno onih u vezi sa finansiranjem, nije duga. Većina zemalja nisu članice međunarodnih organizacija i institucija koje prikupljaju podatke na osnovu zajedničke, standardizovane i kompleksne metodologije. Iz tog razloga, mnogi podaci, kojima se lako može pristupiti u drugim zemljama, ili ne postoje ili nisu dostupni. Neke podatke prikupljaju i analiziraju ministarstva ili visokoobrazovne institucije, međutim, retka je praksa javnog objavljivanja ovih podataka.

U onim slučajevima kada se do podataka nije moglo doći ni putem upitnika, konsultovani su alternativni izvori. Dodatni podaci prikupljeni su najvećim delom putem oficijelnih vladinih veb stranica, izveštaja o implementaciji Bo-

lonjskog procesa dostupnih na zvaničnom sajtu², izveštaja Evropske fondacije za obuku³ (*European Training foundation, EFT*), zvaničnih sajtova nacionalnih Tempus kancelarija⁴, Tematskog pregleda tercijarnog obrazovanja Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (*Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD*) – izveštaja za pojedine zemlje⁵ i drugih zvaničnih izvora dostupnih putem interneta ili objavljenih u različitim pregledima. Nekoliko stručnjaka iz oblasti visokog obrazovanja konsultovano je i oni su svojim uvidima doprineli razumevanju istorije i konteksta razvoja visokog obrazovanja u zemljama koje su analizirane.

U samom tekstu pokušali smo da izbegnemo pojednostavlјivanje koje može proizići iz korišćenja isključivo kvantitativnih podataka, tako što smo obezbeđivali kontekst, uvide i opis procesa koji okružuju brojeve. Visoko obrazovanje jeste kompleksan sistem. Činjenica da samo kvantitativno istraživanje može isključiti važne činjenice i elemente čini neizbežnom upotrebu metoda iz interpretativnih oblasti društvenih nauka. Poređenje između sistema sa različitim istorijskim i kontekstualnim okolnostima, normama, uverenјima i društvenom stvarnošću predstavlјa veliki izazov za istraživača i zahteva značajan nivo kritičke opservacije od strane čitaoca.

3.1.2. Istorijske okolnosti

Da bi se razumele razlike i sličnosti u sistemima finansiranja visokog obrazovanja u zemljama obuhvaćenim istraživanјem, sledi pregled istorijskih okolnosti, reformskih koraka i niz kvantitativnih podataka o sistemima visokog obrazovanja. Opis nacionalnih sistema prati zatim komparacija i skica trendova koji su zajednički u svim analiziranim zemljama.

Iako je nekoliko institucija visokog obrazovanja u regionu postojalo već u XVII veku, visoko obrazovanje se u suštini razvilo tek posle Drugog svetskog rata. U periodu posle Drugog svetskog rata mehanizmi finansiranja u socijalističkim zemljama bili su u skladu sa principom jedinstvenog državnog obrazovanja. Finansiranje je bilo centralizovano i nisu postojale školarine. Dok je Albanija, kao izolovan sistem, razvila sopstveno visoko obrazovanje, ostale analizirane zemlje imaju zajedničku prošlost kroz veći deo XX veka (Zgaga, 2005: 25-26). Šire reforme u oblasti visokog obrazovanja pratile su promene u društvu i ekonomiji s početka osamdesetih godina i nastavile su se u tranzicionom periodu devedesetih. Međutim, proces reforme nije se pojavio istovremeno pošto su se okolnosti značajno razlikovale. Jaz između zemalјa posebno se produbio

2 <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/national-reports2007.htm> (posećeno 10. maja 2009).

3 http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/Publications_catalogue_EN?OpenDocument (posećeno 19. marta 2009).

4 http://ec.europa.eu/education/programmes/tempus/countries/index_en.html (posećeno 19. marta 2009).

5 http://www.oecd.org/document/16/0,3343,en_2649_39263238_35580240_1_1_1_1,00.html (posećeno 19. marta 2009).

početkom i sredinom devedesetih usled značajnih političkih nestabilnosti i konflikata u regionu.

Najveće reformske strategije pokrenute u poslednjoj deceniji širom regiona bile su vođene Bolonjskim procesom. Godine 2003, Albanija, Crna Gora i Srbija pridružile su se Bolonjskom procesu dok se Slovenija pridružila 1999, a Hrvatska 2001. godine. U svim zemljama značajno je promenjena zakonska osnova koja je obezbedila okvir za uvođenje „bolonjskih“ reformi. Promene u zakonima su, takođe, otvorile debatu i omogućile usvajanje zakona u drugim oblastima politike visokog obrazovanja koje nisu u direktnoj vezi sa Bolonjskim procesom. Reforme su najčešće imale za proklamovani cilj povećanu autonomiju institucija, što je često značilo i veću nezavisnost od državne administracije, ali i smanjenu podršku iz javnih izvora.

3.2. Pregled nacionalnih sistema

Pre analize nacionalnih sistema u analiziranim zemljama, potrebno je navesti nekoliko napomena i pojašnjenja u vezi sa neuniverzitetskim i univerzitetskim visokim obrazovanjem. U upotrebi su i termini strukovno i stručno obrazovanje, kao i niz termina koji se odnose na različite tipove institucija u neuniverzitetskom sektoru. Da bi se izbegla konfuzija, biće korišćena Standardna međunarodna klasifikacija obrazovanja (International Standard Classification of Education – ISCED-97) i termini univerzitetsko i neuniverzitetsko visoko obrazovanje.

Albanija. Nacionalna strategija za društveni i ekonomski razvoj⁶, vladin plan za unapređenje društvenog i ekonomskog razvoja, vidi obrazovanje kao ključan element razvoja i daje prioritet sektoru obrazovanja u Albaniji. U julu 2003. godine usvojeni su amandmani na Zakon o visokom obrazovanju Republike Albanije iz 1999. godine i uvedena su tri ciklusa u visoko obrazovanje, kao i druge reforme povezane sa Bolonjskim procesom. Struktura osnovnih⁷/master studija (tzv. BA/MA struktura) primenjuje se na sve programe ISCED 5A i jedan broj ISCED 5B programa. Studenti mogu preći sa programa ISCED 5B na ISCED 5A i deo njihovih ESPB poena može biti prihvaćen u 5A programima. Zakon iz 1999. godine već je omogućio i regulisao osnivanje privatnih visokoobrazovnih institucija. Potražnja za novootvorenim privatnim univerzitetima u Albaniji je prilično visoka (Malaj et al., 2005).

Crna Gora. Novi Zakon o visokom obrazovanju⁸ usvojila je Skupština Crne Gore 2003. godine. Opšti cilj zakona, kao što se navodi u Nacionalnom izveštaju

6 Nacionalna strategija za društveno-ekonomski razvoj (The National Strategy for Socio-Economic Development – NSSD) dostupna je na http://siteresources.worldbank.org/INTALBANIA/Resources/National_Strategy_for_Socio-Economic_Development.pdf (posećeno 19. marta 2009).

7 Bachelor studies, prim. prev.

8 Zakon o visokom obrazovanju („Službeni list RCG“ br. 60/03) <http://www.gom.cg.yu/files/1117197385.pdf> (posećeno 19. marta 2009).

o Bolonjskom procesu⁹, jeste obezbeđivanje maksimalne autonomije visokoobrazovnim institucijama u njihovim aktivnostima, posebno u aktivnostima u vezi sa akademskim radom, uz minimalno mešanje države, osim ukoliko je to potrebno zbog zaštite javnog interesa. Struktura BA/MA primenjena je na oba tipa programa. Diplomci ISCED 5B programa imaju mogućnost da se upišu na ISCED 5B master kurseve, dok tokom svojih studija ne mogu da se prebace sa jednog programa na drugi. Univerzitet Crne Gore sprovodi 18 ISCED 5B programa, koji čine 25% univerzitetskih programa. Zakon reguliše osnivanje privatnih visokoobrazovnih institucija, što je dovelo do otvaranja privatnih institucija u zemlji. Posle usvajanja zakona, otvoren je privatni univerzitet kao i nekoliko privatnih fakulteta.

Hrvatska. Od 2003. godine, Hrvatska je uključena u intenzivnu reformu sistema visokog obrazovanja. Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju¹⁰ stupio je na snagu u junu 2003. godine, ali od tada su usvojeni mnogobrojni amandmani kao i dodatne procedure i podzakonski akti. Kao što se navodi na sajtu ministarstva, ministarstvo je posvećeno razvoju binarnog sistema visokog obrazovanja u kojem se stručno obrazovanje izvodi na višim školama i školama strukovnog visokog obrazovanja, dok se univerzitetsko obrazovanje izvodi na univerzitetima¹¹. Struktura BA/MA primenjuje se i na ISCED 5A i na 5B programe, dok kriterijum za upis na ISCED 5A programe iz 5B programa određuju sami fakulteti. Očekuje se da se do 2010. godine programi ISCED 5B u potpunosti izvode izvan univerzitetskog sektora. Dodatno, zakon je uveo i osnivanje i sprovođenje obrazovnih programa na privatnim obrazovnim institucijama. Broj privatnih visokoobrazovnih institucija i programa je u porastu, mada pre svega u neuniverzitetskom sektoru.

Slovenija. Proces integracije univerziteta u Sloveniji započeo je već devedesetih, dok je Bolonjski proces u potpunosti uveden na zakonskom nivou 2004. godine. Prema Zakonu o visokom obrazovanju (ASHE Zakon iz 2004)¹² nova struktura koju čine tri ciklusa trebalo bi da se postepeno uvodi u sve oblasti studija i na svim tipovima institucija. Programi ISCED 5B mogu se sprovoditi na univerzitetima, kao i na samostalnim neuniverzitetskim institucijama. I programi ISCED 5B i 5A obezbeđuju kvalifikacije za ulazak na MA programe bez obzira na tip institucije koja izvodi MA program. Samostalne neuniverzitetske institucije koje sprovode istraživanja mogu ponuditi doktorske programe u saradnji sa univerzitetima ili samostalno, ali samo ako ispune određene uslove. Broj privatnih visokoobrazovnih institucija je u stalnom porastu u proteklih deset

9 Bologna National Report of Montenegro for 2005 http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/National-reports-2005/National_Report_Montenegro_05.pdf (posećeno 19. marta 2009).

10 Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju („Narodne novine“ br. 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 46/07) <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/306330.html> (posećeno 19. marta 2009).

11 <http://public.mzos.hr/Default.aspx?sec=2254> (posećeno 19. marta 2009).

12 Higher Education Act (consolidated text, 2004) http://www.see-educoop.net/education_in/pdf/2004-act-higher-education-slo.pdf (posećeno 19. marta 2009).

godina, što je imalo i jasnu podršku prethodne vlade¹³ koja je smatrala da je konkurencija dobrodošao instrument za povećanje kvaliteta.

Srbija. Srbija je usvojila novi Zakon o visokom obrazovanju¹⁴ 2005. godine kako bi se omogućile reforme u skladu sa Bolonjskim procesom. Zakon je uveo procedure koje su omogućile fleksibilne tokove studiranja putem prikupljanja ESPB bodova, umesto prethodnog sistema koji je bio zasnovan na „godinama studija“. Međutim, Uredba o finansiranju visokog obrazovanja, koja obezbeđuje regulatorni okvir za finansiranje visokoobrazovnih institucija, nije promenjena u skladu sa novim zakonom. Zato su finansijske procedure i dalje zasnovane na prethodnom sistemu (videti Poglavlje 4). Dodatno, univerzitetsko i neuniverzitetsko obrazovanje objedinjeno je jednim zakonom, mada postoje različite procedure propisane za institucije koje obezbeđuju neuniverzitetsko i za one koje obezbeđuju univerzitetsko obrazovanje. Postojanje programa ISCED 5B moguće je i na univerzitetskim i na neuniverzitetskim institucijama. Međutim, struktura BA/MA ne primenjuje se na programe ISCED 5B. Studenti mogu preći sa ISCED 5B programa na 5A programe, u zavisnosti od odluke same institucije na koju se prelazi. U trenutku finaliziranja ove publikacije bila je sprovedena akreditacija neuniverzitetskih institucija, dok je akreditacija institucija i programa univerzitetskog nivoa u toku. Mada su privatne institucije u Srbiji postojale i pre Zakona iz 2005. godine, novi zakon uveo je osiguranje kvaliteta i akreditacione procedure koje se primenjuju i na privatne i na javne visokoobrazovne institucije.

3.2.1. Institucije i programi

Jedna od najvećih rasprava u trenutnim reformama vodi se o pojmu autonomije. Zbog specifičnog organizacionog modela univerziteta u zemljama bivše Jugoslavije, prema kojem su fakulteti delovali kao posebna pravna lica, model organizacije univerziteta i koncept autonomije je predmet intenzivne debate. Svi zakoni usvojeni nedavno u Srbiji, Crnoj Gori i Hrvatskoj predviđaju integraciju univerziteta i ograničenje autonomije fakulteta kao pravno zasebnih visokoobrazovnih institucija. Uprkos naporima koji su uloženi u reforme, fundamentalni korak integrisanja univerziteta u koherentnu i organizovanu strukturu ostvaren je samo u nekoliko slučajeva¹⁵. Slovenija je prilično rano započela proces integracije univerziteta, već početkom devedesetih, ali i dalje finansijska autonomija fakulteta igra značajnu ulogu u mehanizmima alokacije unutar univerziteta (za detaljnije informacije o autonomiji fakulteta i mehanizmima alokacije videti deo *Finansiranje na nivou institucija*). U Albaniji, autonomija visokoobrazovnih institucija bila je u fokusu velike debate zbog centralizovanog

13 Konzervativna vlada došla je na vlast krajem 2004. godine, i završila svoj mandat 2008. godine.

14 Zakon o visokom obrazovanju, http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/akta_detalji.asp?Id=271&t=Z (posećeno 19. marta 2009).

15 Trends V: Universities shaping the European Higher Education Area, An EUA Report http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/Publications/Final_Trends_Report_May_10.pdf (posećeno 19. marta 2009).

sistema upravljanja (Malaj et al., 2005). Diskusija o autonomiji blisko je povezana sa sistemom finansijskog upravljanja u visokom obrazovanju i ulogom koju imaju različiti akteri u razvoju finansijskih politika. Zato ne iznenađuje činjenica da je uvođenje „bolonjskih“ reformi takođe bilo i okidač za debate i promene u politikama finansiranja visokog obrazovanja i pri podeli moći finansijskog menadžmenta između visokoobrazovnih institucija i države u celom regionu.

Tabela 1: Pregled univerzitetskih i neuniverzitetskih visokoobrazovnih institucija

	Albanija	Crna Gora	Hrvatska	Slovenija	Srbija
Broj univerziteta i samostalnih fakulteta ¹⁶	16	5	7	15	19
Neuniverzitetske visokoobrazovne institucije ¹⁷	10	0	32	14	48
Ukupan broj visokoobrazovnih institucija	26	5	39	29	67

Zemlje koje su obuhvaćene analizom imaju veoma različite zakonske okvire za neuniverzitetski sektor i propise za programe ISCED 5B. Hrvatska je jedina zemlja koja je posvećena razvoju binarnog sistema u kom bi se ISCED 5B programi izvodili u potpunosti izvan univerziteta. Sve druge zemlje izvode ISCED 5B programe i na univerzitetskim i neuniverzitetskim visokoobrazovnim institucijama. Struktura BA/MA primenjuje se na oba tipa programa u svim zemljama, osim u Srbiji u kojoj pogrami ISCED 5B nude jedan ciklus studija. Slovenija je, s druge strane, jedina zemlja u kojoj neuniverzitetske institucije mogu izvoditi i doktorske studije.

U pogledu fleksibilnosti tokova studiranja i mogućnosti prelaska između ISCED 5B i 5A programa, u analiziranim zemljama sistem je prilično krut i stvara mnogobrojne prepreke za horizontalnu i vertikalnu mobilnost studenata. Horizontalna mobilnost iz ISCED 5B ka ISCED 5A i pristup ISCED 5B diplomaca na ISCED 5A master programe je ograničen mnogobrojnim zahtevima koji uobičajeno obuhvataju dodatne kurseve, a postoji i mala verovatnoća priznavanja prethodnog rada u okviru ISCED 5B programa. Kriterijumi za prelazak na programe tipa ISCED 5A, bilo u pogledu vertikalne ili horizontalne mobilnosti studenata, zavisi od odluka samih fakulteta. Slovenija je jedina zemlja u kojoj sistem deluje prilično fleksibilno i u kojoj je pristup programima master nivoa podložan jednakim uslovima i za ISCED 5B i 5A diplomce.

16 Mada su u većem broju zemalja fakulteti posebna pravna lica, oni su ujedno i deo univerziteta. U ovim slučajevima, univerzitet je uzet kao jedna visokoobrazovna institucija, a ne kao svi fakulteti unutar njega. Međutim, pored fakulteta, postoje i samostalni fakulteti koji deluju kao samostalne institucije, odvojene od bilo kog univerziteta. Iz tog razloga oni su dodati broju univerziteta kao samostalne visokoobrazovne institucije.

17 Termin se odnosi na posebne visokoobrazovne institucije koje sprovode programe ISCED 5B mada se u nekim zemljama programi ISCED 5B sprovode na univerzitetima. Oni nisu dodati broju neuniverzitetskih visokoobrazovnih institucija.

Iako se to ne može zaključiti na osnovu broja institucija, kada se posmatra broj upisanih studenata u zemljama koje su analizirane, sistemi visokog obrazovanja su prevashodno usmereni ka univerzitetima. Ipak, bez podataka o trendovima upisa studenata na programima ISCED 5B teško je proceniti da li povećanje broja neuniverzitetskih institucija može promeniti pejzaž visokog obrazovanja u regionu. Fleksibilnost tokova studiranja, mogućnost kontinuiranog obrazovanja i horizontalna i vertikalna mobilnost mogu uticati na izbor studenata između ISCED 5B i 5A programa.

Tabela 2: Pregled broja studenata na programima ISCED 5A i ISCED 5B

	Albanija	Crna Gora	Hrvatska	Slovenija	Srbija
Studenti na programima ISCED 5A	Nije dostupno	Nije dostupno	110 989 (81%)	52 401 (57%)	183 807 (77%)
Studenti na programima ISCED 5B	Nije dostupno	Nije dostupno	25 667 (19%)	39 472 (43%)	54 903 (23%)
Ukupan broj studenata	74 070	5143	136 646	91 873	238 710

Uvođenjem akreditacionih procedura zasnovanih na osiguranju kvaliteta i uspostavljanjem agencija za osiguranje kvaliteta uveden je niz standarda i zahteva koje sve visokoobrazovne institucije moraju ispuniti i na osnovu kojih se redovno vrednuju. Dodatno, sve zemlje su stvorile zakonski okvir za privatne institucije visokog obrazovanja. U zemljama u kojima su privatne institucije već postojale zakon je obezbedio ravnopravan tretman privatnih i javnih visokoobrazovnih institucija u pogledu propisa i prepoznavanja diploma. U zemljama u kojima privatne institucije nisu postojale novi zakoni su omogućili privatnim „ponuđačima“ da otvore nove visokoobrazovne institucije.

Broj privatnih institucija u svim zemljama je prilično visok u poređenju sa brojem javnih visokoobrazovnih institucija. Ipak, mnogo više studenata upisuje se na javne institucije – preko 80% u svim zemljama.

Tabela 3: Pregled broja državnih i privatnih institucija visokog obrazovanja¹⁸

	Albanija	Crna Gora	Hrvatska	Slovenija	Srbija
Privatne visokoobrazovne institucije	15	4	18	25	34
Državne visokoobrazovne institucije	11	1	21	4	33
Ukupan broj visokoobrazovnih institucija	26	5	39	29	67

18 Tabela pokriva celokupan sektor visokog obrazovanja. Termin visokoobrazovna institucija odnosi se na visokoobrazovne institucije univerzitetskog i neuniverzitetskog tipa.

Pošto se čini da ekspanzija privatnih visokoobrazovnih institucija u pogledu broja studenata nije značajna, možemo zaključiti da trend privatizacije visokog obrazovanja nema istaknuto mesto u analiziranim zemljama. Međutim, s izuzetkom Slovenije, trend pojačane privatizacije visokog obrazovanja jeste jasno uočljiv. Državne visokoobrazovne institucije u regionu postepeno su uvele školarine za veliki broj studenata, kao i različite vrste administrativnih naplata od studenata. Ovo je dovelo do specifičnih visokoobrazovnih sistema u kojima približno polovina od ukupnog broja redovnih studenata plaća svoje obrazovanje (za detaljan opis sistema videti deo *Finansiranje viđeno iz ugla pojedinačnog studenta*). Stoga, mada je sistem visokog obrazovanja i dalje primarno javan, pojam državnog visokog obrazovanja u ovim zemljama ne podrazumeva besplatno visoko obrazovanje.

Tabela 4: Pregled broja studenata koji studiraju na privatnim i državnim visokoškolskim institucijama

	Albanija	Crna Gora	Hrvatska	Slovenija	Srbija
Studenti na privatnim visokoobrazovnim institucijama	5018 (7%)	800 (15%)	553 (0.4%)	4989 (5%)	16 710 (7%)
Studenti na državnim visokoobrazovnim institucijama	69 052 (93%)	4443 (85%)	136 093 (99%)	86 884 (95%)	222 000 (93%)
Ukupan broj studenata	74 070	5143	136 646	91 873	238 710

3.2.1. Upis na visokoobrazovne institucije

Tabela 5: Obuhvat (*gross enrolment ratio*). ISCED 5 i 6 ukupno.
Izvor: UIS (*UNESCO Institute of Statistics*)

ZEMLJA	Obuhvat (%) za 2002. godinu
Albanija	15,8
Crna Gora	Nije dostupno
Hrvatska	35,8
Slovenija	66,7
Srbija	43,0 ¹⁹

Prema UIS, prosečna stopa upisa u centralnoj i istočnoj Evropi je 50%, a većina ovih zemalja ima stopu upisa između 30 i 40%. U regionu centralne i istočne Evrope, baltičke zemlje i Slovenija jedine se približavaju prosečnom upisu u severnoj Americi i zapadnim evropskim zemljama koje imaju stopu upi-

¹⁹ Svi podaci navedeni u tabeli potiču od UIS-a, međutim postoje izvori koji navode da je obuhvat u Srbiji 37,8%, ako se uzme u obzir da su relevantne kohorte različite za različite tipove visokoobrazovnih programa (Vukasović, 2007).

sa od 67%. Albanija značajno zaostaje za zemljama svog regiona, dok su Hrvatska i Srbija tipični predstavnici regiona. Ipak, sve analizirane zemlje mogu se klasifikovati kao zemlje sa masovnim visokoobrazovnim sistemima, čak iako je Albanija nešto iznad margine od 15%. Sve zemlje i dalje moraju uložiti dodatne napore u povećanje obuhvata visokim obrazovanjem kako bi dostigle Sloveniju, Zapadnu Evropu i Severnu Ameriku.

Važno je primetiti da sve zemlje beleže neprestan rast broja upisanih u protekloj deceniji. Od ranih devedesetih do školske 2006/2007. godine ukupan broj studenata je udvostručen u svim zemljama. Trend porasta broja upisanih studenata je postojan tokom protekle decenije i verovatno će se nastaviti. Ključno pitanje je do koje mere investicije u visoko obrazovanje prate porast broja studenata. Jednako važno, ali često zaboravljeno, jeste pitanje da li se i u kojoj meri povećavaju investicije u studentski standard. Ključno je pitanje kako će donosioci odluka odgovoriti na neprestan rast broja studenata i obezbediti ravnopravan pristup visokom obrazovanju (za dalju diskusiju o ovom pitanju videti deo *Finansiranje iz ugla pojedinačnog studenta*).

3.2.2. Akademsko osoblje

Nijedna zemlja, osim Crne Gore, nije imala odvojene podatke o administrativnom osoblju visokoobrazovnih institucija i nije, čini se, dodala administrativno osoblje svojim ukupnim statističkim podacima o akademskom osoblju. Zbog toga nije bilo moguće uporediti ili analizirati podatke o administrativnom osoblju. Ipak, važno je primetiti da je administrativno osoblje veoma važno za funkcionisanje i ukupan kvalitet visokoobrazovnih institucija, posebno kada se ima u vidu porast broja studenata i dodatni pritisak na visokoobrazovne institucije da investiraju u prikupljanje podataka i administrativne procedure.

Ipak, zemlje prikupljaju podatke o nastavnom osoblju i prave razliku između nastavnika i saradnika u nastavi ili asistenata. Zato je bilo moguće proračunati odnos studenata i nastavnika.

Tabela 6: Nastavno osoblje

Zemlja	Akademsko osoblje (ukupno)	Odnos studenata i nastavnika
Albanija	Nije dostupno	Nije dostupno
Crna Gora ²⁰	1.221	29:1
Hrvatska	7.917	23:1
Slovenija	7.273	23:1
Srbija	12.884	29:1

U poređenju sa zemljama OECD-a u kojima je prosečan broj studenata po nastavniku 16, zemlje u regionu značajno zaostaju. Ovo je posebno slučaj sa Srbijom i Crnom Gorom u kojima je odnos studenata i nastavnika skoro 30 studenata po nastavniku. Potreba da se poveća broj nastavnog osoblja čini se očiglednom. Međutim, troškovi plata osoblja trenutno su najveći trošak za vi-

²⁰ Podaci su bili dostupni samo za javne visokoobrazovne institucije.

sokoškolske institucije. Pošto visokoobrazovne institucije i dalje, na godišnjem nivou, primaju troškove za svoje zaposlene prema stavkama državnog budžeta, one imaju malu autonomiju u zapošljavanju dodatnog osoblja ili mogućnosti da planiraju dugoročne kadrovske strategije. Prihodi koje imaju sami fakulteti, čije trošenje određuju fakulteti, uglavnom se troše na povećanje plata već zaposlenih nastavnika (videti Poglavlje 4). U Sloveniji, proces integracije je najviše odmakao u poređenju sa drugim zemljama, tako da je proces zapošljavanja pod nadzorom univerziteta, a ne fakulteta.

3.3. Finansiranje na sistemskom nivou

U komparativnoj analizi mehanizama finansiranja na sistemskom nivou najviše pažnje biće poklonjeno raspodeli državnih sredstava institucijama visokog obrazovanja i studentima. Pri alokaciji sredstava koriste se raznovrsni pristupi i mehanizmi. Izbor nekog pristupa zavisi od niza faktora i okolnosti i odslikava političko i društveno okruženje. Sistem koji je najadekvatniji ponajviše zavisi od onog što vlada želi da visokoobrazovne institucije rade (Jongbloed, 2003: 121). Međutim, teško je pratiti vladine politike u oblasti finansiranja visokog obrazovanja, pošto su pisani dokumenti retko dostupni, a često i ne postoji adekvatno elaborirana strategija finansiranja.

Među najvažnijim faktorima koji utiču na izbor pristupa jesu istorijske okolnosti i akademska tradicija date zemlje. Zemlje čiji sistemi finansiranja su proučavani pripadaju bivšoj socijalističkoj Evropi i zajedničke su im osnovne faze razvoja visokog obrazovanja u novijoj istoriji. Ovo determiše implicitne ekonomske koncepte i okvire u kojima deluje visoko obrazovanje (videti Poglavlje 2).

3.3.1. Ukupne investicije u visoko obrazovanje

Sve zemlje obuhvaćene analizom imaju zvanične podatke²¹ o procentu BDP-a koji se dodeljuje celokupnom obrazovanju, a samo Slovenija ima zvanične podatke i o procentu BDP-a koji odlazi posebno na visoko obrazovanje. Iz tog razloga su podaci u Tabeli 7 proračunati od strane autora na osnovu državnih budžeta i zvaničnih podataka o BDP. Iako mnogobrojne međunarodne organizacije (npr. OECD, Svetska banka) redovno prikupljaju podatke o raspodeli BDP-a, ne postoji standardna definicija troškova koji se mogu smatrati visokoobrazovnim, ili makar koje troškove ne bi trebalo obuhvatiti jednačinom. Pošto se od onih koji obezbeđuju nacionalne podatke ne traži da objasne koje troškove smatraju troškovima za visoko obrazovanje i pošto međunarodne organizacije ne nude standardnu definiciju ili makar okvir, postavlja se nekoliko pitanja.

U međunarodnim poređenjima zemlje su obično rangirane na osnovu kvantitativnih podataka; zato zemlje mogu povećati cifre kako bi bile smeštene na višu stepenicu. Hrvatska, na primer, u Nacionalnom OECD izveštaju navodi da je 0,867% BDP-a u 2004. godini alocirano na visoko obrazovanje. U proračunu

21 *Zvanični podaci* u ovom delu teksta odnose se na javno dostupne podatke koje jednom godišnje objavljuju državni izvori ili nacionalni statistički zavodi.

budžetskog troška uračunat je i studentski standard, a čak su dodate i studentske aktivnosti, dok proračun zasnovan na alokaciji sredstava visokoobrazovnim institucijama direktno pokazuje da je samo 0,72% dodeljeno visokom obrazovanju.

Ovo za posledicu ima da je uporedivost takvih podataka pod znakom pitanja. Štaviše, upotreba i interpretacija podataka prikupljenih na ovaj način su, u najmanju ruku, podložni diskusiji. Obezbeđivanje kvantitativnih podataka bez standardizovane metodologije i bez konteksta u kojem deluju sistemi visokog obrazovanja može dovesti do zabluda i pogrešnih zaključaka. Dalje, ovakvi nekorektni podaci mogu pogrešno navesti donosioce politika i ugroziti donošenje adekvatne politike visokog obrazovanja.

U zemljama koje su obuhvaćene analizom veoma je teško proračunati privatne troškove za visoko obrazovanje. Jedan od ključnih problema u proračunavanju privatnih troškova visokog obrazovanja jeste neintegrisani univerzitet, u kojem fakulteti imaju veliku autonomiju. Fakulteti, kao posebna pravna lica, stvaraju sopstvene prihode, u velikoj meri od školarina i delimično naplaćuju sopstvene usluge. Međutim, ovo jeste deo fakultetskih prihoda koji nije javno dostupan. U najboljem slučaju, samo grubo se mogu proceniti ukupni prihodi fakulteta. Cifre u Tabeli 7 predstavljaju javna davanja za visokoobrazovne institucije predstavljena u procentu BDP-a.

Tabela 7: Udeo visokog obrazovanja i istraživanja u BDP²²

Zemlja	Visoko obrazovanje u celini	Istraživanje
Albanija	Nije poznato	Nije poznato
Crna Gora	1,10%	0,30%
Hrvatska	0,72%	0,32%
Slovenija	1,26%	Nije poznato
Srbija	0,90%	0,32%

Imajući u vidu metodološke napomene, kao i kontekst analiziranih visokoobrazovnih sistema, ulaganje u visoko obrazovanje zabrinjavajuće je nisko u Hrvatskoj i Srbiji. Posmatrajući trend porasta broja studenata i mogućnost nastavka ovog trenda, odnos studenata i nastavnika (videti Tabelu 6), potrebu za dodatnim osobljem, kao i tekuće reforme povezane sa Bolonjskim procesom, investicije u visoko obrazovanje trebalo bi da se povećaju.

Zbog ograničenosti podataka nije moguće reći da li se ulaganja u visoko obrazovanje povećavaju ili smanjuju u proteklih deset godina. Još teže je reći u kojoj meri BDP ulaganja prate razvoj sektora visokog obrazovanja. Nedostupnost takve statistike predstavlja izazov evaluaciji politika visokog obrazovanja i strategija razvoja visokog obrazovanja u onim zemljama u kojima ove strategije postoje.

22 Za Srbiju i Hrvatsku procenat BDP-a izračunat je na osnovu usvojenog državnog budžeta. Proračun obuhvata direktan transfer visokoobrazovnim institucijama što obuhvata plate, administrativne troškove, tekuće troškove itd. Proračun ne obuhvata kapitalne investicije ili troškove studentskog standarda, stipendija, studentskih aktivnosti i učešća studenata.

3.3.2. Regionalne i lokalne investicije u visoko obrazovanje

Uloga koju imaju lokalne i regionalne investicije u visoko obrazovanje samo je simbolična u zemljama koje su analizirane. Ovo ne iznenađuje jer većina zemalja ima centralizovane sisteme u kojima lokalne i regionalne vlasti imaju veoma ograničenu autonomiju i restriktivne budžete. Ipak, čak i u decentralizovanijim zemljama EU, regionalne i lokalne investicije su prilično zanemarljive²³. Iz ovog razloga, jasno je da odgovornost za obezbeđivanje funkcionisanja i kvaliteta visokog obrazovanja, kao i obezbeđivanje podrške svim studentima bez obzira na regionalno poreklo pripada državi.

Primer 1: Regionalna ulaganja u Vojvodini

U Vojvodini, pokrajinske vlasti nemaju velika ovlašćenja u finansiranju visokog obrazovanja. U pogledu osnovnih javnih sredstava, pokrajinske vlasti samo prenose sredstva od republičkog ministarstva zaduženog za visoko obrazovanje do Univerziteta u Novom Sadu (jedini državni univerzitet u Vojvodini). Ipak, pokrajinska vlada dopunjuje sredstva koja obezbeđuje država tako što investira u visokoobrazovnu infrastrukturu (posebno u kapacitete studentskog smeštaja) i školarine. Zanimljivo je primetiti da, uprkos činjenici da je većina drugih programa stipendiranja u Srbiji meritorna i neosetljiva na različite socioekonomske elemente, pokrajina dodeljuje jedan broj stipendija studentima Romima.

3.3.3. Kanal alokacije

Javna sredstva za visoko obrazovanje troše se na različite načine. Deo toka javnih sredstava može biti usmeren ka studentima i porodicama u obliku stipendija, kredita itd. Ovaj oblik finansiranja biće razmotren u delu *Finansiranje iz ugla pojedinačnog studenta*. Javna sredstva namenjena visokoobrazovnim institucijama mogu se alocirati putem više kanala. Obično se sredstva uplaćuju direktno institucijama. U analiziranim sistemima, sredstva namenjena studentima ne raspodeljuju se u formi vaučera.

Sredstva koja vlada obezbeđuje visokoobrazovnim institucijama u analiziranim zemljama raspodeljuju se direktno institucijama na godišnjem nivou. Upravljanje visokim obrazovanjem kroz mehanizme bliske tržišnim do sada nije bilo zastupljeno, barem ne u značajnoj meri. Međutim, može se tvrditi da se neki efekti koji se mogu očekivati od vaučerskog sistema pojavljuju u javnim univerzitetima u Sloveniji usled trenutnog mehanizma finansiranja. Značajna svota novca alocira se na osnovu broja upisanih i diplomiranih studenata, koji u nekoj meri odslikava izbor studenata. Ipak, ovo ne donosi sve efekte sistema alokacije zasnovane na potražnji, kao što je to slučaj u sistemu zasnovanom na vaučerima (videti Poglavlje 2).

23 Key Data on Higher Education in Europe, 2007 Edition http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/0_integral/088EN.pdf (posećeno 10. maja 2009).

3.3.4. Načini alokacije i finansijska autonomija institucija

U zemljama zapadne Evrope postoji trend preorijentisanja ka sistemima javnog finansiranja koji daju institucijama slobodu u raspodeli sredstava za nastavu i/ili istraživanje na način koji im odgovara (Jongbloed i Vossensteyn, 2004: 256). Ovo je poznato kao *alociranje celokupne svote* (eng. *lump sum funding*) i ono zamenjuje prethodno dominantan sistem finansiranja *prema budžetskim stavkama*²⁴, te obezbeđuje veću finansijsku autonomiju i odgovornost visokoobrazovnih institucija. U ovom slučaju, posebne budžetske stavke se ugovaraju i finansiraju iz državnog budžeta (videti Poglavlje 2).

U zemljama u tranziciji, visoko obrazovanje oslanjalo se na tradiciju slobode u nastavi i učenju koju je inspirisao takozvani Humboltov model univerziteta. Ovo se može objasniti potrebom da se univerzitet oslobodi kontrole državnog režima kojim dominira jedna politička stranka (Neave, 2003: 27-28). Univerziteti su pokušavali da zaštite svoju teritoriju novom legitimnošću unutar procesa rekonstrukcije društva. Pod ovim okolnostima bilo je veoma teško postići uspeh u eksterno iniciranim (nametnutim) reformama, uključujući model javnog finansiranja. Uprkos otporu univerziteta, u nekim slučajevima javljale su se reforme koje su očito donele napredak u odnosu na stari okvir javnog finansiranja.

Dok se osnovni trend u drugim delovima Evrope kreće ka integralnom ugovornom finansiranju visokog obrazovanja, čini se da u sistemima zemalja koje su analizirane vlada nevoljno da se krene u ovom smeru. Analizirani obrazovni sistemi ušli su u tranzicioni period opterećeni tradicijom državne kontrole nad institucijama. Finansiranje *prema budžetskim stavkama* bilo je zajednički način alokacije u takvim sistemima. U svim zemljama uočena je potreba za promenom i čine se koraci u pravcu veće institucionalne autonomije. Međutim, brzina i usmerenje reforme mehanizama javnog finansiranja razlikuje se od zemlje do zemlje.

Samo u Sloveniji, a donekle i u Hrvatskoj, reformisan je model u kojem je državni budžet za visokoobrazovne institucije organizovan tako da specifikuje, stavku po stavku, troškove visokoobrazovnih institucija. U Sloveniji, institucije su u velikoj meri autonomne u odlučivanju o internoj raspodeli resursa, uz neka ograničenja u pogledu akademskih oblasti. Suma koja se raspodeljuje proračunava se na osnovu jasno definisane formule koja počiva na kombinaciji ulaznih i izlaznih kriterijuma koji se dodeljuju udelu prošlogodišnje *celokupne alocirane sume* (videti Primer 2). Ovaj poslednji element služi kao faktor stabilnosti kako bi se sprečile velike godišnje oscilacije i omogućilo dugoročno planiranje. U Srbiji, načini alokacije menjani su manje radikalno tokom protekle dve decenije. Univerziteti imaju veoma skromnu finansijsku autonomiju (videti

24 Finansiranje *prema budžetskim stavkama* zasnovano je na zahtevima (planovi aktivnosti, predlozi budžeta) koje podnose budžetske vlasti – obično vlade. Raspodela budžeta obično je zasnovana na stavkama od prethodne godine. Posebne stavke se potom ugovaraju između predstavnika obrazovnih institucija i finansijskih vlasti (Jongbloed, 2003: 124).

Poglavlje 4) i vlada prevashodno odlučuje o troškovima/budžetskim stavkama javnog budžeta namenjenog visokoobrazovnim institucijama. U Crnoj Gori, država direktno pregovara preko ministarstva finansija, a ne preko ministarstva koje je direktno nadležno za obrazovanje, sa jedinim javnim univerzitetom u zemlji. Univerzitetu se dodeljuju javna sredstva na godišnjoj osnovi putem posebnog ugovora koji se potpisuje sa ministarstvom finansija. Međutim, ministarstvo nadležno za visoko obrazovanje, u konsultaciji sa Nacionalnim savetom za visoko obrazovanje, predlaže kriterijume, standarde i metodologiju alokacije javnih sredstava vladi koja ima nadležnost da ih formalno propiše.

3.3.5. Osnova i mehanizmi alokacije

Kao što je definisano u Poglavlju 2, osnova alokacije odnosi se na kriterijume i mehanizme koji se koriste pri određivanju iznosa javnih sredstava koja se dodeljuju nekoj visokoobrazovnoj instituciji. Kriterijumi zasnovani na ulaznim podacima preovlađuju u analiziranim sistemima. Uobičajeni parametri za određivanje iznosa jesu broj upisanih studenata, zaposleno osoblje, oblasti studija itd. U ovom pogledu Slovenija je izuzetak. Formula finansiranja prema kojoj se raspodeljuju sredstva sastoji se iz ulaznih i izlaznih kriterijuma (videti Primer 2). U poređenju sa ostatkom regiona, reforma mehanizama alokacije u Sloveniji bila je najdalekosežnija u pogledu promena normi i prakse visokoobrazovnih institucija. U Srbiji, mehanizam raspodele zasnovan je na broju nastavnog osoblja, broju upisanih studenata, oblastima studija (prosečan koeficijent) i osnovnim kriterijumima za plate u javnom sektoru (za detalje videti Poglavlje 4). Slično, sistem alokacije u Albaniji zasnovan je na upisanim studentima, nastavnom osoblju sa punim ili polovičnim radnim vremenom, veličini institucija, njihovom samoostvarenom prihodu i specifičnim nastavnim troškovima. Takođe, i u Crnoj Gori osnova raspodele je orijentisana na ulazne elemente i oslanja se na broj upisanih studenata, broj osoblja itd. U Hrvatskoj, raspodela sredstava iz javnog budžeta namenjenih visokoobrazovnim institucijama počiva na kapacitetu visokoobrazovnih institucija, troškovima studijskih programa i kvalitetu institucije zasnovanom na procedurama osiguranja kvaliteta (videti Primer 4).

3.3.6. Posrednička tela

Kao i drugde u Evropi, postoje posrednička tela (*buffer structures*) u sistemima visokog obrazovanja, ali su u zemljama koje analiziramo retko uključena u odluke o finansiranju visokog obrazovanja.

U Hrvatskoj je nedavnom reformom data značajna uloga Nacionalnom savetu za visoko obrazovanje (NSVO). Hrvatski NSVO čine univerzitetski profesori, stručnjaci, istraživači i predstavnici industrijskog sektora. Prema zakonu, NSVO bi trebalo da preuzme ulogu ekspertske tela koje pomaže u procesu pregovaranja između visokoobrazovnih institucija i vlade o finansiranju (videti Primer 4). U Crnoj Gori, Savet za visoko obrazovanje daje mišljenje o kriterijumima, standardima i metodologiji alokacije javnih sredstava visokoobrazovnim insti-

Primer 2: Kombinacija izlaznih i ulaznih kriterijuma u formuli finansiranja u Sloveniji

Ukupna godišnja sredstva za studijsku delatnost jedne visokoškolske ustanove (UGS) čine suma osnovnih godišnjih sredstava (OGS) i normativna godišnja sredstva (NGS).

$$UGS = OGS + NGS$$

OGS se smanjuje svake godine. U 2004. godini, OGS je bio 80% udela u 2003. godini, u 2005- godini OGS je bio: 77,5% iznosa iz 2004. godine + k; u 2006. godini: 75% iznosa iz 2005. godine +k; u 2007. godini: 65% iznosa iz 2006. godine + k; u 2008. godini 60% iznosa iz 2007. godine + k. (k je faktor koji određuje Ministarstvo obrazovanja, koji mora biti jednak ili veći od godišnjeg porast BDP-a). Uredbom je definisan iznos OGS u 2003. godini u tolarima, kao početni.

Normativna godišnja sredstva se izračunavaju na sledeći način:

$$NGS = GPV * \sum ((N+P*D)*fg)$$

GPV je godišnja početna vrednost i predstavlja normativna godišnja sredstva po studentu u prvoj studijskoj oblasti. Izračunava se kao:

$$GPV = (GBS - \sum NGS) / ((N + D * P) * fg) - 1$$

GBS su godišnja budžetska sredstva za nastavnu delatnost, tj. to su ukupna sredstva za studijsku delatnost svih visokoškolskih ustanova. GBS se određuje u skladu sa pravilnikom za pripremu državnog budžeta, a u okviru finansijskog plana ministarstva odgovornog za visoko obrazovanje.

N: ukupan broj redovnih studenata u starom dužem ciklusu i u prvom i drugom Bolonjskom ciklusu.

P: Ponderacija = NGS prema diplomiranom studenatu programa/NGS prema studentu istog programa.

D: Broj diplomiranih redovnih studenata u starom dužem ciklusu i prvom i drugom Bolonjskom ciklusu.

fg: faktor grupe studijske oblasti.

\sum GIV: suma GIV svih visokoobrazovnih institucija.

Prvu studijsku oblast čine: društvene nauke, socijalni rad, pravo, organizacione nauke, novinarstvo i informisanje i za njih je fg=1,0. Uredba definiše fg za ukupno 6 studijskih oblasti, te je npr. fg za obrazovanje nastavnika 1,75, dok je fg za stomatologiju, medicinu, veterinu i umetnost 4,5.

Izvor: Uredba o javnom finansiranju visokoobrazovnih i drugih članica univerziteta od 2004. do 2008. godine²⁵.

tucijama. Nacionalni savet za visoko obrazovanje u Srbiji ne učestvuje u mehanizmima i raspodeli javnih sredstava. U Sloveniji se proces raspodele javnih sredstava odvija direktno između države i visokoobrazovnih institucija.

25 Uredbe o javnom financiranju visokoškolskih in drugih zavodov, članic univerz, od leta 2004 do leta 2008 (Uradni list RS, št. 134/03, EVA 2003-2311-0222, važi od 1. januara 2004)

3.3.7. Posebni zadaci i podsticaji

U nekim zemljama postoje sredstva iz budžeta namenjena posebnim zadacima ili namenama. To može obuhvatiti infrastrukturne investicije, novu opremu, podsticaje za razvojne zadatke i implementaciju Bolonjskog procesa.

U Sloveniji, do 4% ukupnog budžeta za visoko obrazovanje može se koristiti za: razvoj nastavnog i istraživačkog osoblja, uvođenje novih programa, međunarodnu saradnju, unapređenje kvaliteta studija i studijskih programa i druge razvojne zadatke u skladu sa nacionalnim politikama i Lisabonskom strategijom. Ministarstvo distribuira ova sredstva u skladu sa tenderskom procedurom. U 2005. godini, u hrvatskom državnom budžetu rezervisana su sredstva za razvoj eksternog sistema osiguranja kvaliteta i za podršku aktivnostima u procesu realizacije novih mehanizama javnog finansiranja. U Srbiji je 2006. godine mala svota dodatnih sredstava ponuđena projektima namenjenim međunarodnoj saradnji i razmeni studenata. Infrastrukturna sredstva iz Nacionalnog investicionog plana (sredstva dobijena procesom privatizacije) delimično su dodeljena i visokom obrazovanju.

3.3.8. Finansiranje istraživanja

U zemljama koje su analizirane, istraživanje se finansira nezavisno od nastave. U nekim slučajevima podela je striktna. U Srbiji, na primer, nadležnost za finansiranje podeljena je između dva ministarstva. U ovom pogledu, Albanija je izuzetak. Tamo se sredstva dodeljuju instituciji i za nastavu i za istraživanje.

Mehanizmi alokacije za istraživanje značajno se razlikuju od mehanizama raspodele sredstava za nastavu. Sredstva se uglavnom dodeljuju na konkurentskoj osnovi. Posrednička tela, poput istraživačkih saveta, često su deo mehanizama raspodele (npr. u Hrvatskoj i Sloveniji).

3.3.9. Finansiranje privatnih visokoobrazovnih institucija i konkurencija

Udeo privatnih visokoobrazovnih institucija nije značajan u sistemima koji su analizirani. Duga tradicija javnih univerziteta u odnosu na privatne visokoobrazovne institucije obezbedila je mrežu institucija koje upisuju studente sa cele teritorije zemlje. Neki univerziteti imali su važnu ulogu u izgradnji nacionalnih država i definisanju nacionalnog identiteta, a kasnije su služili socijalističkim državama i društvima. Period transformacije, koji je započeo ranih devedesetih, doveo je do otvaranja univerziteta već rastućem interesu građana za visoko obrazovanje. Međutim, kao i u mnogim drugim tranzicionim ili zemljama u razvoju, nije bilo prostora za značajno povećanje finansiranja javnog sektora. Univerziteti su dobijali sve manje javnih sredstava.

U svim zemljama čiji obrazovni sistemi su analizirani postoje privatne visokoškolske institucije i univerzitetskog i neuniverzitetskog tipa. Veliki udeo privatnih visokoobrazovnih institucija može se pronaći u oblastima menadžmenta i poslovne administracije ili drugim profesijama koje ne podrazumevaju skup studijski proces. Nijedno zakonodavstvo ne favorizuje profitne forme visokog obrazovanja.

Tabela 8: Pregled sistema finansiranja visokog obrazovanja

	Kanal raspodele (primalac javnih sredstava)	Uslovi raspodele (nivo finansijske autonomije institucija)	Osnova i mehanizmi alokacije
Albanija	Visokoobrazovne institucije		Dominantni ulazni kriterijumi: upisani studenti, nastavno osoblje u punom i delimičnom radnom vremenu, veličina institucije, sopstveni prihodi i specifični troškovi nastave.
Crna Gora	Visokoobrazovne institucije	Godišnji budžet prema stavkama	Finansiranje na osnovu ugovora. Ugovori se sklapaju na godišnjoj osnovi putem procesa pregovora. Ugovori se određuju na osnovu ulaznih kriterijuma: broj zaposlenog osoblja, broj upisanih studenata itd.
Hrvatska	Visokoobrazovne institucije; Posrednička tela u pregovaračkom procesu (NSVO)	Kombinacija pregovaranja prema stavkama i autonomnog trošenja dodeljenih sredstava; Povećana finansijska autonomija	Kombinacija uglavnom ulaznih kriterijuma: kapacitet visokoobrazovne institucije (odnosi se na broj studenata, nastavnog osoblja, infrastrukturu), relativni troškovi studijskih programa i kvalitet institucije na osnovu analize kvaliteta (još nije sprovedeno). Pregovore koordinira Nacionalni savet za visoko obrazovanje.
Srbija	Visoko obrazovne institucije	Nizak nivo finansijske autonomije u pogledu javnih sredstava za nastavu: finansiranje prema budžetskim stavkama.	Formula u čijoj su osnovi ulazni kriterijumi: broj upisanih studenata, broj nastavnog osoblja, oblast studija (prosečan koeficijent) i osnovni kriterijumi za plate u javnom sektoru.
Slovenija	Visokoobrazovne institucije; Naglasak na broju upisanih i diplomiranih studenata uvodi i element studentskog izbora, ali samo u slučaju državnih institucija.	Visok nivo finansijske autonomije; alociranje celokupne svote.	Formulu za finansiranje čine i ulazni i izlazni kriterijumi: upisani studenti, diplomci, faktor studijske oblasti i korekcija u odnosu na budžet iz prethodne godine.

Privatne institucije postale su deo zvanične vladine politike i stavljene su pod zajednički zakonski okvir. Ipak, zemlje se razlikuju po pitanjima finansiranja privatnih institucija iz javnih izvora. Dok Srbija ne finansira privatne institucije, u Sloveniji se deo sredstava dodeljuje privatnim visokoobrazovnim institucijama u vidu koncesija koje se izdaju privatnom sektoru koji sprovodi deo javnih usluga. U Hrvatskoj postoji zakonska osnova za finansiranje privatnih institucija u onim slučajevima kada su „državi potrebni određeni programi“. U ovim slučajevima, sredstva se dodeljuju na osnovu posebnih ugovora koji sadrže specifične kriterijume i zakonske uslove. U Crnoj Gori privatne institucije mogu steći sredstva za nastavu i istraživanje koje je u javnom interesu. Vlada određuje norme i standarde, način alokacije za nastavu i istraživanje kao i dodatne uslove za upotrebu javnih sredstava koja se dodeljuju privatnim institucijama. Privatne institucije koje dobijaju javna sredstva odgovorne su vladi za zakonsku upotrebu određenih resursa i u obavezi su da vladi obezbede pristup knjigovodstvu i računovodstvu.

3.3.10. Diskusija o budućnosti finansiranja visokog obrazovanja

Pitanje finansiranja visokog obrazovanja jedno je od najintenzivnije razmatranih pitanja u sferi politike visokog obrazovanja. Vlade razmatraju slabljenje veza sa finansiranjem univerziteta ostavljajući samim institucijama odgovornost za menadžment finansijskim resurcima. Postoje rasprave o mehanizmima koji bi više počivali na izlaznim parametrima i rezultatima procesa (npr. vaučeri zasnovani na potražnji). Međutim, ovo pitanje je politički delikatno i zato često nije lako reći koje su tačno pozicije različitih aktera.

Hrvatska je nedavno uspostavila nove mehanizme finansiranja i zato je debata najvećim delom usmerena ka implementaciji reformi. Ipak, diskusija o tome u kojoj meri bi troškovi studija trebalo da budu preneti na studente i dalje je u toku. U 2008. godini, kada je prva generacija „bolonjskih studenata“ osnovnih studija trebalo da diplomira, diskusija o pristupu i školarinama na master nivou kulminirala je u studentskim protestima širom zemlje. Vlada je potpisala ugovor sa univerzitetima da u potpunosti finansira studije master nivoa za prvu generaciju „bolonjskih studenata“ master studija u 2008/2009. školskoj godini. Da li će ovo biti stalna praksa ostaje da se vidi, a u međuvremenu nastavlja se debata o školarinama za osnovne studije. U Sloveniji teče debata o usmeravanju javnih sredstava privatnim institucijama kako bi se obezbedila konkurentnost i povećala efikasnost institucija. Izuzev vlade i privatnih institucija, druge zainteresovane strane u visokom obrazovanju odbacuju ovaj pristup politici visokog obrazovanja. U Albaniji, sistem javnog finansiranja trebalo bi da bude transformisan kako bi se postigao strateški cilj povećanja upisa svake naredne generacije. Postoji trend javnog finansiranja visokog obrazovanja na osnovu veće institucionalne autonomije u upravljanju sredstvima. Međutim, izazovi koje donose takve promene okidač su nekim diskusijama o strategijama i politikama (videti Primer 3).

Primer 3: Albanske dileme u vezi sa reformom mehanizama alokacije

„... Često se veruje da politika povećanja institucionalne autonomije u upravljanju resursima može doneti korisne promene u albanskom visokom obrazovanju. Ideje se kreću u smeru alociranja celokupne svote. Međutim, takav korak donosi sa sobom važne implikacije za politiku visokog obrazovanja.

Najmanje su tri osnovna pitanja u vezi sa uvođenjem modela alociranja celokupne svote i većom autonomijom menadžmenta institucija: a) odnos fakulteta i univerziteta trebalo bi pažljivo analizirati i jasno definisati putem reforme strukture upravljanja pre nego što se sprovedu novi mehanizmi alokacije; b) Trebalo bi razmotriti transparentnost, efikasnost i efektivnost pri uvođenju takvog sistema kako bi se izbegla moralna opasnost i zloupotreba položaja od strane rukovodstva. Obučeni menadžeri i vodeće akademsko osoblje često nisu prisutni u dovoljnoj meri. Revizija i kontrola korišćenja resursa trebalo bi da bude analizirana kao neophodnost koja bi trebalo da obezbedi adekvatnu tranziciju na nove koncepte; c) Novi sistem značajno se razlikuje od onog koji je prethodno dugo godina korišćen. Zato bi trebalo osigurati širu prihvaćenost koncepta u društvu, posebno među glavnim akterima. Reforma može biti ugrožena ako političari, studenti i šira javnost ne razumeju i ne prihvataju nove mehanizme, procese i odnose...“

Citirano prema: Malaj et al. (2005), prevod Kleut i Spasojević.

3.4. Finansiranje na nivou institucija

3.4.1. Univerziteti u procesu integracije

Univerziteti u analiziranim zemljama, uz izuzetak Albanije, nastali su u istom istorijskom i institucionalnom okruženju. Njihova politička i društvena sredina malo se razlikovala i veze su bile jače nego posle raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Univerziteti su organizovani kao samoupravne zajednice²⁶ visokoobrazovnih institucija, a ne kao posebne akademske institucije. Značajna karakteristika sistema bio je slab i neintegrisan univerzitet, s jedne strane, i moćni i nezavisni fakulteti, s druge. Institucije su odozdo opterećene decentralizovanim menadžmentom resursa (Zgaga, 1998).

Navedeni istorijski i politički kontekst objašnjava sličnosti strateških problema i normativne osnove za reformske strategije. Negde više, negde manje, sve reformske strategije odgovaraju na problem neintegrisanosti i odozdo opterećene organizacije velikih javnih univerziteta. Nedostatak međunarodne saradnje i koordinacije, neadekvatna podela poslova, udvostručavanje aktivnosti i slični problemi postavljaju osnovu tvrdnji da bi integracija univerziteta tre-

26 Jugoslovenska verzija socijalizma bila je zasnovana na principu radničkog samoupravljanja. Sistem odozdo na gore u organizaciji samoupravljačkih zajednica bio je primenjen i na univerzitete. Ovo je u velikoj meri uslovalo strukturu i prirodu institucija i zato se ne mogu posmatrati kao ostali univerziteti u bivšim socijalističkim zemljama Evrope (Kump et al, 1998).

balo da vodi boljoj upotrebi dodeljenih sredstava. U ovom pogledu, mehanizmi javnog finansiranja mogu se osmisлити tako da podstiču integraciju univerziteta. Strategije javnog finansiranja u Sloveniji i Hrvatskoj kreću se u ovom smeru (videti Primer 4). Institucionalna autonomija bila je centralno pitanje reformskog procesa u Albaniji u poslednjoj deceniji. Međutim, autonomija u ovom slučaju pre se odnosi na nezavisnost od države i političkih institucija nego na autonomiju u upravljanju resursima.

Primer 4: Mehanizmi javnog finansiranja na putu integrisanja univerziteta u Hrvatskoj

Pošto primi predlog budžeta od svake visokoobrazovne institucije, posredničko telo, Nacionalni savet za visoko obrazovanje (NSVO) konsultuje Savetodavni odbor za javno finansiranje. Članove Savetodavnog odbora imenuju Rektorski savet, Savet viših škola i Savet stručnih škola. Oni zajedno čine reprezentativno telo rukovodstva javnih visokoobrazovnih institucija.

Savetodavni odbor za javno finansiranje daje mišljenje o predlogu budžeta i prosleđuje ga NSVO. NSVO priprema konačni predlog budžeta, koji mora da bude u skladu sa prethodno određenim kriterijumima. Konačnu odluku o predlogu budžeta ima ministar.

Jednom kada se budžet usvoji u parlamentu, sredstva se alociraju univerzitetima u celini. Međutim, uslovi alokacije ostaju bliži modelu finansiranja prema stavkama pošto budžet usvojen u parlamentu jasno propisuje koje svote se mogu trošiti na plate, infrastrukturne troškove itd. Zato se može zaključiti da je sistem usmeren ka integraciji univerziteta, ali ne ka široj institucionalnoj autonomiji.

Mehanizam uzima u obzir fakultete, koji su posebna pravna lica, ali univerzitetom rukovodstvu daje ulogu partnera u pregovorima sa vladom. Ovo podstiče artikulaciju zajedničke strategije univerziteta i vodi ih ka jednoglasnim predlozima.

Izvor: Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju Republike Hrvatske.

3.4.2. Distribucija javnih sredstava

Uprkos prethodno navedenom visokom nivou autonomije fakulteta, distribucija javnih sredstava se obično sprovodi odozgo nadole i kroz centralni univerzitetski nivo. U Srbiji, međutim, sredstva iz javnog budžeta distribuiraju se direktno fakultetima kao pravnim licima. Fakulteti moraju da daju saglasnost da se određena sredstva iz njihovih budžeta transferuju centralnom nivou, kako bi se finansijski omogućile zajedničke usluge koje pruža univerzitet. Ono što je interesantno jeste da, bez obzira na formalna pravila, interni mehanizmi raspodele javnih sredstava i dalje naglašavaju snagu fakultetskog nivoa. U praksi, fakulteti odlučuju o finansiranju centralnog nivoa čak i kada su sredstva for-

malno dodeljena centralnom nivou (videti primere 5 i 8). Decentralizovana tradicija otežava razvoj širih strategija korišćenja resursa i veći deo finansijskog menadžmenta ostavlja fakultetima. Ovo se odnosi i na Sloveniju, u kojoj uprkos alociranju celokupne svote i finansiranju zasnovanom na formuli, postoji veoma malo prostora za centralnu univerzitetsku administraciju da interno preraspodeljuje sredstva.

Primer 5: Interna distribucija sredstava iz budžeta u hrvatskim državnim visokoobrazovnim institucijama

Sredstva iz javnog budžeta alociraju se univerzitetima kao ukupan iznos, mada su državnim budžetom definisane stavke za plate, infrastrukturne troškove itd. Univerziteti raspodeljuju budžet prema svojim statutima i drugim aktima fakulteta. Univerzitetski budžet usvaja se u senatu na predlog rektora. U višim i stručnim visokoobrazovnim institucijama odluku o budžetu donose stručna veća na predlog dekana.

Uprkos posvećenosti većoj integraciji univerziteta i modelu alociranja celokupne svote, rukovodstvo univerziteta u velikoj meri zavisi od nižih nivoa odlučivanja. Fakulteti moraju da prenesu univerzitetu deo svojih sredstava za kapitalne investicije i razvojne programe, kojima koordinira univerzitet. Nekada se sistem naziva alociranje celokupne svote ili integralni, ali on samo aproksimira nivoe institucionalne autonomije u alokaciji sredstava, koja se očekuje u takvim modelima finansiranja.

Izvor: Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju Republike Hrvatske.

3.4.3. Prihodi institucija zasnovani na školarinama

Prenošenje dela troškova studija na studente može se uočiti kao trend u svim analiziranim zemljama. Osnovni uzrok toga je ograničenost državnih budžeta, te nemogućnost da se izbore sa rastućim upisom na visokoškolske institucije. Školarine su postale značajan izvor prihoda širom regiona. Nijedna od istraživanih zemalja nije izuzetak u ovom pogledu.

U Crnoj Gori, 60% studenata upisanih na državne univerzitete plaća školarine. Budžetska mesta u Hrvatskoj i Srbiji raspodeljuju se na osnovu ocena i rezultata sa prijemnog ispita. U Srbiji, ukupan broj studenata koji plaćaju svoje obrazovanje na javnim institucijama varira od 20% do 80% od ukupnog broja studenata. Studenti mogu steći ili izgubiti status budžetskog studenta na osnovu uspeha tokom studija. Kao što je prethodno navedeno, izuzetak je Slovenija, u kojoj je Zakonom o visokom obrazovanju zabranjeno naplaćivanje školarina redovnim studentima u prvom i drugom ciklusu studija. U Hrvatskoj je vlada potpisala ugovor sa univerzitetima da u punom iznosu finansira prvu generaciju „bolonjskih“ master studenata u akademskoj 2008/2009. godini. Da li će se ova praksa ustaliti ostaje tek da se vidi. U zemljama u kojima postoji

vanredno studiranje, svi vanredni studenti plaćaju školarine. U državnim institucijama školarine ne pokrivaju sve troškove studija i obuhvataju samo osnovne aktivnosti (nastavu i ispite). U nekim slučajevima školarine na privatnim univerzitetima obuhvataju i udžbenike, ali su one uglavnom više od školarina na državnim institucijama. U Crnoj Gori, prosečna školarina u privatnim školama iznosi do 1500 evra i tri puta je veća nego ona na Univerzitetu Crne Gore. Neki privatni i državni fakulteti naplaćuju i značajno više: npr. privatni umetnički fakulteti naplaćuju 2500 evra, dok državni fakulteti umetnosti mogu naplaćivati i dupli iznos u odnosu na uobičajenu sumu. Sličan odnos može se pronaći i u Srbiji. U Hrvatskoj studenti plaćaju između 750 i 1250 evra, u zavisnosti od oblasti studija.

Školarine se obračunavaju na različite načine. Fakulteti u Srbiji iznos zasnivaju na atraktivnosti studijskog programa (što je veća potražnja – veća je i cena) i delimično na relativnim troškovima, mada uglavnom ne postoje jasne smernice kako bi iznos školarine trebalo utvrditi. Fakulteti predlažu iznos školarine univerzitetu, i univerzitet ih obično odobrava. Ministarstvo formalno ima nadležnost da utiče na školarine koje predlaže univerzitet, ali se u praksi ovo nijednom nije dogodilo (mada je bilo slučajeva da vlada preporuči pojedinim fakultetima da snize školarinu). U Crnoj Gori, univerzitetski upravni odbor odlučuje o predlozima fakultetskih senata, a na kraju mora da dobije odobrenje Ministarstva obrazovanja i nauke. Master i doktorske studije koštaju u proseku 1000 evra godišnje.

Školarine se uglavnom slivaju direktno u budžete fakulteta. U Albaniji, na primer, od 2005. godine, institucije imaju autonomiju u trošenju sredstava od školarina, što je predstavljalo značajan korak ka finansijskoj autonomiji univerziteta. U istoj godini, školarine su činile već jednu petinu ukupnog budžeta visokog obrazovanja, uz tendenciju porasta. U mnogim slučajevima, prihod od školarina čini značajan udeo u ukupnom budžetu visokoobrazovnih institucija. Struktura i iznos sopstvenih prihoda nisu transparentni i javno dostupni. Dodatno, fakulteti imaju visok nivo autonomije u odlučivanju šta će uraditi sa sopstvenim prihodom. On čini najveći deo novca za visoko obrazovanje koji dolazi iz privatnih izvora; u Hrvatskoj i Crnoj Gori taj deo čini i do trećine ukupnih prihoda visokoobrazovnih institucija.

3.4.4. Administracija i druge takse

Analiza je pokazala da visokoobrazovne institucije mogu biti impresivno snalažljive u pogledu naplaćivanja različitih usluga studentima. Obično se naplaćuje upis, izdavanje diploma, različita uverenja i prijave za ponovljene ispite. Sakupljeni novac direktno postaje deo fakultetskog budžeta. Na nekim fakultetima u Srbiji još uvek postoji tzv. semestralna uplata, koju studenti plaćaju pri upisu svakog semestra. Ne opredeljuju se svi univerziteti da naplaćuju ovu stavku. Na nekim univerzitetima studenti plaćaju i *upisninu* za svaku godinu studija. Na jednom univerzitetu ova suma iznosi 75 evra i dodaje se

redovnoj školarini. Slična stavka naplaćuje se i na hrvatskim univerzitetima. Samo kao primer mikro-takse koja se naplaćuje, vredi spomenuti da prihodi koje one donesu u Srbiji mogu dostići i do 20% ukupnog budžeta javnih institucija. U Sloveniji, univerzitetima je dopušteno da naplaćuju administrativne i druge takse unutar ograničenja koja postavlja poseban propis koji donosi vlada. Univerziteti ne oklevaju da iskoriste ovu mogućnost uprkos otporima studentskih organizacija. U nekim slučajevima ove naplate opravdavaju se kao dodatak standardnoj usluzi.

Inflacija različitih naplata ukazuje na potrebu da se ograniči finansijska autonomija univerziteta. Crna Gora i Slovenija zakonom ograničavaju administrativne takse koje mogu uvesti visokoobrazovne institucije (videti Primer 6). U mnogim slučajevima ne razmišlja se o širim društvenim efektima povećavanja iznosa ovih taksi. Takav trend može ozbiljno ugroziti pristup i mogućnost studenata da uspešno završe studije (videti Poglavlje 2).

Primer 6: Propisi o administrativnim napolatama u Crnoj Gori

Zakon o visokom obrazovanju propisuje ograničenja administrativnih taksi koje se naplaćuju studentima. Administrativne takse zakonski su ograničene na:

- upis,
- ponovno polaganje ispita i
- izdavanje diploma.

Dodatno, zakon reguliše proceduru prema kojoj se određuje iznos administrativne takse. Iznos određuje telo koje upravlja visokoškolskom institucijom. Ovo znači da ih ne donosi univerzitet, već pojedinačni fakulteti, što je slučaj i u drugim zemljama koje su obuhvaćene analizom.

Izvor: Zakon o visokom obrazovanju, Crna Gora.

3.4.5. Alternativni (eksterni) izvori

Pod alternativnim ili eksternim finansijskim izvorima mislimo na privatna sredstva koja ne plaćaju pojedinci u formi školarine ili administrativnih taksi. Ova vrsta prihoda nije veoma česta i, u najmanju ruku, ne predstavlja značajan deo budžeta visokoobrazovnih instituciju širom regiona. Generalno posmatrano, eksterni izvori zavise od nižih nivoa univerzitetske organizacije. Fakulteti ili departmani uključuju se u istraživačke projekte ili organizuju posebne obuke za privredu. Neke lukrativne aktivnosti u oblasti savetovanja ili obuke izvode se na fakultetima iz oblasti ekonomije ili biznisa. S druge strane, sve je više slučajeva povećanja prihoda od eksternih izvora u oblasti inženjerstva. Na Univerzitetu Crne Gore određena sredstva stižu se izdavanjem sertifikata, merenjima i projektima u oblasti građevinarstva. Na Univerzitetu u Ljubljani jedan od najnaprednijih fakulteta u pogledu alternativnih izvora jeste Elektrotehnički fakultet (videti Primer 7).

Primer 7: Alternativni prihodi Elektrotehničkog fakulteta Univerziteta u Ljubljani

Fakultet upisuje oko 2500 studenata i zapošljava oko 300 ljudi. Saraduje na istraživačkim i inovacionim projektima sa više od 50 preduzeća, uglavnom iz oblasti elektronike, energetike i telekomunikacija. Tokom poslednje godine nešto manje od 3.5 miliona evra dobijeno je u saradnji sa privredom. Ovo predstavlja 15% ukupnog budžeta fakulteta i uglavnom se ova sredstva investiraju u laboratorijsku opremu i održavanje. Dodatnih 5% fakultetskog budžeta dolazi od sredstava EU. Strateški cilj je dalje povećavanje sredstava iz nejavnih izvora, od privrede i fondova EU, do 50% ukupnog budžeta.

Izvor: Univerzitet u Ljubljani, Elektrotehnički fakultet (2008);

Kos, Ander (2007) R&D, Projects, Cooperation. Prezentacija, LTFE).

Prihod iz alternativnih izvora je, međutim, raštrkan i decentralizovan. Malo se pažnje obraća na zajedničke strategije institucija u pogledu finansijskih investicija iz sredstava dobijenih od eksternih izvora. Fakulteti smatraju da su alternativni prihodi njihov legitimni prihod i nevoljno ga dele sa ostatkom univerziteta. Zbog toga centralni menadžment univerziteta otežano sprovodi integrisanu institucionalnu strategiju. Različitost oblasti studija u smislu komercijalne atraktivnosti retko se analizira. U Sloveniji, na primer, fakulteti državnih univerziteta zadržavaju punu autonomiju u finansijskim transakcijama kada se radi o prihodu iz privatnih izvora (videti Primer 8).

Primer 8: Kompleksan odnos fakulteta i univerziteta u Ljubljani u smislu pravnog statusa

Državni univerziteti su posebna pravna lica kada se radi o raspodeli javnih prihoda i izvođenju zadataka navedenih u master planu za visoko obrazovanje, koji je usvojio parlament.

Međutim, u aktivnostima izvan master plana za visoko obrazovanje ili aktivnostima iz master plana koje nisu finansirane iz državnog budžeta, fakulteti su autonomni u upravljanju sredstvima i ubiranju prihoda i deluju kao posebna pravna lica.

Sredstva iz eksternih (alternativnih) izvora pripadaju nadležnosti fakulteta. Veća autonomija u upravljanju samoostvarenim prihodima može delovati podsticajno na fakultete da stvaraju sopstvene prihode i privlače dodatne privatne izvore. Ipak, treba biti oprezan jer mana ovog mehanizma može biti negativan uticaj na integrisanje univerziteta i može otežati dugoročno strateško planiranje cele institucije u globalnom visokoobrazovnom kontekstu.

Izvor: Zakon o visokom obrazovanju Republike Slovenije.²⁷

27 Uradni list RS, št. 119/2006 http://www.uradni-list.si/_pdf/2006/Ur/u2006119.pdf (pristupljeno 19. marta 2009)

U nekim slučajevima univerziteti prekoračuju ograničenja akademskih vrednosti i etičkih postulata kada traže eksterne prihode. U Srbiji, mogu se pronaći slučajevi kada institucije po određenoj ceni nude pripreme časove za sopstvene prijemne ispite (videti Primer 9). Takve pojave mogu se smatrati akademski nesavesnim radom. Za istraživano okruženje veoma je važno da se adekvatno regulišu inicijative usmerene ka povećanju privatnog finansiranja visokoobrazovnih institucija. Integrisana strategija javnih univerziteta i adekvatan eksterni monitoring verovatno su ključni u procesu transformacije.

3.4.6. Diskusija i politike za budućnost

U Albaniji je pitanje finansiranja blisko povezano sa autonomijom i mehanizmima upravljanja i permanentno je na dnevnom redu diskusija o politici visokog obrazovanja. Veća finansijska autonomija institucija predmet je rasprave zajedno sa povećanom odgovornošću i eksternom kontrolom (videti Primer 3). U Nacionalnom izveštaju o Bolonjskom procesu (2007), hrvatsko ministarstvo odgovorno za visoko obrazovanje najavljuje velike reforme u oblasti finansiranja visokoobrazovnih institucija i studenata. Bolja upotreba resursa i alternativni izvori prihoda su na vrhu agende. Iako u Srbiji diskusije o finansiranju nisu intenzivne, univerziteti se povremeno žale na nedostatak prioriteta u finansiranju pojedinih disciplina. Opšta reforma državne uprave koja je nedavno najavljena i koja bi trebalo da vodi programski orijentisanom finansiranju javnog sektora može incirati intenzivniju diskusiju o finansiranju sistema visokog obrazovanja i hrabrije reforme visokoobrazovnih institucija. U Sloveniji, državni univerziteti zahtevaju više sredstava za kvalitet, dok se značaj i uticaj privatnih institucija polako povećava.

3.5. Finansiranje viđeno iz ugla pojedinačnog studenta

Kada se razmatra i razvija finansijska politika za visoko obrazovanje od ključne je važnosti da se i studentska perspektiva uzme u obzir. U regionu, koji značajno zaostaje za Zapadnom Evropom i razvijenim zemljama u procentu ukupne populacije sa visokoškolskim diplomama, stabilan rast broja studenata trebalo bi da bude strateški cilj ukupnog razvoja. Postoje mnogi faktori u finansijskoj politici koji mogu uticati na upis studenata i studentski svakodnevni život (videti Poglavlje 2).

Ako vlade odaberu da daju prioritet visokom obrazovanju i istraživanju kao važnim faktorima društvenog i ekonomskog razvoja, od ključne važnosti je sistematsko prikupljanje podataka koje će obezbediti uvide u socioekonomsko stanje studenata. Nijedna od zemalja ne prikuplja podatke koji bi pružili informacije o ukupnom mesečnom ili godišnjem prihodu i troškovima studenata. Takođe, nedostaju i informacije o izvorima prihoda i vrstama troškova koje studenti uobičajeno imaju tokom studija. Izuzetak je Slovenija, koja učestvuje

u izradi EuroStudent²⁸ izveštaja, što je obaveza koju su sve vlade pozvane da preuzmu i na Bergenskom i na Londonskom ministarskom sastanku. Sa dostupnim podacima i u meri u kojoj je to moguće, ovaj deo će ocrtati trenutne finansijske uslove u kojima studenti u regionu studiraju, efekte koje trenutna finansijska politika ima na upis i studije i ponuditi pregled trendova u stavovima prema studentima i finansijskoj politici iz studentske perspektive.

3.5.1 Uslovi za upis na visokoobrazovne institucije

U zemljama obuhvaćenim analizom, upis na programe prvog ciklusa podložan je *numeri clausi*. Ministarstva odlučuju o broju mesta na osnovu predloga visokoobrazovne institucije. Slobodna mesta dodeljuju se studentima na osnovu rangiranja koje uzima u obzir kombinaciju uspeha iz srednje škole i prijemnih ispita koje pripremaju sami fakulteti. Dodatno (osim u Sloveniji, u kojoj ne postoje školarine), unutar broja upisnih mesta svake godine, ministarstvo najčešće odlučuje o broju mesta koja će biti dodeljena studentima koji ne moraju da plaćaju školarinu – takozvana „budžetska mesta“. Ona se dodeljuju najbolje rangiranim studentima koji su obezbedili svoje mesto na visokoobrazovnoj instituciji.

Studije u Sloveniji mogu biti organizovane kao redovne i vanredne studije. Broj redovnih studenata određuje vlada, dok visokoobrazovne institucije imaju slobodu da organizuju vanredne studije prema sopstvenim kapacitetima. Studenti iz obe kategorije imaju ista socijalna i akademska prava. Slovenija je jedina zemlja u regionu u kojoj je nelegalno naplaćivati školarine redovnim studentima osnovnih studija na budžetskim institucijama, mada neke visokoobrazovne institucije naplaćuju školarine svojim vanrednim studentima. Pošto visokoobrazovne institucije naplaćuju školarine vanrednim studentima, ograničavanje broja vanrednih studenata posmatra se kao podsticaj za studente da se upisuju na privatne institucije, za šta se očekuje da će povećati konkurenciju u sektoru visokog obrazovanja i voditi unapređenju kvaliteta.

Studenti u Srbiji mogu studirati samo kao redovni studenti. Međutim, studenti se i dalje dele na dve kategorije – one čije studije su delimično plaćene od strane vlade²⁹ i one koji plaćaju školarinu. Na javnim institucijama vlada daje saglasnost o broju studenata koje finansira država. Studenti imaju jednaka prava na subvencije, zdravstveno osiguranje i akademska prava i obaveze. Država ipak uvodi starosno ograničenje za studente koji imaju preko 26 godina u pogledu zdravstvenog osiguranja i drugih subvencija. Studenti koji plaćaju školarinu ne mogu se prijaviti za stipendije i kredite koje obezbeđuje država (videti u nastavku).

28 EuroStudent izveštaj uključuje informacije o socijalnim i ekonomskim karakteristikama i uslovima studiranja u 23 zemlje Evrope. Više informacija se može naći na: <http://www.eurostudent.eu/about> (stranici pristupljeno 1. aprila 2009. godine).

29 Pošto studenti plaćaju visoke administrativne takse i imaju dodatne troškove za učenje, kao što se navodi kasnije u tekstu, termin „delimično finansirani“ koristi se umesto „u potpunosti finansirani“ ili „finansirani od strane države“.

U Hrvatskoj studije su organizovane kao redovne ili vanredne. U redovnim studijama postoje dve kategorije – studenti čije studiranje delimično finansira država i oni koji plaćaju školarinu. Ukupan broj redovnih studenata, kao i onih koji ne plaćaju školarinu utvrđuje vlada. Redovni studenti imaju pristup zdravstvenoj zaštiti, državnim olakšicama i stipendijama. Vanredni studenti plaćaju svoje studije, obično polovinu školarine redovnih samofinansirajućih studenata, ali nemaju pristup zdravstvenom osiguranju, državnim subvencijama i stipendijama. Vanredni studenti takođe imaju ograničena akademska prava, npr. pravo na studentsku reprezentativnost, akademska takmičenja itd. Ovi studenti dugo su bili generatori prihoda, mada ih visokoobrazovne institucije nikada nisu smatrale „pravim studentima“. Implementacijom Bolonjskog procesa postavljeni su uslovi institucijama da obezbeđuju posebnu nastavu za vanredne studente, što je dovelo do diskusije na nekim fakultetima o održivosti vanrednih studija. Srbija je do nedavno imala sličan sistem vanrednog studiranja.

Čini se da je izvrsnost najjači faktor koji omogućava pristup visokom obrazovanju u zemljama koje su predmet analize. Kriterijum izvrsnosti često se predstavlja kao objektivni kriterijum koji omogućava ravnopravne mogućnosti svima koji se takmiče za mesta u visokom obrazovanju. U akademskoj zajednici, čak i u društvu, ovo gledište retko se dovodi u pitanje zbog duge tradicije ograničenog pristupa visokom obrazovanju, koje je i dalje u ranoj fazi procesa omasovljenja. Zahvaljujući boljem ekonomskom, društvenom i kulturnom kapitalu roditelja, studenti iz boljih socioekonomskih uslova uglavnom bolje prolaze na nižim nivoima obrazovanja, posebno u smislu ishoda učenja, te se zato bolje rangiraju nego studenti lošijeg socioekonomskog položaja. Štaviše, česta je praksa plaćanja privatnih časova i posebnih škola koje pripremaju učenike za prijemne ispite, što daje dodatnu prednost onima koji ekonomski bolje stoje. Studije pokazuju da studenti boljeg socioekonomskog položaja čine veći deo studenata i posebno čine većinu na univerzitetima u odnosu na ukupan udeo studenata u društvu. Dalje, studenti u boljem društveno-ekonomskom položaju su čak dominantno prisutni u broju studenata koji ne plaćaju školarinu, u poređenju sa udelom studenata u ukupnoj populaciji (Vukasović, 2007).

3.5.2. Troškovi studenata

Kao što je objašnjeno u Poglavlju 2, studentski troškovi obuhvataju:

- Troškove školovanja – koji obuhvataju školarinu, ali i dodatne troškove za knjige, materijal, opremu itd.
- Administrativne troškove – koji obuhvataju različite troškove koji se plaćaju instituciji (i/ili departmanu) i, u nekim slučajevima, nacionalnoj strukturi. Takođe, ponekad to obuhvata i članarinu za studentske organizacije.
- Troškove života tokom studija – koji obuhvataju smeštaj, hranu, prevoz, zdravstvo, slobodno vreme itd.

Troškovi školovanja

Sa izuzetkom Slovenije, u kojoj je naplaćivanje školarine za osnovne studije na javnim institucijama nezakonito, školarine se određuju u procesu pregovora između univerziteta i vlada. Međutim, mada vlade u nekim zemljama imaju zakonsku mogućnost da donesu konačnu odluku, one ne koriste ovu mogućnost. U stvarnosti, visokoobrazovne institucije imaju široku autonomiju u određivanju sume koja se naplaćuje studentima kao školarina. Država ne reguliše školarine na privatnim visokoobrazovnim institucijama. Takođe, ne postoje podaci o prosečnim školarinama koje naplaćuje privatni visokoobrazovni sektor. Međutim, školarine na privatnim visokoobrazovnim institucijama uglavnom su veće u poređenju sa onim na državnim fakultetima.

Iznos školarine u smislu maksimalnog iznosa ili mogućeg fiksnog iznosa nije zakonski određen u zemljama koje su analizirane. U poređenju sa praksom zemalja članica EU u kojima postoje školarine, ovo je izuzetno neobično. Od 16 zemalja u kojima postoje školarine u EU, jedino Italija nema regulisan iznos školarina na javnim visokoobrazovnim institucijama. Većina ovih zemalja (75%) zakonom propisuje maksimalni iznos školarina, dok manji broj zemalja (25%) imaju zakonom određen iznos školarina za sve visokoškolske institucije i programe.

Tabela 9: Pregled školarina

Zemlja	Prosečna mesečna plata (EUR) ³⁰	Prosečna školarina (EUR) ³¹	Minimalni iznos školarina (EUR)	Maksimalni iznos školarina (EUR)
Albanija	161 (2005. godina)	200	Nije dostupno	Nije dostupno
Crna Gora	338 (2007. godina)	500	500	1000
Hrvatska	681 (2007. godina)	750-1250 (u zavisnosti od oblasti studija)	Nije dostupno	Nije dostupno
Slovenija	835 (2007. godina)	Prema zakonu, školarine nisu dozvoljene.		
Srbija	385 (2007. godina)	750	375	3000

Kao što se vidi iz Tabele 9, prosečna školarina uglavnom je veća nego prosečna mesečna plata. Dok u Hrvatskoj samo neki fakulteti naplaćuju iznos dvostruko veći od prosečne plate, u Srbiji je to, čini se, redovna praksa.

30 Podaci o prosečnoj mesečnoj plati zasnovani su na podacima prikupljenim i objavljenim od strane nacionalnih statističkih zavoda u analiziranim zemljama. Izvori su dati u literaturi na kraju poglavlja.

31 Zbog neintegrisanog univerziteta, podaci o školarinama dostupni su na fakultetskom nivou, a ne ukupno po univerzitetima. Zato su izneti podaci procena zasnovana na javno dostupnim podacima za 2007/2008. školsku godinu.

Moramo biti svesni da u zemljama regiona prosečna plata skriva drastične razlike između razvijenih (uglavnom urbanih) i nerazvijenih (uglavnom ruralnih) krajeva. Prosečne plate između regiona u zemlji mogu varirati 30% i više. Prosečna školarina je zato značajno veća nego prosečna plata u pojedinim krajevima. U ovom kontekstu zanimljivo je primetiti da, mada Srbija, Hrvatska i Crna Gora zaostaju za većinom zemalja EU u pogledu plata i životnog standarda, ne zaostaju za iznosom školarina koje se naplaćuju studentima. U EU samo Holandija, Velika Britanija³² i Letonija naplaćuju školarine koje su mnogo više od onih u Srbiji, Hrvatskoj i Crnoj Gori³³. U Albaniji školarine su nešto manje u poređenju sa ostalim zemljama. Međutim, prosečan mesečni prihod u Albaniji je veoma mali u poređenju sa ostalim analiziranim zemljama, i još manji u odnosu na prosečan prihod u EU. Štaviše, razlike između ruralnih i urbanih krajeva u Albaniji još su veće od inače velikih razlika u drugim zemljama obuhvaćenim analizom. I dalje, većina visokoobrazovnih institucija traži povećanje broja studenata koji plaćaju školarinu i/ili povećanje školarina.

Pored školarina koje plaća jedan deo studenata, svi studenti pokrivaju troškove za knjige i drugi potrebni materijal (osim u retkim slučajevima). Međutim, ne postoje podaci o tome koliko, u proseku, tipičan student izdvaja za troškove studiranja, pored školarine.

Administrativni troškovi

Kao što je navedeno prethodno u tekstu, u svim ovim zemljama svi studenti plaćaju administrativne troškove, koje u pogledu iznosa i tipa samostalno određuju visokoškolske institucije. Crna Gora je jedina od analiziranih zemalja koja reguliše vrste i procedure određivanja iznosa administrativnih troškova (videti Primer 6). Visokoobrazovne institucije veoma su inventivne u osmišljavanju tipova administrativnih troškova koji se naplaćuju studentima. Neki primeri su:

- godišnja upisnina,
- overa semestra,
- izdavanje diplome,
- troškovi promene ispitivača ili datuma ispita,
- troškovi prijemnih ispita.

Neki fakulteti takođe uvode kaznene troškove za studente koji studiraju duže od očekivanog perioda ili koji padaju na ispitu više puta nego što je propisano statutom visokoobrazovne institucije. Dodatno, prijemni ispiti naplaćuju se svim prijavljenim kandidatima. Opet, visokoškolske institucije samostalno odlučuju o ceni prijemnog ispita. Neke visokoškolske institucije čak organizuju i pripremnju nastavu za učenike za prijemne ispite koje same organizuju.

32 Velika Britanija, bez Škotske, koja nema školarine u sistemu visokog obrazovanja.

33 Podaci u ovom pasusu bazirani su na Key Data on Higher Education in Europe, 2007 Edition http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/0_integral/088EN.pdf (posećeno 10. maja 2009)

Pošto visokoobrazovne institucije u većini zemalja same odlučuju o vrsti i iznosu koji se naplaćuje od studenata, ne postoje podaci o ukupnim troškovima koje svaki student mora da plati instituciji u vidu administrativnih troškova. Pošto visokoobrazovne institucije smatraju svoje račune i samostalno ostvarene prihode „poslovnom tajnom“, nisu dostupni precizni podaci o tome u kojoj meri administrativna plaćanja doprinose prihodima visokoobrazovnih institucija. Pravna osnova ovakvog stanovišta koje zagovaraju institucije je donekle problematična, jer su ove visokoobrazovne institucije, pravno posmatrano, državne institucije.

Primer 9: Prijemni ispiti u Srbiji

Da bi se upisali na visokoobrazovne institucije u Srbiji, kandidati moraju da polože prijemni ispit. Uz prosek ocena iz srednje škole, rezultati na prijemnom ispitu koriste se da bi se kandidati rangirali. Ova rangiranja, pre svega, određuju da li će student/kinja biti upisan/a na neki fakultet (da li će biti u ukupnoj kvoti za taj fakultet) i da li će biti finansiran/a od strane države (unutar kvote koju određuje država) ili će morati da plaća školarinu.

Ove prijemne ispite organizuje svaki fakultet pojedinačno, čak i unutar jednog univerziteta. Fakulteti retko priznaju poene stečene na prijemnom ispitu nekog drugog fakulteta, što ograničava izbor studenata.

Jedan broj fakulteta organizuje pripremnju nastavu za prijemne ispite za srednjoškolce. Ova nastava može trajati i do godinu dana i plaća se (prilično visoka) nadoknada. Reklamiranje ove nastave ponekad uključuje i garancije da će kandidati položiti prijemni ispit, što pruža osnovu za tvrdnju da se ova praksa graniči sa korupcijom.

Dalje, ova praksa stavlja studente iz siromašnijih porodica u podređen položaj pošto je manje verovatno da će dobiti visoke ocene na takvom prijemnom ispitu. Dodatno, pošto se nastava organizuje na fakultetu, studenti koji žive u drugim gradovima ne mogu je pohađati, što konkurenciju čini još nepravičnijom.

Troškovi života tokom studija

Kao što je pomenuto u uvodu ovog poglavlja, samo Slovenija prati troškove života studenata. U Sloveniji, ukupni troškovi prosečnog studenta koji živi samostalno iznose 342 evra, od kojih smeštaj i ishrana čine 65% troškova³⁴.

Pouzdani podaci o troškovima života tokom studija relevantni su za razvoj adekvatne strategije javnog i privatnog finansiranja, kako iz systemske, tako i iz studentske perspektive. Bez takvih podataka nije moguće izračunati stvarnu finansijsku dostupnost visokog obrazovanja. Informacija o finansijskoj dostupnosti visokog obrazovanja ima značajan uticaj na procenu opšte dostupnosti sistema visokog obrazovanja studentima uopšte, a posebno različitim grupama studenata. Kada bi se finansijska dostupnost merila u zemljama koje

su analizirane, razlike između stvarne mogućnosti pristupa između krajeva sa različitim prosečnim primanjima unutar jedne zemlje lako bi se uočile. Štaviše, mogle bi se adekvatno proceniti realne mogućnosti pristupa u odnosu na prosečna primanja različitih socioekonomskih grupa i manjina u društvu. Za razvoj pravednog sistema visokog obrazovanja, koji bi zaista obezbeđivao ravnopravne mogućnosti, i posebno za razvoj sveobuhvatnog sistema podrške studentima, podaci o finansijskoj dostupnosti su od ključne važnosti.

3.5.3. Prihodi studenata

Prihode studenata, kao što je objašnjeno u Poglavlju 2, mogu činiti:

- sopstvena primanja, ukoliko studenti rade tokom studija,
- podrška roditelja, bilo indirektno, kroz smeštaj i hranu, ili direktno, u novčanom iznosu,
- studentske stipendije i/ili krediti – iz javnih ili privatnih izvora, na sistemskom ili institucionalnom nivou,
- „nevidljiva“ ili indirektna podrška u vidu olakšica, oslobođenja od poreza itd.

Sopstvena primanja

U zemljama koje su obuhvaćene analizom, država podstiče zapošljavanje studenata dajući olakšice poslodavcima. Putem pravno regulisanih institucija³⁵, koje deluju kao posrednici, poslodavci mogu zapošljavati studente pod posebnom vrstom studentskog ugovora putem kojeg poslodavci plaćaju mnogo manje poreze i doprinose. U Srbiji je pravo na rad prema studentskom ugovoru garantovano samo studentima do 26. godine, bez obzira kada su upisali studije. Opet jedino Slovenija ima javno dostupne podatke o zapošljavanju studenata. U 2005. godini slovenački studenti radili su tokom studija zarađujući prosečno 430 evra (EuroStudents, 2005)³⁶. Iako se putem studentskih zadruga može lako pratiti zapošljavanje studenata, ovi podaci ne bi bili tačni u zemljama u kojima siva ekonomija i dalje ima važnu ulogu. U nekim zemljama, čini se da je raširena praksa zapošljavanja studenata bez ugovora i direktna isplata u novcu. S druge strane, zanimljivo je primetiti da je Hrvatska nedavno, usled velikih zloupotreba, uvela maksimalan prihod za studente. Poslodavci bi napravili studentski ugovor sa studentima koji nikada za njih nisu radili i za malu proviziju studenti bi dali platu redovnim radnicima koje poslodavac nije zvanično nikada zaposlio.

35 Ove institucije deluju kao pravni posrednici pri zapošljavanju studenata, ako poslodavci žele da zaposle studente pod studentskim ugovorom koji podrazumeva niže poreze i nema obavezu troškova osiguranja. U Sloveniji ove institucije se zovu studentski servisi, u Hrvatskoj studentski centri, a u Srbiji i Crnoj Gori to su studentske zadruge. Poslodavci mogu zapošljavati studente i pod redovnim ugovorima, ali su tada porezi i doprinosi veći.

36 www.campuseuropae.org/en/support/docs/bologna/eurostudent/eurostudent2005.pdf (posećeno 19. marta 2009).

Podrška roditelja

Kao što je već navedeno, jedino Slovenija prikuplja podatke o prihodima studenata. Kada je reč o prihodima studenata koji žive samostalno, 33% prihoda dolazi od roditelja. Mada ne postoje tačni iznosi, može se pretpostaviti da većina prihoda studenata iz Hrvatske, Crne Gore, Srbije i Albanije u najvećoj meri zavisi od podrške roditelja. Studenti koji su iz grada u kojem studiraju uglavnom žive sa roditeljima. Delimičan uzrok je to što propisi ne dozvoljavaju studentima u takvoj situaciji da se prijave za smeštaj u studentskim domovima. Čak i kada studenti moraju da se presele u mesto studiranja, roditelji obično pokrivaju životne troškove. Komparativno posmatrano, slovenački studenti su nezavisniji od svojih roditelja od studenata iz drugih zemalja koje su analizirane.

Studentske stipendije i/ili krediti

Zemlje u regionu nikada nisu imale sistem kredita i stipendija koji bi pokrio celokupnu studentsku populaciju, kao što je uglavnom slučaj u Zapadnoj Evropi. Slovenija ima najširi sistem stipendija u kojem svaki peti student ili 20% studentske populacije prima direktnu podršku od države u obliku zajma ili stipendije. U Hrvatskoj je država u 2005. godini dodelila 3501 stipendiju, što znači da je manje od 3% studenata primilo direktnu pomoć države. Srbija nije javno objavila ukupan broj studentskih stipendija koje država dodeljuje, mada interni izveštaji ministarstva prosvete sadrže ove podatke (u 2007. godini dodeljeno je 5881 stipendija i 17 387 kredita).

Svaka zemlja ima sopstvene složene kriterijume prema kojima se dodeljuju stipendije ili krediti. U Sloveniji deo stipendije dodeljuje se na osnovu kriterijuma izvrsnosti, a drugi deo na osnovu socijalnog položaja studenta. U Hrvatskoj postoji devet različitih vrsta stipendija, međutim, više od trećine njih dodeljuje se posebno talentovanim studentima redovnih osnovnih studija, a druga trećina na osnovu socijalnog položaja. Ostale stipendije raštrkane su na sedam različitih kategorija. I u Sloveniji i u Hrvatskoj broj stipendija je tako mali, a konkurencija za njih tako velika da čak i kategorije koje bi trebalo da budu bazirane na socijalnom položaju ili drugim kriterijumima i dalje u velikoj meri zavise od kriterijuma uspeha. Pri rangiranju studenata koji su se prijavili za stipendije osnovni faktor je uspeh u prethodnoj godini studija, što vodi tome da samo najbolji studenti među onima u lošijem socioekonomskom položaju mogu dobiti direktnu podršku od države. U Srbiji podaci o socioekonomskom položaju studenata nisu čak ni uslov pri dodeljivanju stipendija. Jedini kriterijum za stipendije jeste uspeh u prethodnoj godini studija, a čak su stipendije dostupne samo onim studentima koje finansira država – onima koji ne plaćaju školarinu. Slično tome, u Crnoj Gori, redovni studenti na budžetu imaju pravo da se prijave za stipendije. Stipendije se dodeljuju „talentovanim studentima“, koji su definisani kao studenti sa odličnim ocenama i posebnim afinitetom ka naučnom ili umetničkom radu i/ili su osvajali državna ili međunarodna takmičenja. Dodatno, u Crnoj Gori studenti koji su po sopstvenom nahođenju promenili oblast studija ne mogu da se prijave za stipendije.

U zemljama koje su obuhvaćene istraživanjem, stipendije se isplaćuju studentima na mesečnoj osnovi za trajanje školske godine – dakle za 10, a ne za 12 meseci. U Sloveniji stipendija iznosi 158 evra (20% prosečne plate), u Hrvatskoj od 68 do 109 evra u zavisnosti od tipa stipendije (13% prosečne plate), u Crnoj Gori državna stipendija iznosi između 25 i 37 evra (10% prosečne plate) i u Srbiji iznosi 64 evra (16% prosečne plate).

Srbija i Crna Gora su jedine zemlje koje imaju organizovan državni sistem kredita za studente. U Srbiji, država obezbeđuje kredite za oko 18 000 studenata, odnosno za 7,5% ukupne studentske populacije. Studenti koji imaju pravo na kredit su studenti koji se finansiraju iz državnog budžeta, drugim rečima, studenti koji ne plaćaju školarinu. Za razliku od stipendija, krediti se dodeljuju na osnovu kombinacije kriterijuma – uspeh sa prethodnih godina studija i socioekonomski položaj studenata koji se prijavljuju za kredite, mada se ovaj drugi kriterijum koristi samo pri prvom konkurisanju za kredit, ne i za nastavak korišćenja. Krediti su u iznosu jednaki stipendijama (64 evra) i isplaćuju se studentima na mesečnoj osnovi za 10 meseci. U Crnoj Gori, studenti koji se finansiraju iz državnog budžeta i koji ne promene oblast studija mogu da se prijave za studentske kredite. Vlada dodeljuje oko 4500 studentskih kredita godišnje ili za oko 20% ukupne studentske populacije. Pri dodeli stipendija osnovni kriterijum jeste uspeh iz prethodnih godina studija. Među studentima koji imaju jednak uspeh u prethodnim godinama studija, prednost se daje studentima koji mogu da dokažu da njihovi roditelji primaju socijalnu pomoć. Studentima se dodeljuje različit iznos kredita u zavisnosti od broja ESPB bodova, indeksa uspešnosti (na osnovu prethodnih godina studija) i godina studija. Minimalni iznos kredita je 25% viši od troškova smeštaja i ishrane u studentskim domovima i menzama. Ustanovljeni iznos kredita umanjuje se za 20% kada ga primaju studenti koji studiraju u mestu stanovanja. Uslovima pod kojima studenti u Crnoj Gori moraju otplatiti svoje kredite definisani su propisom koji reguliše sistem kredita i stipendija. Studenti su u obavezi da počnu da otplaćuju kredite jednu godinu nakon isteka propisanog trajanja studija³⁷. Period kada studenti moraju da počnu da vraćaju kredit može se prolongirati do 18 meseci posle propisanog trajanja studija. Konačni rok za otplatu kredita ne može biti duži od dvostrukog vremena predviđenog za završetak studija. U slučaju napuštanja studija, studenti su u obavezi da počnu da otplaćuju kredit tokom godine u kojoj su napustili studije. Studenti mogu i podneti molbu da ne otplaćuju kredit. U slučaju da studenti diplomiraju u propisanom roku sa prosečnom ocenom višom od 9, ne moraju da otplaćuju kredit. Ako je prosečna ocena tokom studija između 8,00 i 9,00 studenti otplaćuju 20% ukupnog iznosa kredita, a oni sa prosečnom ocenom između 7,00 i 8,00 moraju da otplaćuju 40% kredita. Dok je u Crnoj Gori propis koji reguliše stipendije i kredite lako dostupan putem interneta, u

37 Termin „propisana dužina studija“ odnosi se na period koji fakultet svojim statutom definiše kao očekivano trajanje studijskog programa. Studentima može trebati duže vremena da završe studije ili izuzetno mogu završiti studije ranije. Dodatno, studenti mogu odustati od studija.

Srbiji nije bilo moguće doći do propisa, te nisu dostupni uslovi pod kojim se otplaćuju krediti. Konkurs za dodelu kredita i stipendija u Srbiji navodi da su uslovi pod kojima se otplaćuje kredit definisani ugovorom o kreditiranju i definiše slučajeve pod kojima zajam može da bude umanjen ili otpisan.

Zanimljivo je primetiti da su u svim zemljama dostupni komercijalni krediti koje nude banke. Uslovi pod kojim se studenti prijavljuju, dobijaju kredite i pod kojima ih otplaćuju u potpunosti su diskreciono pravo banaka.

3.5.4. „Nevidljiva“ ili indirektna podrška

Pod pojmom „nevidljive“ ili indirektno podrške, kao što je definisano u Poglavlju 2, podrazumevamo različite vrste subvencija ili oslobođenja od poreza koja su dostupna studentima na osnovu njihovog statusa. U svim zemljama, osim u Hrvatskoj, svi studenti imaju jednaka prava i obaveze u pogledu indirektno podrške. U Hrvatskoj vanredni studenti nemaju prava na olakšice i oslobođenje od poreza, delimično zbog pretpostavke da su njihovo socijalno osiguranje i druga pitanja regulisana putem njihovog statusa zaposlenih lica. Zato se podaci za Hrvatsku odnose samo na redovne studente.

Studenti u zemljama čiji sistemi su analizirani imaju pristup zdravstvenoj i stomatološkoj zaštiti putem, u principu besplatnog, javnog studentskog zdravstvenog osiguranja. Usled promena u ukupnom sistemu javne zdravstvene zaštite, neki manji troškovi mogu se naplaćivati studentima za neke vrste usluga ili neke lekove u skladu sa opštim promenama u modelu participacije. U Srbiji, ova prava su ograničena na studente do 26 godina, bez obzira na to kada su upisali studije. Ovaj propis je u suprotnosti sa politikom učenja tokom celog života i predstavlja *de facto* prepreku za upis onih koji nisu otišli u visoko obrazovanje odmah posle završetka srednje škole.

Ishrana i smeštaj u zemljama regiona delimično su finansirani od strane države. Dok je subvencionisana ishrana dostupna svim studentima uglavnom putem sistema menzi, dotirani smeštaj dostupan je samo ograničenom broju studenata, u zavisnosti od smeštajnih kapaciteta domova. Mesta u domovima, poput školarina i uslova upisa, dodeljuju se na osnovu uspeha. Iako su Slovenija i Hrvatska investirale u izgradnju novih i proširenje postojećih smeštajnih kapaciteta, dugoročne projekcije o potrebama za domskim smeštajem ne postoje ni u jednoj zemlji.

U Sloveniji, oslobođenje od poreza za vanredne studente ima značajnu ulogu u finansijskoj podršci studentima. I studenti i poslodavci imaju poseban poreski tretman u sistemu u kojem posreduju studentski servisi. Takav aranžman doprinosi većoj i diversifikovanijoj ponudi honorarnih poslova za studente i u većini slučajeva znači i veće studentske plate.

Sve zemlje nude neke subvencije za prevoz. Međutim, one obično veoma variraju od zemlje do zemlje. Prevoz u gradu u kojem se nalazi institucija je obično subvencionisan i organizuje se lokalno u sistemu prevoza. U međugrad-

skom prevozu obično postoje popusti za studente, međutim, način na koji se oni obezbeđuju i organizuju veoma se razlikuje od zemlje do zemlje.

3.6. Rezime

Cilj rezimea jeste da istakne trendove i tendencije unutar sistema visokog obrazovanja, posebno u oblasti finansijske politike i prakse u analiziranim zemljama, kao i da ponudi određena rešenja do kojih su došle pojedine zemlje tokom reformi. Većim delom rezime prati strukturu ovog poglavlja. Rezime se završava prikazom diskusija o budućnosti finansiranja u zemljama čiji sistemi su analizirani i ulogom informacija u razvoju finansijske politike.

Pregled visokoobrazovnih sistema

Zemlje obuhvaćene analizom, Albanija, Crna Gora, Hrvatska, Slovenija i Srbija, razvile su sopstvene visokoobrazovne sisteme. Ipak, i dalje imaju zajedničko tranziciono okruženje i susreću se sa sličnim izazovima. Sve zemlje priključile su se Bolonjskom procesu i to je osnovni motor za ukupne promene visokoobrazovnih sistema. Zemlje su prošle kroz velike reforme u zakonodavstvu kako bi se omogućilo sprovođenje stavki Bolonjskog procesa. Istovremeno, reforme su otvorile veliki broj pitanja koja nisu direktno u vezi sa Bolonjskim procesom, posebno pitanje autonomije visokoobrazovnih institucija, odnosa između univerzitetskih i neuniverzitetskih institucija i statusa privatnih visokoobrazovnih institucija.

Sve zemlje uvele su, u skladu sa Bolonjskim procesom, dve glavne promene u svoje visokoobrazovne sisteme. S jedne strane, novi zakonski okvir predviđa uvođenje trociklične strukture zasnovane na akumulaciji i prenosu ESBP bodova, kao i reformisanim programima zasnovanim na ishodima učenja. S druge strane, predviđa se osiguranje kvaliteta i proces akreditacije koji bi trebalo da sprovedu nacionalne agencije za osiguranje kvaliteta. Mada je implementacija u različitim fazama i mada svi elementi prethodno navedenih reformi još nisu implementirani, u svim zemljama planirane reforme navode na raspravu o potrebi da se promene sadašnji mehanizmi finansiranja.

Implementacija trociklične strukture podrazumeva, između ostalog, nove pojmove nivoa studija, diploma, napretka tokom studija i tokova učenja. Novi pojmovi navode na diverzifikaciju i veću fleksibilnost u tokovima učenja, kao i na različite perspektive pristupa na različitim nivoima studija. Uvođenje osiguranja kvaliteta i procesa akreditacije trebalo bi da usmeri visokoobrazovne institucije i sistem u celini ka unapređenju kvaliteta na svim nivoima. Sveobuhvatna finansijska politika trebalo bi da uzme u obzir promene studentske perspektive, ne bi trebalo da opstruira osnovne ciljeve reformi i trebalo bi da uvede širi sistem podsticaja i podrške unapređenju kvaliteta.

Reforme koje se sprovode utiču i na odnos između univerzitetskog i ne-univerzitetskog sektora. U ovom pogledu, zemlje su razvile različite pristupe.

Bez obzira na pristupe, sve zemlje osim Slovenije, imaju prilično krut sistem u kojem postoje mnoga ograničenja i prepreke koje razdvajaju ISCED 5B i ISCED 5A programe. Fakulteti određuju kriterijume koji omogućavaju horizontalnu mobilnost između programa ili pristup master studijama u ISCED 5A i često obuhvataju dodatne kurseve, a retko prepoznaju prethodni rad u okviru ISCED 5B programa. Slovenački sistem visokog obrazovanja uspostavio je čvrste veze između ISCED 5B i ISCED 5A programa, te se horizontalna mobilnost čini jednostavnijom i pristup master nivou podložan je istim uslovima i za diplomce ISCED 5B i 5A programa. Zatim, neuniverzitetske institucije mogu, pored osnovnih i master studija, sprovoditi i doktorske studije pod određenim uslovima. U ovom kontekstu, zanimljivo je zapaziti da za razliku od ostalih zemalja u kojima oko 20% studenata studira na ISCED 5B programima, u Sloveniji nešto preko 40% studenata studira ISCED 5B programe. Imajući u vidu opis studenata na ISCED 5B programe, visokoobrazovni sistem u većini zemalja dominantno je univerzitetski orijentisan, mada sam broj neuniverzitetskih institucija govori drugačije.

U analiziranim zemljama, broj privatnih visokoobrazovnih institucija raste tokom poslednjih deset godina. Nova reforma zakonodavstva obezbedila je regulatorni okvir koji obuhvata i privatne i državne visokoobrazovne institucije, što pre nije bio slučaj. Potrebno je posebnu pažnju posvetiti tome da mehanizmi osiguranja kvaliteta i akreditacije budu jednaki i za državne i za privatne institucije. Dodatno, neke zemlje predvidele su mogućnost budžetskog finansiranja privatnih visokoobrazovnih institucija u slučajevima kada programi ili istraživanja zadovoljavaju javni interes. Uz izuzetak Slovenije, koja s vremena na vreme finansira privatne institucije, druge zemlje retko koriste ovu mogućnost. Ipak, studenti i dalje u najvećem broju studiraju na državnim visokoobrazovnim institucijama, što čini privatni sektor prilično malim. Pošto ekspanzija privatnog sektora u pogledu upisa studenata nije značajnija, može se zaključiti da trend privatizacije nema zapaženo mesto u analiziranim zemljama. Međutim, državne visokoobrazovne institucije postepeno su uvele naplaćivanje različitih troškova studentima i povećale broj studenata od kojih naplaćuju školarine.

Obuhvat i investicije u visoko obrazovanje

Prema UIS-u, prosečan obuhvat visokim obrazovanjem u zapadnoj Evropi je 67%, dok zemlje koje su analizirane imaju prosečan obuhvat između 30 i 45%, uz izuzetak Slovenije (66,7%) i Albanije (15,8%). Ipak, sve zemlje pripadaju kategoriji onih sa masovnim visokim obrazovanjem. I dalje se, međutim, čini da većina zemalja mora uložiti dodatni napor u povećanju obuhvata, kako bi dostigle Sloveniju i zapadnoevropske zemlje.

Imajući u vidu metodološke napomene, kao i kontekste visokoobrazovnih sistema koji su analizirani, ukupne investicije u visoko obrazovanje su prilično male. Dok Slovenija i Crna Gora investiraju nešto više od 1,10% BDP-a u visoko obrazovanje, Hrvatska i Srbija investiraju manje od 1%. Državne visokoobrazovne institucije dominantno zavise od finansiranja iz javnog budžeta. Regionalne i

lokalne investicije u visoko obrazovanje su marginalna pojava. Visokoobrazovne institucije imaju mogućnost da ostvaruju sopstvene prihode, međutim, teško je doći do ovih podataka. Neke procene govore da je oko trećina ukupne sume ostvarena na ovaj način, i to uglavnom putem školarina i drugih administrativnih troškova koji se naplaćuju studentima.

Zbog nedostupnosti podataka, nije moguće proceniti da li se javna davanja za visoko obrazovanje povećavaju ili smanjuju i u kojoj meri, niti proceniti u kojoj meri rast sektora visokog obrazovanja prate javne investicije u visoko obrazovanje. Nemoguća je i analiza odnosa između javnih sredstava i sopstvenih prihoda pošto su budžeti institucija netransparentni, posebno na fakultetskom nivou.

Finansiranje na sistemskom nivou

Univerziteti u zemljama koje su analizirane, sa izuzetkom Albanije, imaju isti istorijski razvoj. U zemljama bivše Jugoslavije univerziteti su bili organizovani kao samoupravne zajednice visokoobrazovnih institucija, a ne kao akademske institucije. Ključna karakteristika ovog sistema jeste slab i neintegrisan univerzitet, s jedne strane, i moćni i nezavisni fakulteti, sa druge. Institucije su odozdo opterećene decentralizovanim menadžmentom resursa (Zgaga, 1988). Istovremeno, u svim zemljama, država i državne institucije imaju ključnu ulogu u određivanju ne samo budžeta za visoko obrazovanje već i načina na koji se budžet troši budući da država definiše osnovne stavke (plate i doprinose za zaposlene, materijalne troškove itd). Sistem javnog finansiranja na nivou sistema i institucija u celini je pod uticajem specifične istorijske organizacije univerziteta i odnosa između države i visokoobrazovnih institucija.

Što se tiče sistemskog nivoa javnog finansiranja, u svim zemljama kanali alokacije usmereni su ka visokoobrazovnim institucijama. Samo u Sloveniji prisutan je element studentskog izbora u sistemu, jer je velik naglasak na ukupnom broju upisanih i diplomiranih studenata u formuli za finansiranje. Uslovi raspodele i nivo institucionalne autonomije u navedenim zemljama varira. Ipak, u većini zemalja institucijama se ne dodeljuje celokupna suma, već po stavkama. Hrvatska je razvila sistem u kojem se finansiranje prema stavkama pomerilo ka ukupnoj sumi koja se daje univerzitetima. Ovo vodi centralizovanijem univerzitetu, ali ne obavezno i finansijskoj autonomiji od države. Slovenija je jedina zemlja u kojoj postoji model alociranja celokupne svote i u kojoj je nivo finansijske autonomije institucija viši. U poređenju sa niskim nivoom finansijske autonomije kada se radi o upravljanju javnim sredstvima na nivou institucija, u upravljanju sopstvenim prihodima u većini zemalja, osim u Albaniji, institucije su u velikoj meri autonomne. Zbog neintegrisanog univerziteta, sopstveni prihodi ubiraju se na nivou fakulteta. Fakulteti, u suštini, ne odgovaraju ni državi ni univerzitetu za sopstvene prihode. Veoma često budžeti fakulteta smatraju se poslovnom tajnom i nisu javno dostupni. Crna Gora i Albanija su izuzetak u ovoj praksi. U obe zemlje država ima šira ovlašćenja da sprovede finansijsku reviziju visokoobrazovnih institucija.

Kada je reč o osnovi za alokaciju i o mehanizmima alokacije, ulazni kriterijumi imaju prevagu u svim zemljama. Mehanizmi alokacije, s jedne strane, razlikuju se među zemljama. Međutim, sa izuzetkom Hrvatske, u kojoj proces pregovora uključuje i posredničko telo (NSVO) predviđeno zakonom, ostale zemlje imaju formulu za javno finansiranje ili sličan sistem.

Finansiranje na nivou institucija

Specifična struktura neintegrisanih univerziteta u Crnoj Gori, Hrvatskoj, Sloveniji i Srbiji ima dalekosežne efekte na finansiranje na nivou institucija. Sve zemlje posvećene su procesu integrisanja univerziteta. Uprkos naporima koji se ulažu u reformu, fundamentalni korak integrisanja univerziteta u koherentnu i organizovanu strukturu samo je u nekoliko slučajeva ostvaren. Čak i u Sloveniji, koja je započela reforme početkom devedesetih, značajno ranije nego ostale zemlje, finansijska autonomija i dalje ima važnu ulogu u finansiranju na insititucionalnom nivou.

Sve zemlje odabrale su da raspodeljuju državna sredstva univerzitetima, koji su odgovorni da raspodele sredstva fakultetima. Samo u Srbiji, sredstva se alociraju direktno fakultetima. Ipak, čini se da je reforma mehanizama alokacije samo uvela dodatni korak u procesu, umesto ključnog uticaja na autonomiju fakulteta. Fakulteti u većini zemalja, osim ovog koraka, i dalje odlučuju koja sredstva će dodeliti univerzitetu i koliki budžet će univerziteti imati na raspolaganju. Uz takav sistem, malo je prostora za razvoj dugoročnih strategija kapitalnih investicija u strukturu ili osoblje na univerzitetskom nivou.

Specifična struktura univerziteta takođe određuje i institucionalni pristup prihodima koje stvara institucija, bilo putem naplaćivanja troškova od studenata ili putem alternativnih eksternih izvora. Uobičajen način stvaranja sopstvenog prihoda jeste putem školarina i drugih naplata od studenata. Ovo može dostići, prema nekim procenama, i jednu trećinu ukupnih prihoda institucije. Samo nekoliko fakulteta, uglavnom tehničkih, kao i pravnih i ekonomskih, ostvaruju značajne prihode pružajući konsultantske usluge ili na druge načine sarađujući sa privredom ili zajednicom. Takve velike razlike između fakulteta u pogledu kapaciteta da se prikupe dodatni prihodi predstavlja glavnu prepreku u procesu integrisanja univerziteta. Sopstveni prihod generiše se na nivou fakulteta, te se i smatra vlasništvom fakulteta. Fakulteti samostalno odlučuju u koje svrhe i na koji način će se ovi prihodi potrošiti, bez odgovornosti prema univerzitetu ili državi, a ponajmanje javnosti.

Finansiranje iz perspektive pojedinačnog studenta i pristup visokom obrazovanju

Pristup visokom obrazovanju podložan je *numeri clausi* u zemljama čiji sistemi su analizirani. Ukupan broj upisanih studenata određuje ministarstvo na osnovu predloga visokoobrazovne insititucije. Međutim, u većini zemalja *de facto* situacija jeste da visokoobrazovne institucije utvrđuju ukupan broj studenata nezavisno ili uz malo mešanje države, mada je došlo do izvesnih prome-

na u zemljama koje među standardima za akreditaciju imaju jasno definisane minimalne prostorne kapacitete. Dodatno, ministarstvo svake godine odlučuje o broju takozvanih „budžetskih mesta“ za studente koji ne moraju da plaćaju školarinu. Studentima se omogućava pristup visokoobrazovnim institucijama na osnovu kombinacije rezultata prijemnog ispita i uspeha iz srednje škole. Studenti sa najboljim rezultatima stižu tzv. „budžetska mesta“, u smislu da ne plaćaju školarinu (što ne znači da ne snose druge troškove vezane za studiranje). Studenti sa slabijim rezultatima moraju da plate školarinu visokoobrazovnim institucijama.

O iznosu školarine koji se naplaćuje studentima odlučuju visokoškolske institucije svake godine, iako u nekim zemljama vlade imaju zakonsko pravo da učestvuju u odlučivanju. Prosečan iznos školarina je nešto veći od prosečne mesečne plate, mada neki programi i fakulteti naplaćuju dvostruko ili trostruko veći iznos od prosečne plate. Razlika u odnosu između prosečne plate u zemljama EU i zemljama čiji sistemi su analizirani je ogromna, te je onda alarmantno uočiti da samo Velika Britanija, Holandija i Letonija naplaćuju veće školarine od zemalja koje su ovde analizirane. Štaviše, u zemljama regiona od studenata se naplaćuju i različiti administrativni troškovi. Mada samo u Sloveniji postoje sveobuhvatni podaci o ukupnim troškovima studenata tokom studija, troškovi studija u zemljama regiona mogu biti veoma visoki.

Relevantno je istaći da postoji veliki jaz između razvijenih (uglavnom urbanih) i nerazvijenih (uglavnom ruralnih) krajeva u zemljama obuhvaćenim analizom. Ovo predstavlja veliki izazov za studente koji žele da nastave sa svojim obrazovanjem, ali ne žive u urbanim univerzitetskim centrima. Mada ne postoje dubinska istraživanja strukture ukupne studentske populacije, opšta statistika o obrazovanju stratifikovana prema regionima ukazuje na neprestan trend produblivanja jaza između razvijenih i nerazvijenih krajeva u pogledu broja srednjoškolaca koji nastavljaju obrazovanje.

Zahvaljujući prethodno akumuliranom društvenom i kulturnom kapitalu (roditelja), studenti u boljem socioekonomskom položaju uglavnom bolje prolaze na nižim obrazovnim nivoima te su zbog toga i bolje rangirani pri upisu na fakultete. Dalje, česta praksa plaćanja dodatne nastave ili posebnih škola koje pripremaju učenike za prijemne ispite daje dodatnu prednost onima koji bolje ekonomski stoje. Mali broj studija koji je sproveden na ovu temu pokazuje da studenti u boljem socioekonomskom položaju čine veći deo studentske populacije i to posebno na univerzitetima, nesrazmerno u odnosu na udeo u ukupnoj populaciji. Dodatno, studenti u boljem socioekonomskom položaju čine najveći deo studenata koji ne plaćaju školarinu (Vukasović, 2007).

Sistem podrške studentima je uglavnom zasnovan na sistemu indirektno podrške, a ne na direktnoj podršci studentima. Svi studenti, uz izuzetak Hrvatske, u kojoj samo redovni studenti imaju pristup direktnoj ili indirektnoj državnoj podršci, imaju pravo na zdravstvenu i stomatološku zaštitu, subvencioniranu ishranu, a u većini slučajeva i na dotirani gradski prevoz. Subvencije za

smeštaj su takođe dostupne, ali ograničenom broju studenata i samo onima čije mesto stanovanja nije u gradu u kojem se nalazi visokoobrazovna institucija. Država, takođe, nudi podsticaje za zapošljavanje studenata tako što smanjuje doprinose koje poslodavci treba da plate ukoliko zapošljavaju studente.

U pogledu direktne podrške studentima, sistem stipendija nije univerzalan. Broj dostupnih stipendija je ograničen na mali broj studenata. Dok Srbija i Crna Gora dodeljuju stipendije samo na osnovu uspeha tokom studija, Hrvatska i Slovenija imaju dodatne kategorije koje obuhvataju socioekonomski položaj studenata. Međutim, broj dostupnih stipendija je veoma mali, posebno u Hrvatskoj (manje od 3% studentske populacije), u kojoj čak i stipendije studentima lošijeg socioekonomskog položaja zavise od uspeha tokom studija.

U svim zemljama dostupni su i komercijalni krediti koje nude banke. Kriterijumi pod kojima se studenti prijavljuju, odluke o odobravanju kredita i režim otplate diskreciono su pravo svake banke. Samo Srbija i Crna Gora imaju razvijen sistem kreditiranja studenata, mada opet sistem nije univerzalan. Mada je broj kredita nešto veći od broja stipendija, ukupan broj kredita je i dalje prilično mali – oko 20% ukupne studentske populacije prima kredite. Krediti se dodeljuju studentima prvenstveno na osnovu uspeha tokom studija, dok je uticaj socioekonomskog položaja zanemarljiv. I dalje, zbog malog broja kredita koji se dodeljuju, uspeh ima važnu ulogu u odobravanju kredita.

Mada ne postoje studije koje prate strukturu ukupne studentske populacije i broj i strukturu onih koji primaju stipendije i kredite, važno je napomenuti da studenti u najtežoj finansijskoj situaciji, koji moraju da rade, pored studija, i koji nemaju dobre uslove za studiranje kod kuće, verovatno imaju i niže ocene. Jedan od efekata ovakvog sistema je da studenti kojima je to najpotrebnije budu isključeni iz postojećeg sistema stipendija.

U osnovi sistema koji postoji u analiziranim zemljama jeste kriterijum izvrsnosti. Ovaj kriterijum mnogi akteri često predstavljaju kao objektivni kriterijum koji omogućava pravičnu raspodelu dostupnih mesta i budžetskih mesta za studije, kao i stipendija i kredita. Ovo gledište retko se dovodi u pitanje u akademskoj zajednici, pa čak ni u društvu, zbog duge tradicije ograničenog pristupa visokom obrazovanju, koje je u ranoj fazi procesa omasovljenja. Međutim, socioekonomski položaj studenata u sistemu zasnovanom na izvrsnosti igra odlučujuću ulogu u mogućnostima pristupa, kao i pri mogućnosti studenata da završe studije. Posledično, analiza ukazuje na zaključak da postojeće procedure za pristup i sistem podrške studentima ograničavaju pristup studentima u lošijem socioekonomskom položaju, posebno onima koji dolaze iz nerazvijenih krajeva.

Uloga informacija u procesu formulisanja politika

Reforme visokog obrazovanja su u toku u svim zemljama obuhvaćenim ovom studijom. Diskusija o finansiranju visokog obrazovanja na svim nivoima i iz svih perspektiva ostaje jedna od važnih tema. Uloga informacija, podataka

i istraživanja od ključne je važnosti za obezbeđivanje dobro zasnovane javne diskusije i za formulisanje sveobuhvatnih politika razvoja visokog obrazovanja.

Jedan od najzahtevnijih zadataka tokom sprovođenja ove analize bilo je pitanje nedostatka informacija i podataka o visokoobrazovnim sistemima, posebno u pogledu finansiranja visokog obrazovanja. Postoji nekoliko izazova sa kojima se zemlje susreću kada se radi o prikupljanju i dostupnosti podataka. S jedne strane, zemlje nemaju razvijenu tradiciju prikupljanja podataka o visokom obrazovanju, te su metodi i obim prikupljenih podataka i statistike trenutno u fazi razvoja. Dodatno, zemlje nisu članice organizacija koje redovno prikupljaju statistiku visokog obrazovanja, zato neki podaci kojima se lako pristupa u drugim zemljama jednostavno nisu dostupni. Drugi izazov u prikupljanju podataka jeste neintegrisanost univerziteta, što dovodi do toga da univerzitetsko rukovodstvo često nema dovoljno kapaciteta, a ponekad ni autoriteta da traži podatke, posebno kada je reč o osetljivim podacima poput finansiranja i budžeta samostalnih fakulteta. Štaviše, i kada podaci postoje, često nisu javno ili lako dostupni. Prikupljeni podaci obično se čuvaju u ministarstvima i drugim visokoobrazovnim posredničkim telima ili unutar univerziteta. Praksa objavljivanja podataka putem interneta ili u redovnim periodičnim publikacijama na transparentan, dostupan i raširen način i dalje ne postoji. U nekoj meri, Slovenija je izuzetak jer je jedina zemlja u kojoj je pristup podacima lakši i u kojoj je širi opseg dostupnih podataka o visokom obrazovanju.

Dostupnost podataka o sistemu visokog obrazovanja je od ključne važnosti za kreiranje bilo kakve politike visokog obrazovanja. Kako bi se procenilo da li je moguće razviti sveobuhvatan i koherentan sistem javnog finansiranja visokog obrazovanja, potrebno je uložiti više napora u prikupljanje i sistematizovanje podataka i informacija o visokom obrazovanju. Poseban naglasak trebalo bi staviti na analizu prihoda i troškova fakulteta i na socioekonomski položaj i finansijske uslove studiranja i uticaj koji oni imaju na studentsku populaciju jer ovi podaci doslovce ne postoje u zemljama obuhvaćenim analizom. Ukoliko ti podaci nisu dostupni široj javnosti, različiti akteri ne mogu biti u poziciji da vrednuju u kojoj meri je sistem odgovarajući. Stoga, činjenica da neki ključni podaci u vezi sa javnim finansiranjem visokog obrazovanja nisu dostupni u zemljama regiona ilustruje ograničenja za adekvatno formulisanje politika. Dodatno, svaki cilj visokog obrazovanja, a i posebno ciljevi specifični za politiku javnog finansiranja ne mogu biti procenjeni bez relevantnih i pouzdanih informacija o sistemu kao celini i o pojedinačnim institucijama.

Literatura

- Crosier, D., L. Purser and H. Schmidt (2005) *Trends V: Universities shaping the European Higher Education Area*. Brussels EUA.
- Jongbloed, B. (2003) Institutional Funding and Institutional Change. In Goe-degebuure, L. and J. File (Eds.) *Real Time Systems. Reflections on the Higher Education in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia*. Brno: CHEPS and Vitum Press.

- Jongbloed, B. and H. Vossensteyn (2004) Keeping up performances. An international survey of performance based funding in higher education. In Tight, M. (2004) (Ed.) *The Routledge-Falmer Reader in Higher Education*. London: Routledge-Falmer.
- Kump et al. (1998) Slovenia: System of Higher Education. In Clark, B. R. et al. (Eds.) *Education: The Complete Encyclopaedia*. Oxford: Elsevier Science (CD ROM).
- Neave, G. (2003) On the Return from Babylon: A long voyage around history, ideology and system change. In Goedegebuure, L, and J. File (Eds.) *Real Time Systems. Reflections on the Higher Education in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia*. Brno: CHEPS and Vitum Press.
- Malaj et al. (2005) *Albania, Financial Management in the Education System: Higher Education*. BERG Working Paper Series on Government and Growth, Bamberg University.
- Vukasović, M. (2007) *Higher Education and Social Stratification in Serbia 1990-2005*. Aveiro: Universidade de Aveiro. Master thesis.
- Zgaga, Pavel (ed.) (1998) *Developement of higher education in Slovenia*. Ljubljana: Ministry of Education and Sport of Republic of Slovenia.
- Zgaga, Pavel (2005) *The importance of education in social reconstruction. Visages of education*, Ljubljana/Wien: University of Ljubljana/Kulturkontakt.
- Zakoni i drugi onlajn izvori informacija*
- Bologna National Reports 2005 <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/national-reports2005.htm> (posećeno 10. maja 2009).
- Bologna National Reports 2007 <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/national-reports2007.htm> (posećeno 10. maja 2009).
- EUROSTUDENT 2005. Social and Economic Conditions of Student Life in Europe 2005. www.campuseuropae.org/en/support/docs/bologna/eurostudent/eurostudent2005.pdf (posećeno 19. marta 2009).
- EURYDICE (2007) Key Data on Higher Education in Europe http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/0_integral/088EN.pdf (posećeno 10. maja 2009).
- Higher Education Act, Slovenia (consolidated text, 2004) http://www.see-educoop.net/education_in/pdf/2004-act-higher-education-slo.pdf (posećeno 22. marta 2009).
- Ministry of Science, Education and Sports. (2007) OECD Thematic Review of Tertiary Education: Country Background Report – Croatia. www.mzos.hr (posećeno 1. septembra 2008).
- Pravilnik o kriterijumima, načinu, uslovima i visini naknade za ostvarivanje prava na smještaj i ishranu u domu, studentski kredit, stipendiju i participaciju prevoza, Republika Crna Gora <http://www.gom.cg.yu/files/1174476832.doc> (posećeno 22. marta 2009).

- Uredba o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov, članic univerz, od leta 2004 do leta 2008 (Uradni list RS, št. 134/03, EVA 2003-2311-0222, veljavnost od 31.12.2003, uporaba od 1.1.2004), http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/doc/dokumenti_visokosolstvo/zakonodaja_VS/Uredba_o_JF_01.doc (posećeno 22. marta 2009).
- Zakon o visokem šolstvu Republike Slovenije (ZViS-UPB3), 119. Uradni list RS, št. 119/2006 z dne 20.11.2006 <http://www.uradni-list.si/1/content?id=76475> (posećeno 22. marta 2009).
- Zakon o visokom obrazovanju Republike Crne Gore („Službeni list RCG“ br. 60/03) <http://www.gom.cg.yu/files/1117197385.pdf> (posećeno 22. marta 2009).
- Zakon o visokom obrazovanju Republike Srbije http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/akta_detalji.asp?id=271&t=Z (posećeno 19. marta 2009).
- Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju Republike Hrvatske („Narodne novine“ br. 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 46/07 <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/306330.html>) (posećeno 19. marta 2009).

4. FINANSIRANJE NEINTEGRISANOG UNIVERZITETA U SRBIJI - INSTITUCIONALNA STUDIJA SLUČAJA

Mihajlo Babin i Predrag Lažetić

4.1. Uvod

U ovoj publikaciji se sistem finansiranja visokog obrazovanja analizira uglavnom iz makro-perspektive. Studija slučaja koju predstavljamo u ovom poglavlju usmerena je ka mezo i mikro-nivou, odnosno bavi se finansiranjem pojedinačnih fakulteta i departmana unutar jedne institucije (univerziteta). Finansijski sistem na nivou institucije i departmana odslikava praktičnu primenu sistema propisa, ali takođe omogućava uvid u konkretne stvarnosti visokoobrazovnih institucija u regionu u poređenju sa drugim delovima sveta. Specifična priroda institucija ogleda se u jedinstvenom karakteru univerziteta u bivšim jugoslovenskim republikama: institucije su tipično neintegrisane te svaki fakultet unutar jedne institucije predstavlja nezavisno pravno lice. Pravna samostalnost pojedinačnih fakulteta unutar univerziteta određuje, takođe, i njihovu finansijsku poziciju koja se ispoljava u nepostojanju bilo kakve integrisane finansijske politike na institucionalnom nivou. Organizacione jedinice univerziteta (fakulteti i u, nekim slučajevima, departmani) finansijski su nezavisni i zato uživaju široka ovlašćenja u pogledu prihoda. Takva situacija pogoduje raznovrsnostima sistema i politika u vezi sa distribucijom prihoda, čak i unutar jedne iste institucije.

Imajući na umu prethodno navedene karakteristike, za potrebe ove studije slučaja odabran je jedan univerzitet u Srbiji. Osnovna namera bila je da se opiše raznovrsnost rešenja u vezi sa finansijskim politikama i strukturama na različitim fakultetima unutar odabrane institucije.

Prvo, cilj nam je da objasnimo opšte funkcionisanje finansijskog sistema na mikro-nivou. Polazeći od toga, predstavilićemo istorijski razvoj današnjeg sistema finansiranja visokog obrazovanja u Srbiji, i to u pogledu:

- odnosa između budžetskog planiranja i alokacije državnih sredstava za visoko obrazovanje,
- regulative koja se tiče distribucije sredstava iz državnog budžeta, uključujući dinamiku i nivoe planiranja prihoda na fakultetskom nivou i
- situacije u vezi sa sistemom kontrole trošenja i realizacije finansijskih planova.

Zatim, namera nam je da identifikujemo i konceptualizujemo tipične mikro-modele distribucije prihoda, ali i drugih resursa fakulteta na osnovu sledeća tri aspekta:

- struktura prihoda
- organizaciona i akademska diferencijacija i
- način razmišljanja i stavovi donosilaca odluka na nivou fakulteta.

Kao zaključak, nudimo sumarnu ocenu trenutnog sistema finansiranja visokog obrazovanja zasnovanu na nalazima sa institucionalnog i fakultetskog nivoa.

4.2. Metodološke napomene

Prateći navedenu argumentaciju i analitički pristup odabrali smo studiju slučaja koja obuhvata tri fakulteta jedne institucije u Srbiji. Smatramo da su ovi slučajevi dovoljno raznovrsni, tj. da u dovoljnoj meri odslikavaju raznolikost u pogledu izvora prihoda, kao i njihove apsolutne vrednosti, razlike u organizacionoj strukturi i različite pristupe finansijskom menadžmentu pojedinačnih fakulteta.

Odlučili smo da primenimo kombinaciju kvalitativnih metoda, koristeći kao primarni instrument i izvor informacija polustrukturirane intervju sa predstavnicima fakulteta koji u datom trenutku jesu, ili su nekada bili odgovorni za finansije na svojim fakultetima (uglavnom dekani ili prodekani) kao metod istraživanja. Dodatno, analizirali smo relevantnu regulativu o finansiranju visokog obrazovanja i statističke preglede izvora prihoda i troškova koje su nam predstavili odabrani fakulteti.

Intervjui su bili strukturirani oko tri grupe pitanja. Prva grupa pitanja imala je za cilj pronalaženje detalja o finansijskom sistemu unutar univerziteta o kojem je reč, druga grupa se fokusirala na načine i principe distribucije sopstvenih prihoda na fakultetskom nivou (prihod od školarina i usluge trećim stranama). Poslednja grupa pitanja ticala se percepcije osoba koje su intervjuisane o finansiranju visokog obrazovanja u Srbiji na mikro-nivou. Intervjuisane osobe upitane su za mišljenje o državnoj regulativi u vezi sa finansiranjem visokoobrazovnih institucija, svoje viđenje budućeg razvoja sistema finansiranja visokog obrazovanja i slično.

Najvažnija metodološka napomena je, međutim, naša odluka da sve izvore informacija, „identitet“ fakulteta i univerziteta i osobe koje su intervjuisane tretiramo kao anonimne. Razlog za to je naša želja da koliko god je to moguće analiziramo stvarnu situaciju u smislu lokalne perspektive na sistem upravljanja finansijama na različitim fakultetima uključujući i probleme i rešenja koja mogu da obuhvate i kreativnost u interpretiranju državnih propisa. Odluka da ne otkrivamo nijednu informaciju koja bi omogućila identifikovanje slučajeva koji su analizirani možda je učinila tekst previše usmerenim ka meta-nivou, bez konkretnih primera i ilustracija. Ipak, nadamo se da, uprkos ovom nedostatku, on pruža korisna i zanimljiva saznanja.

Druga metodološka napomena tiče se mogućnosti primene rezultata analize u uopštavanju situacije u celini. Postoji određena osnova za komparativni pristup i regionalnu generalizaciju, posebno u slučaju zemalja u kojima dominira model neintegrisanog univerziteta sa finansijskom autonomijom fakulteta. Smatramo da interna organizacija univerziteta i autonomija koja je data departmanima ili fakultetima ima mnogo snažniji uticaj na rešenja na mezo i mikro-nivou nego propisi na makro-nivou. S tim u vezi, trebalo bi da naglasimo da proširenje zaključaka na ceo region ne bi moglo biti urađeno bez određenih rezervi, pošto se propisi koji regulišu finansiranje visokoobrazovnih institucija razlikuju u svakoj zemlji (videti Poglavlje 3).

4.3. Državno finansiranje visokog obrazovanja u Srbiji

4.3.1. Istorijski razvoj

Analiza finansiranja visokog obrazovanja u Srbiji u ovom delu obezbediće ključne informacije o strukturi i alokaciji javnih finansija za visoko obrazovanje.

Posmatrano iz istorijske perspektive, postoje dva važna paralelna procesa koja su imala ogroman uticaj na razvoj sistema finansiranja visokog obrazovanja: decentralizacija menadžmenta sa univerzitetskog na fakultetski nivo i omasovljenje visokog obrazovanja.

- 1) Proces dezintegracije univerziteta počeo je tokom osamdesetih. Bio je ukorenjen u ideji samoupravljanja i cilj je bilo restrukturisanje univerziteta kako bi bili sličniji takozvanim „organizacijama udruženog rada“ (Zgaga, 1996). Kao rezultat ovog procesa svi fakulteti stekli su status samostalnih pravnih lica. Ovaj status kasnije im je omogućio da samostalno, bez konsultacije sa univerzitetskim nivoom, predlažu broj studenata za upis (tzv. *numeri clausi*), da određuju nivo školarina i stvaraju posebne sisteme distribucije sopstvenih prihoda.
- 2) Omasovljenje visokog obrazovanja u Srbiji počelo je šezdesetih, a najnoviji intenzivni porast broja studenata u visokom obrazovanju počeo je devedesetih godina i traje i dalje (Vukasović, 2007). Različiti razlozi uticali su na omasovljavanje i većina njih slična je onima u ostatku Istočne Evrope, barem što se tiče poslednjeg talasa omasovljenja (ekonomske promene, tranziciona nezaposlenost, porast zahteva za novim profesijama itd.). U Srbiji, omasovljenje visokog obrazovanja je imalo i dodatnu dimenziju koju su donele specifične okolnosti Srbije tokom devedesetih: veliki broj izbeglica, ratovi u bivšoj Jugoslaviji¹ itd.

¹ Studiranje nudi zakonsku mogućnost da se odloži služenje vojnog roka, koji je i dalje obavezan (mada od 2003. godine postoji mogućnost prigovora savesti). Ovo su posebno koristili studenti koji su hteli da izbegnu regrutaciju i opasnost od slanja na bojišta. Ovo znači da izvestan, mada neodrediv, broj studenata nije zaista studirao.

Pored navedenih okolnosti, na današnji sistem finansiranja visokog obrazovanja uticali su i sledeći izazovi sa kojima je država bila suočena:

- a) porast nezaposlenosti (ekonomski krah posle 1992. godine kada su UN uvele ekonomske sankcije),
- b) povećanje potrebe za visokim obrazovanjem i
- c) nedostatak sredstava za visoko obrazovanje.

Pošto je veoma teško odrediti međuzavisnost između navedenih izazova, analiza može biti zasnovana na činjenicama i toku događaja. Tokom narednog perioda (posle 1992), država je postepeno povećavala upisne kvote i dozvolila postepeno uvođenje školarina. Efekat ove odluke bio je takav da se više studenata moglo upisati na visokoškolske institucije posle završetka srednje škole. Posledično, ovo je smanjilo neposredan pritisak na tržište rada. S druge strane, fakulteti su stekli više sopstvenih prihoda od školarina i popustio je zahtev za državnim finansiranjem.

Današnji sistem finansiranja razvija se od početka devedesetih. Prve strukturalne promene dogodile su se 1992. godine uvođenjem nove kategorije studenata koji su prinuđeni da sufinansiraju svoje studije (Zakon o univerzitetu, 1992). Ova promena nije značajno uticala na učešće studenata iz nižih socioekonomskih slojeva, pošto je sufinansiranje podrazumevalo da studenti plaćaju simboličan iznos. Treća kategorija studenata, u potpunosti samofinansiranih, uvedena je kasnije Zakonom o univerzitetu iz 1998. godine (Zakon o univerzitetu, 1998). Prema ovom zakonu visoko obrazovanje bilo je „besplatno“ za studente koje finansira država (nisu plaćali školarine, ali jesu sve ostale studijske troškove (knjige, administrativne takse i troškove života), a sufinansirajući studenti su i dalje plaćali skromne školarine. Međutim, školarine za samofinansirajuće studente bile su veoma visoke na nekim fakultetima. Podela između državno finansiranih, sufinansiranih i samofinansiranih studenata pravljena je tokom upisa i studenti su rangirani prema rezultatu iz srednje škole (maksimum 40% od ukupnog broja poena) i rezultata prijemnog(ih) ispita (maksimum 60% od ukupnog broja poena). Studenti su mogli promeniti status na osnovu svojih rezultata (položenih ispita). Zanimljivo je primetiti da uvođenje školarina u Srbiji nije bilo primarno uslovljeno nedostacima u državnom budžetu i finansijskim resursima. Mada je ekonomska kriza bila na vrhuncu tokom 1992-1993. godine, uvođenje školarina implementirano je pet godina kasnije, 1998. godine. Sadašnji sistem datira iz 2002. godine kada je kategorija sufinansiranih studenata napuštena izmenom zakona (Zakon o univerzitetu 2002). Ovo rešenje je produbilo jaz između studenata koji se finansiraju iz budžeta i samofinansirajućih studenata, koji je i danas prisutan. Poslednja promena regulative, u vidu novog Zakona o visokom obrazovanju, dogodila se 2005. godine (Zakon o visokom obrazovanju, 2005) i uvela je novu dinamiku studiranja i, formalno, novi oblik javnog finansiranja visokog obrazovanja, kroz pregovore između institucija i države. Međutim, kao što će biti pojašnjeno kasnije, finansiranje visokog obrazovanja u praksi se još uvek odvija prema podzakonskim aktima donetim tokom devedesetih.

Uvođenje školarina praćeno je razvojem propisa i mehanizama za njihovo usvajanje, upotrebu i raspodelu. Iznos školarine prvo predlaže pojedinačni fakultet, zatim se iznos odobrava na univerzitetskom nivou i kasnije od strane vlade. Međutim, ova procedura je, u suštini, samo formalnost pošto se u praksi fakultetski predlozi retko menjaju. Proces akreditacije visokoobrazovnih institucija, koji je u toku, uvodi nove mehanizme određivanja broja studenata koji se može upisati, i u osnovi će umanjiti državnu kontrolu nad upisnom politikom. Ukupan broj studenata je propisan akreditacionim standardima i trebalo bi da bude zasnovan na broju nastavnog osoblja i fakultetskog prostora i opreme (Nacionalni savet za visoko obrazovanje, 2007). Pored formalnog odobrenja iznosa školarine, jedini stvarni kontrolni mehanizam upisne politike koji će država imati biće određivanje odnosa budžetskih i samofinansirajućih studenata.

Drugi važan izvor prihoda za fakultete je uvođenje i naplaćivanje različitih vrsta administrativnih troškova. Odnos između javnog finansiranja i sopstvenih prihoda u ukupnim приходima fakulteta snažno utiče na nivo autonomije u upravljanju troškovima. Javna sredstva su specifikovana i moraju biti utrošena prema specifikovanoj svrsi, što ograničava finansijsku autonomiju fakulteta u smislu upravljanja sredstvima koja su dobijena od države. S druge strane, fakulteti su potpuno samostalni u upravljanju sopstvenim приходima. Ovaj aspekt biće dodatno analiziran na primeru tri odabrana fakulteta.

4.3.2. Makroekonomski aspekt i struktura finansiranja visokog obrazovanja u Srbiji

Analizu institucionalnog aspekta finansiranja visokog obrazovanja u Srbiji potrebno je postaviti u širi kontekst budžetskog planiranja. Sistem finansiranja visokog obrazovanja definisan je posebnim podzakonskim aktom koji se zove Uredba o normativima i standardima uslova rada univerziteta i fakulteta za delatnosti koje se finansiraju iz budžeta (u daljem tekstu Uredba, videti Vlada Republike Srbije, 2005).

Trenutni pristup definisanju pravila za finansiranje visokog obrazovanja putem podzakonskih akata ima određenih prednosti budući da se Uredba, kao podzakonski akt, može lakše promeniti nego zakonska regulativa, što znači da je izbegnuto gubljenje vremena u dugim parlamentarnim procedurama. Međutim, opštom budžetskom politikom svake godine određuje se iznos raspoloživih javnih sredstava za visoko obrazovanje. U skladu sa projektovanim izmenama javnih prihoda i željenog nivoa budžetskog bilansa, Ministarstvo finansija priprema Zakon o državnom budžetu sa predviđenim izmenama u svim vrstama javnih davanja. Ovo znači da proces pripremanja Zakona o državnom budžetu direktno utiče na iznos sredstava koja će biti raspodeljena visokom obrazovanju. Po vladinoj verifikaciji, Parlament usvaja Zakon o državnom budžetu. Ovo se mora uraditi pre početka sledeće kalendarske godine².

2 U Srbiji, budžetska godina jednaka je kalendarskoj.

Iznos javnih davanja za visoko obrazovanje deo je ukupnih budžetskih sredstava za obrazovanje, koja su deo ukupnih javnih troškova. Na makro-nivou, dodeljena javna sredstva su striktna i ne mogu se menjati tokom sprovođenja budžeta. Osnovni razlog za ovo pravilo je očuvanje budžetske ravnoteže i održavanje makroekonomske sigurnosti. Ovo pravilo direktno znači da, tokom implementacije budžetskog finansiranja, nije moguće povećati nijednu stavku bez obzira na neku specifičnu javnu funkciju. Ovo pravilo veoma utiče na finansiranje visokog obrazovanja. U praksi, ukoliko postoje neke promene na mikro-nivou koje podrazumevaju povećanje potrebe za državnim finansiranjem (detaljnije o tome u nastavku), uprkos obavezi propisanoj Uredbom, država ne bi mogla da usmeri dovoljno sredstava fakultetima. Međutim, pošto su sredstva za visoko obrazovanje specifikovana, tokom implementacije budžeta neka sredstva mogu biti alocirana iz jedne stavke u drugu i ovim se mogu delimično obezbediti potrebna sredstva za neke potrebe na mikro-nivou. Ipak, ukupan iznos za visoko obrazovanje ostaje isti.

4.3.2.1. Instrumenti za državno finansiranje plata nastavnog osoblja

Većina državnih sredstava za visoko obrazovanje namenjena je platama nastavnog (i administrativnog) osoblja. Ovaj deo Uredbe je najkomplikovaniji i zato će biti detaljno objašnjen.

Važno je razumeti da je iznos plate nastavnog osoblja na jednom fakultetu proračunat isključivo na osnovu nedeljnog fonda časova i da ne uzima u obzir vreme koje se provodi u istraživanju ili administrativnom radu. Nenastavne aktivnosti deo su Uredbe posvećene opisu poslova nastavnog osoblja u punom radnom vremenu, a Uredba, u stvari, ne uzima u obzir ove aktivnosti kada se računa ukupna suma koju država obezbeđuje (ili bi trebalo da obezbedi) za plate nastavnog osoblja.

Formula za obračunavanje *iznosa sredstava za plate nastavnog osoblja* (A) na prvi pogled može delovati jednostavno, ali posle analize na kraju poglavlja postaće jasno da je ona, u stvari, veoma složena.

Osnovni instrumenti za obračunavanje iznosa sredstava iz državnog budžeta za finansiranje plata nastavnog osoblja jesu:

- 1) *Broj potrebnog nastavnog osoblja* (BPNO) za sve studijske programe na fakultetskom nivou.
- 2) *Prosečan koeficijent* (PK) *složenosti posla* za svo nastavno osoblje na nekom fakultetu.
- 3) *Osnovice za obračun plata* (OP) zaposlenih u sektoru visokog obrazovanja.

$$A = BPNO \times PK \times OP$$

Osnovica za obračun plata je deo formule koji je određen kolektivnim ugovorom između sindikata i države. Obično se pregovara svake godine i s vremena na vreme modifikuje se u skladu sa inflacijom. Na osnovu osnovice

obračunavaju se svi drugi doprinosi poslodavaca za zdravstveno, socijalno i penziono osiguranje i prosečan iznos uzima se kao osnova za dalje proračune. **Prosečni koeficijent** predstavlja prosek svih koeficijenata nastavnog osoblja zaposlenih na nekom fakultetu. Svaki član nastavnog osoblja ima određeni koeficijent na osnovu kog se osnovica umnožava da bi se odredila ukupna plata. Ovaj koeficijent određuju naučno i nastavno zvanje i trebalo bi da odslikava odgovornost za određenu radnu poziciju. Uredba propisuje koeficijente za svaku kategoriju nastavnog osoblja i ovi koeficijenti koriste se pri izračunavanju budžetskih sredstava za plate. Međutim, sami fakulteti mogu slobodno odrediti koeficijente za svoje zaposlene putem specifičnih kolektivnih ugovora.

Broj potrebnog nastavnog osoblja (BPNO) u formuli je najkomplicovaniji faktor za izračunavanje. Klasifikacija nastavnog osoblja radi se u skladu sa pravnom procedurom koja propisuje uslove za izbor u određena nastavna zvanja. U osnovi, nastavno osoblje deli se u dve kategorije: nastavnici i saradnici. Uredba predviđa pravila raspodele uzimajući u obzir ove dve kategorije. Tipičan studijski program u Srbiji čini određen broj sati predavanja i određen broj sati vežbi za svaki predmet. Prema zakonu, nastavno osoblje koje može da drži predavanja su nastavnici (akademska zvanja od docenta do redovnog profesora). Saradnici mogu da drže vežbe ili seminare³ (akademska zvanja od saradnika u nastavi do asistenta)⁴.

Uredbom je definisano da nastavnici imaju *6 nastavnih sati nedeljno* i da saradnici imaju *10 nastavnih sati nedeljno*. Oba broja su izvorno osmišljena samo u svrhu definisanja iznosa državnog finansiranja plata nastavnog osoblja na nekom fakultetu.

Broj potrebnog nastavnog osoblja (BPNO) na nekom fakultetu je zato suma potrebnih nastavnika i saradnika. Broj potrebnih nastavnika i saradnika obračunava se tako što se takozvani *ukupan sedmični broj norma-časova* (SBNČ) za predavanja podeli sa 6 i takozvani *ukupan sedmični broj norma-časova* (SBNČ) za vežbe podeli sa 10.

$$BPNO = (\sum \text{SBNČ za predavanja} / 6) + (\sum \text{SBNČ za vežbe} / 10)$$

Najkomplicovanija za izračunavanje i objašnjavanje je *suma sedmičnog broja norma-časova za predavanja i vežbe*. Termin „norma“ u ovom slučaju znači da ovi brojevi nedeljnih nastavnih sati ne odslikavaju obrazovnu stvarnost i realan broj nastavnih sati nedeljno koje ima nastavno osoblje. Upravo suprotno, termin se koristi da bi se naglasilo da su ovi brojevi proizvod normi koje propisuje Odluka. *Sedmični broj norma-časova* (SBNČ) za predavanja i vežbe određuju sledeća tri faktora:

3 I profesori mogu da drže vežbe, ali ovo je izuzetak.

4 Nastavna zvanja su donekle povezana sa kvalifikacijama: da bi neko postao asistent mora imati makar master diplomu (ili magisterijum), a da bi postao docent mora imati makar doktorat. Zakon o visokom obrazovanju iz 2005. godine ne obuhvata asistente pripravnike, već tu poziciju naziva saradnik u nastavi.

- 1) *Broj studenata (BS) koje finansira država koji su prvi put upisali neku godinu studija.* Pojam upisa akademske godine studija je formalno zastareo od akademske 2005/06. godine pošto studenti (prema Zakonu o visokom obrazovanju iz 2005) upisuju kurseve kako bi sakupili bodove. Studenti koji se finansiraju iz budžeta su ipak u obavezi da prikupe 60 bodova u jednoj školskoj godini. Međutim, treba imati na umu da Uredba nije promenjena kako bi obuhvatila promene koje uvodi Zakon o visokom obrazovanju i zato i dalje posmatra studente, u smislu finansiranja, kao upisane u određenu školsku godinu, uprkos inovativnim rešenjima novog zakona⁵.
- 2) *Broj časova predavanja nedeljno (ΣČPN) koje pojedinačni student mora da pohađa tokom nekog semestra u skladu sa studijskim programom.* Ova suma se izračunava za svaki semestar studijskog programa unutar redovnog trajanja studija. Vrednosti za dva semestra unutar jedne akademske godine se zbrajaju i dele se sa 2 kako bi se dobio nedeljni broj časova predavanja za određenu godinu studija. U slučaju da fakultet organizuje nekoliko studijskih programa relevantan je prosečan broj svih časova predavanja unutar svih studijskih programa u jednom semestru i u svim godinama studija.
- 3) *Broj časova vežbi nedeljno (ΣČPN) (laboratorijske vežbe, seminari i slično, u nastavku vežbe).* Ove časove vežbi pojedinačni student mora da pohađa nedeljno unutar nekog semestra u skladu sa studijskim programom. Ova suma obračunava se za svaki semestar studijskog programa unutar redovnog trajanja studija. Vrednosti za dvosemestralne predmete unutar jedne akademske godine se sabiraju i dele se sa 2 kako bi se dobio nedeljni broj časova vežbi za određenu godinu studija. U slučaju da fakultet organizuje nekoliko studijskih programa, relevantan je prosečan broj svih časova vežbi unutar svih studijskih programa u jednom semestru i u svim godinama studija.

Ovo sabiranje svih časova predavanja i vežbi za svaki semestar i godinu studija verovatno je zasnovano na starom sistemu organizacije studijskih programa kada su svi kursevi bili obavezni, a kurikulum veoma rigidan za svaki kurs lociran u određenom semestru određene godine studija. Zastarelost Uredbe je očiglednija kada se ima na umu da današnji sistem studija uključuje i

5 Događaji iz jeseni 2007. i 2008. godine pokazuju da stara Uredba, u suštini, podriva inovativna rešenja novog Zakona o visokom obrazovanju. Kako veliki deo budžetskih studenata nije uspeo da stekne 60 ESPB koji su neophodni da bi ostali u tom statusu, univerziteti su tražili od Vlade dozvolu da upišu kao budžetske i studente koji imaju manje od 60 ESPB. Vlada je 2007. godine pozitivno odgovorila na ovaj zahtev, čime je *de facto* dozvolila fakultetima da prekrše Zakon o visokom obrazovanju. Naredne godine je izvršen snažan pritisak od strane studenata i institucija visokog obrazovanja da se promene prelazne i završne odredbe Zakona, te da uslov za ostanak na budžetu bude prikupljenih 42 ESPB u 2007/08. akademskoj godini, 48 ESPB u 2008/09, 54 ESPB u 2009/10, i konačno 60 ESPB u 2010/2011.

deo izbornih kurseva unutar jednog studijskog programa i da je zasnovan (ili bi trebalo da bude zasnovan) na prikupljanju ESPB bodova. U praksi, značaj ovog aspekta je manji pošto reforma kurikuluma nije implementirana u potpunosti na svim fakultetima u Srbiji. Ali, s druge strane, današnji sistem koji propisuje Uredba onemogućava dalje promene kurikuluma pošto ne podržava drugačiju organizaciju studija.

Na primer, ako studenti, prema studijskom programu, treba da izaberu jedan izborni kurs od 6 ESPB bodova na drugoj godini studija, i ako fakultet paralelno organizuje nekoliko izbornih kurseva za studente različitih interesovanja, rad nastavnog osoblja na ovim kursovima verovatno neće biti finansiran putem (zastarele) Uredbe. Uredba prepoznaje samo organizovanje kurseva koji imaju jednog nastavnika, dok u stvarnosti nekoliko kurseva sa različitim nastavnicima teče paralelno.

Prethodno navedena tri faktora za određivanje potrebnog sedmičnog broja norma-časova (PSBNČ) ukrštaju se u Uredbi sa uspostavljanjem devet „**normativnih grupa**“ koje su ključni instrument za raspodelu državnih sredstava za plate nastavnog osoblja. Normativne grupe dele fakultete prema nekim specifičnostima obrazovnog procesa. Oni postavljaju norme u smislu broja studenata koji pohađaju jedan čas predavanja i jedan čas vežbi na fakultetu jedne normativne grupe.

U nastavku je lista i opis devet normativnih grupa sa spiskom fakulteta koji pripadaju grupama.

Normativna grupa 1

Fakulteti	Pravni fakulteti, Fakultet političkih nauka				
Obrazovne grupe	I godina	II godina	III godina	IV godina	V godina
Predavanja	140	105	85	65	55
Vežbe	50	45	40	35	30

Normativna grupa 2

Fakulteti	Ekonomski fakulteti				
Obrazovne grupe	I godina	II godina	III godina	IV godina	V godina
Predavanja	110	85	65	50	40
Vežbe	40	35	30	30	25

Normativna grupa 3

Fakulteti	Fakulteti sporta, bezbednosti, Fakultet za specijalno obrazovanje i rehabilitaciju, Fakultet organizacionih nauka, tehnički fakulteti u Čačku i Zrenjaninu, Fakultet bezbednosti na radu				
Obrazovne grupe	I godina	II godina	III godina	IV godina	V godina
Predavanja	95	75	55	45	35
Vežbe	35	30	25	25	20

Normativna grupa 4

Fakulteti	Poljoprivredni fakulteti, Šumarski fakultet				
Obrazovne grupe	I godina	II godina	III godina	IV godina	V godina
Predavanja	90	70	50	40	30
Vežbe	30	25	20	15	15

Normativna grupa 5

Fakulteti	Građevinski fakultet ⁶ , Arhitektonski fakultet, mašinski i elektrotehnički fakulteti, saobraćajni fakulteti, fakulteti za rudarstvo i geologiju, tehnološki i metalurški fakulteti					
Obrazovne grupe	I godina	II godina	III godina	IV godina	V godina	VI godina
Predavanja	85	65	45	35	25	25
Vežbe	25	20	15	10	10	10

Normativna grupa 6

Fakulteti	Medicinski fakulteti, stomatološki fakulteti, farmacija, veterina					
Obrazovne grupe	I godina	II godina	III godina	IV godina	V godina	VI godina
Predavanja	80	60	45	30	25	25
Vežbe	25	20	15	10	10	10

Normativna grupa 7

Fakulteti	Fakulteti prirodnih nauka				
Obrazovne grupe	I godina	II godina	III godina	IV godina	V godina
Predavanja	70	50	40	30	25
Vežbe	25	20	15	10	10

Normativna grupa 8

Fakulteti	Filozofski fakulteti, filološki fakulteti, učiteljski fakulteti				
Obrazovne grupe	I godina	II godina	III godina	IV godina	V godina
Predavanja	60	40	30	20	20
Vežbe	20	15	10	10	10

Normativna grupa 9

Fakulteti	umetnički fakulteti
Obrazovne grupe	Sve godine studija
Predavanja	12
Vežbe	5

6 Fakulteti koji pripadaju normativnim grupama 4, 5, 6, 7, i 8 na nekim univerzitetima su samostalna pravna lica, a na nekim univerzitetima su departmani unutar jednog fakulteta.

Normativne grupe studenata za predavanja i vežbe, u stvarnosti, ne odgovaraju veličini i organizaciji stvarnih grupa za predavanja i druge vrste kurseva u okviru nekog studijskog programa, posebno imajući u vidu da postoje i samofinansirajući studenti i da na različitim studijskim programima na jednom fakultetu zaista može postojati različit broj studenata koji ih pohađa. Normativne grupe trebalo bi razumeti kao nominalne kategorije koje se koriste isključivo da bi se izračunao iznos novca koji država obezbeđuje za plate nastavnog osoblja, a na osnovu broja studenata koje finansira država. One u osnovi služe da bi se izračunao *ukupan sedmični broj norma-časnova predavanja i vežbi* ($\Sigma\text{SBNČ}$) na jednom fakultetu na svim godinama studija (videti formulu u nastavku). Pretpostavka je, stoga, da samo studenti koje finansira država pohađaju fakultet, a da svi drugi studenti pohađaju nominalni studijski program sa nekim brojem obaveznih predavanja i vežbi nedeljno u svakom semestru u svakoj godini. Ovaj broj *časova predavanja i vežbi nedeljno* ($\Sigma\text{ČPN}$ i $\Sigma\text{ČVN}$) za svaku godinu studija u okviru nominalnog programa izračunava se kao prosečna suma časova predavanja i vežbi nedeljno za sve stvarne studijske programe na nekom fakultetu, odvojeno za svaku akademsku godinu studija.

Primer 10: Broj nastavnog osoblja na fakultetu četvrte normativne grupe

Prvi ulazni element je struktura prosečnog studijskog programa. Pretpostavimo da na ovom fakultetu studijski program prosečno traje 5 godina i da tokom svake godine studenti pohađaju 6 predmeta koji su svi organizovani tako da ih čine 2 časa predavanja nedeljno (ČPN) i 2 časa vežbi nedeljno (ČVN). Obično se predmeti razlikuju po broju predavanja i vežbi, ali zarad pojednostavljenja i ilustracije, pretpostavićemo da su svi predmeti jednaki.

$\text{ČPN} = 6 \text{ predmeta} \times 2 \text{ časa predavanja} = 12 \text{ časova predavanja nedeljno za sve godine studija}$

$\text{ČVN} = 6 \text{ predmeta} \times 2 \text{ časa vežbi} = 12 \text{ časova vežbi nedeljno za sve godine studija}$

Sledeći ulazni element jeste broj studenata koje finansira država, koji su upisani na svaku godinu studija (BS). Na primer, možemo pretpostaviti da ovaj fakultet ima 180 budžetskih studenata na svim studijskim programima na prvoj i drugoj godini studija. Na trećoj, četvrtoj i petoj godini studija, možemo pretpostaviti da je broj budžetskih studenata 150. Ovo je, naravno, idealan slučaj i broj studenata koje finansira država se određuje svake godine u oktobru pošto se svi studenti upišu u narednu godinu studija⁷. Broj budžet-

7 Kako bi zadržali status budžetskih studenata, studenti moraju da polože određen broj ispita iz prethodnih godina studija. Samofinansirajući studenti mogu postati budžetski ako polože određen broj ispita iz prethodnih godina studija sa odgovarajućim prosekom ocena. Prema novom sistemu zasnovanom na prikupljanju ESPB bodova, studenti moraju da sakupe 60 ESBP bodova tokom jedne školske godine, ako žele da ih naredne godine finansira država. I u starom i u novom sistemu, ovo dovodi do toga da se broj studenata koje finansira država značajno ne smanjuje tokom studija jer je osipanje studenata delimično neutralizovano time što samofinansirajući studenti postaju budžetski.

skih studenata koji se upišu na svaku godinu studija je potom podeljen sa normativnim grupama za predavanja i vežbe za određeni tip fakulteta, čime se dobija broj normativnih predavanja i vežbi za svaku godinu studija. Rezultat se potom zaokružuje. Broj norma-časova predavanja i vežbi za svaku godinu studija se zatim dodaje za predavanja i vežbe. Imajući u vidu da je fakultet o kojem je reč svrstan u četvrtu normativnu grupu prema Uredbi, proračun za sedmični broj norma-časova (SBNČ) za predavanja i vežbe izgleda ovako:

$$\begin{aligned} \Sigma \text{SBNČ za predavanja} &= \\ &= \Sigma ((\text{BS za svaku godinu studija} / \text{veličina normativne grupe za predavanja}) \times \text{ČPN za svaku godinu studija}) = \\ &= (180 / 90) \times 12 + (180 / 70) \times 12 + (150 / 50) \times 12 + (150 / 40) \times 12 + \\ &+ (150 / 30) \times 12 = \\ &= 12 \times (2 + 3 + 3 + 4 + 5) = \\ &= 12 \times 17 = \\ &= 204 \text{ SBNČ za predavanja} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \Sigma \text{SBNČ za vežbe} &= \Sigma ((\text{BS za svaku godinu studija} / \text{veličina normativne grupe za predavanja}) \times \text{ČVN za svaku godinu studija}) = \\ &= (180 / 30) \times 12 + (180 / 25) \times 12 + (150 / 20) \times 12 + (150 / 15) \times 12 + \\ &+ (150 / 15) \times 12 = \\ &= 12 \times (6 + 7 + 8 + 10 + 10) = \\ &= 12 \times 41 = \\ &= 492 \text{ SBNČ za vežbe} \end{aligned}$$

Broj potrebnog nastavnog osoblja (BPNO) za ovaj fakultet se onda lako izračunava korišćenjem formula. Rezultat se uvek zaokružuje na gore.

$$\begin{aligned} \text{BPNO} &= (\Sigma \text{SBNČ za predavanja} / 6) + (\Sigma \text{SBNČ za vežbe} / 10) = \\ &= (204 / 6) + (492 / 10) = \\ &= 34 \text{ nastavnika} + 50 \text{ saradnika} = \\ &= 84 \text{ pripadnika nastavnog osoblja} \end{aligned}$$

$\Sigma \text{SBNČ predavanja} = \Sigma ((\text{BS za svaku godinu studija} / \text{veličina normativne grupe za predavanja}) \times \Sigma \text{ČPN za svaku godinu studija})$

$\Sigma \text{SBNČ za vežbe} = \Sigma ((\text{BS za svaku godinu studija} / \text{veličina normativne grupe za vežbe}) \times \Sigma \text{ČVN za svaku godinu studija})$

Poznavanje broja potrebnog nastavnog osoblja je ključni element za dalje izračunavanje sume koja se alokira pojedinačnim fakultetima za plate nastavnog osoblja. Da podsetimo čitaoca, ovaj broj se množi sa prosečnim koeficijentom složenosti (PK) rada i osnovicom za obračun plata (OP). Formula koja se pri tome koristi je:

$$A = \text{PBNO} \times \text{PK} \times \text{OP}$$

Vidimo da je glavni ulazni faktor za određivanje iznosa novca za plate nastavnog osoblja sledeći: struktura prosečnog studijskog programa i broj stu-

denata koje finansira država. U finansijskim terminima, Uredba je isključivo ulazno orijentisana i pri alokaciji sredstava pojedinačnim fakultetima finansijski se vrednuje samo obrazovna funkcija visokoobrazovnih institucija.

Klasifikacija fakulteta u različite normativne grupe služi povezivanju strukture studijskog programa sa brojem studenata koje finansira država za određenu godinu studija. Čini se da je rezonovanje u pozadini takvo da se troškovi obrazovnog procesa onih fakulteta u istoj normativnoj grupi smatraju sličnim. Ipak, veoma je teško odgonetnuti *ratio legis* u svrstavanju nekih fakulteta u određenu grupu. Neki neobični primeri jesu:

- a) većina fakulteta tehničkih nauka svrstani su u petu normativnu grupu, ali dva fakulteta (tehnički fakulteti u Čačku i Zrenjaninu) su u trećoj normativnoj grupi, iako postoje i drugi tehnički fakulteti izvan određenih univerzitetskih centara;
- b) ekonomski fakulteti ne nalaze se u istoj grupi sa drugim fakultetima društvenih nauka: drugu normativnu grupu čine samo ekonomski fakulteti. Ovo je posebno interesantno, imajući u vidu da se, po nekim drugim pitanjima, ekonomski fakulteti uvek svrstavaju u grupu društveno-humanističkih nauka.

U praksi, Uredba stimuliše fakultete da prilagode svoju kadrovsku politiku navedenom broju potrebnog nastavnog osoblja. Ako je broj stvarno zaposlenog nastavnog osoblja različit od izračunatog broja potrebnog nastavnog osoblja, država pri raspodeli sredstava uzima u obzir 25% ove razlike. Manji broj zaposlenog nastavnog osoblja znači da će plate biti veće (ali i radno opterećenje), a veći broj zaposlenog nastavnog osoblja znači da će radno opterećenje biti manje, ali će manje biti i plate. Na primer, ako je broj zaposlenog nastavnog osoblja na fakultetu iz prethodnog primera 92, a broj potrebnog nastavnog osoblja prema regulativi je 84, onda će država finansirati 86 profesora i asistenata ($84 + 0,25 \times (92-84) = 86$), umesto 92 ili 84.

U praksi, kao što naglašavaju fakultetski zvaničnici koji su učestvovali u ovoj studiji slučaja, država je prestala da dodeljuje sredstva prema ovom pravilu i dodeljuje samo sredstva za potreban broj nastavnog osoblja. Ovo pravilo je promenjeno bez zvaničnog obaveštenja i odgovarajućih argumenata države. Opet, mimo pravila propisanih Uredbom, država sprovodi odluke koje su zasnovane na diskrecionom pravu. Moguće je da je ovaj sled događaja posledica makroekonomskog aspekta finansiranja visokog obrazovanja i nedostatka sredstava za specifikovane elemente.

Kada je reč o drugim izvorima prihoda, sami fakulteti nezavisni su u donošenju sopstvenih procedura raspodele prihoda na plate nastavnog osoblja. Može se povećati osnovica za platu ili koeficijenti složenosti posla. Međutim, odnos između koeficijenata za različita nastavnička zvanja koji je određen Uredbom mora se poštovati i pri određivanju internih mehanizama raspodele.

Uredba direktno utiče na kadrovsku politiku svakog fakulteta, ali jačina ovog uticaja zavisi od odnosa između sopstvenih prihoda i ukupnih prihoda. Svake

godine može se promeniti broj studenata koje finansira država, što delimično važi i za broj zaposlenih po zvanjima, usled penzionisanja ili izbora u viša nastavnička zvanja. Svaki fakultet interno određuje radno opterećenje nastavnog osoblja. U praksi, postoji značajna autonomija na fakultetima koji imaju visok udeo sopstvenih prihoda i fakulteti mogu odlučiti da angažuju više zaposlenih ili različite grupe zaposlenih koje država ne prepoznaje (i samim tim ne plaća). Na primer, uprava fakulteta može odlučiti da li da zaposli 5 ili 6 profesora. Fakultetska uprava može odlučiti da zaposli 5 nastavnika sa velikim radnim opterećenjem i većim platama, ili može zaposliti jednog predavača više koji će smanjiti i opterećenje drugih i njihove plate. Jedino obavezno pravilo prema akreditacionom procesu jeste da fakulteti moraju imati određen broj nastavnog osoblja čije radno opterećenje ne premašuje propisane standarde (Nacionalni savet za visoko obrazovanje, 2007). Mada je proces akreditacije i dalje u toku, već postoje indicije da zbog ovog pravila fakulteti zapošljavaju više nastavnog osoblja. Dodatno, fakulteti mogu „izvoziti“ neke oblasti i angažovati nastavno osoblje sa pola radnog vremena, što takođe utiče na smanjenje troškova i povećanje prihoda.

4.3.2.2. Državno finansiranje plata nenastavnog osoblja

Raspodela sredstava nenastavnog osoblja vrši se u skladu sa pravilima koje propisuje Uredba. Slično raspodeli sredstava za plate nastavnog osoblja, Uredbom je određen broj administrativnog osoblja koje finansira država. Svaki fakultet ima autonomiju u angažovanju više nenastavnog osoblja, međutim, plate ovog osoblja moraju se onda pokriti iz drugih izvora, odnosno iz sopstvenih prihoda.

Prvi korak je određivanje minimalnog broja nenastavnog osoblja koje je potrebno za održavanje osnovnih funkcija na svakom fakultetu. Uredbom je utvrđeno da je minimum nenastavnog osoblja na svakom fakultetu 10 i ovaj broj ne zavisi od veličine ili drugih karakteristika fakulteta. Važno je primetiti da su svi drugi instrumenti za obračunavanje broja dodatnog neakadenskog osoblja koje finansira država povezani sa određenim karakteristikama samih fakulteta. Svaki mehanizam se implicitno odnosi na neku od fakultetskih organizacionih jedinica u kojima je zaposleno nastavno osoblje.

Dodatno nastavno osoblje odobrava se prema sledećim pravilima:

- 1) jedan radnik osoba na svakih desetoro zaposlenih u nastavi (npr., ako postoji 60 nastavnika na fakultetu, trebalo bi da bude 6 radnika) – administracija,
- 2) jedan radnik na svakih 300 studenata – studentska administracija,
- 3) jedan radnik na svakih 800 kvadratnih metara (uvećano za odnos između laboratorijskog osoblja i ukupnog fakultetskog prostora) – služba za čišćenje, održavanje,
- 4) jedan radnik na svaku laboratoriju – laboranti,
- 5) jedan radnik na svakih 15.000 bibliotečkih jedinica – bibliotekari,
- 6) tri radnika na svaku odvojenu zgradu ili ulaz sa portirskom službom – portiri i obezbeđenje.

Plate nenastavnog osoblja određene su putem iste formule kao i za nastavno osoblje.

Formula za obračunavanje *iznosa sredstava za plate nenastavnog osoblja* (A) na jednom fakultetu deluje jednostavno i sadrži sledeće elemente:

- a) *Broj nenastavnog osoblja,*
- b) *Prosečan koeficijent složenosti posla (koji je različit od koeficijenta nastavnog osoblja),*
- c) *Osnovica za obračun plata (OP) za zaposlene u sektoru visokog obrazovanja.*

4.3.2.3. Državno finansiranje tekućih troškova poslovanja

Uredba takođe definiše i sistem refundiranja operativnih troškova fakulteta. Pravilo je da se sredstva raspodeljuju u skladu sa navedenim stavkama (izdavaštvo, međunarodna saradnja, trenutno i investiciono održavanje prostora i opreme, ukupni tekući troškovi itd.). Ove specifične aktivnosti precizno su povezane sa različitim aktivnostima i karakteristikama fakulteta, i Uredbom je određen tačan iznos novca koji će država dodeliti za određenu aktivnost ili trošak:

- finansiranje izdavačke delatnosti izračunava se na osnovu broja nastavnog osoblja,
- finansiranje međunarodne saradnje i nabavke stranih knjiga i časopisa izračunava se na osnovu broja nastavnog osoblja,
- finansiranje materijala za obrazovanje, kulturu i rekreaciju za vannastavne aktivnosti studenata izračunava se prema broju studenata koje finansira država,
- finansiranje tekućeg i investicionog održavanja prostora i opreme fakulteta obračunava se na osnovu kvadratnog metra fakultetskog prostora.

Najvažnija grupa troškova poslovanja su ukupni tekući troškovi fakulteta (grejanje, struja, telefon itd.). Uredbom je definisan potpuno drugačiji koncept finansiranja tekućih troškova u poređenju sa drugim operativnim troškovima. U osnovi, najvažniji parametar za izračunavanje procenta državnog učešća u finansiranju ovih troškova jeste udeo državnog finansiranja u ukupnim fakultetskim prihodima. Uredbom je propisano da se udeo odobrenih i finansiranih ukupnih tekućih troškova može nadoknaditi do nivoa procentualnog učešća državnog finansiranja u ukupnim fakultetskim prihodima. Ključna formulacija je „do nivoa“. Ovo znači da država diskreciono može odlučiti o iznosu tekućih troškova koje pokriva⁸. Ukoliko postoji manjak u budžetskim prihodima, država može unilateralno smanjiti nivo finansiranja i tada bi sami fakulteti morali da nadomeste razliku između planiranih i dodeljenih sredstava. Ovo je veliki pro-

8 Teoretski, država može odlučiti da ne pokriva deo tekućih troškova, pošto se i takva odluka uklapa u formulaciju „do nivoa“.

blem za fakultete sa manjim procentom sopstvenih prihoda, čije funkcionisanje ovim može biti dovedeno u pitanje. Može se desiti da ova grupa fakulteta ne bude u mogućnosti da plati tekuće troškove i radni proces fakulteta može biti zaustavljen.

Drugi problem potiče iz činjenice da je nivo finansiranja tekućih troškova izračunat prema finansijskim izveštajima za prethodnu godinu, pošto je izveštaj osnova za utvrđivanje odnosa između državnog finansiranja i sopstvenog finansiranja. Međutim, u praksi, završni finansijski izveštaj za prethodnu godinu usvaja se tek pošto počne nova budžetska godina (krajem februara). Mada se na osnovu raspoloživih podataka može utvrditi da je odnos između državnih i sopstvenih sredstava stabilan tokom nekoliko godina, ova situacija povećava mogućnost diskrecionog donošenja odluke. Ovo znači da se finansiranje tekućih troškova za prva dva ili tri meseca u (budžetskoj) godini obračunava na osnovu podataka od pre dve godine. Na kraju, moramo naglasiti da budžetska godina i fakultetski ciklus finansiranja nisu sinhronizovani sa školskom godinom, koja traje od oktobra do septembra sledeće godine.

Ovo ima snažne efekte, ako se, na primer, manje samofinansirajućih studenata upiše na fakultet u oktobru, čime se smanjuju sopstveni prihodi fakulteta. Posledično, odnos između državnih sredstava i sopstvenih prihoda se menja i država bi trebalo da dodeli više sredstava za tekuće troškove, što zaista i radi, ali tek u martu sledeće godine, dok do tada fakulteti imaju manjak sredstava za tekuće troškove poslovanja.

Ovo može delovati kao mali problem, međutim, cena nekih tekućih troškova u Srbiji može se značajno povećati u kratkom vremenskom periodu. Pošto država⁹ kontrolise i određuje nivo cena tekućih troškova, može iz nekog razloga odlučiti da u nekom trenutku tokom budžetske godine poveća cene nekih tekućih troškova (npr. struje). S druge strane, ista država obezbeđuje finansiranje tekućih troškova prema nivou cena tekućih troškova sa početka budžetske godine i na osnovu projektovanog finansiranja iz budžeta. Zato, kada odlučuje da povisi cenu, na primer, struje kao tekućeg troška, država indirektno pogoršava materijalnu situaciju fakulteta. Tokom prethodnih godina fakulteti su pokušavali da od države dobiju sredstva koja im duguje, odnosno razliku između stvarnih i očekivanih tekućih troškova. Ova razlika do sada se nikada nije dodelila fakultetima zbog već pomenute striktnosti državnog budžeta.

4.3.2.4. Finansijsko planiranje na fakultetskom nivou

Još jedna poteškoća u sistemu finansiranja visokog obrazovanja potiče iz neusklađenosti vremena kada fakulteti pripremaju finansijski plan i vremena kada se priprema državni budžet. Kako bi dostavili informacije za pripremu državnog budžeta, fakulteti su obavezni da pripreme i usvoje svoje finansijske planove za narednu budžetsku godinu u junu. Međutim, takav finansijski plan

9 Ovde, termin „država“ označava i republičku vladu, ali i opštine, pošto su one nadležne za određivanje cena nekih tekućih troškova.

ne može biti precizan u junu jer se ukupan broj upisanih studenata ne zna sve do oktobra, kada se studenti upisuju u naredne godine studija i pošto postoji drugi upisni rok u prvu godinu studija. Sve dok se ne završe ispitni rokovi u septembru, veoma je teško utvrditi koliko studenata će ispuniti zahteve za upis naredne školske godine i za zadržavanje statusa budžetskih studenata. Slično tome, ne zna se koliko će studenata izgubiti svoj prethodni status budžetskih studenata i početi da plaća školarinu za sledeću godinu studija. Mada je *de jure* finansijski plan najviši akt za finansiranje fakulteta, njegova realizacija *de facto* nije obavezna i samo obezbeđuje opšti okvir upravljanja fakultetskim prihodima i rashodima. Bezmalobesno ne postoje kontrolni mehanizmi za realizaciju finansijskih planova u praksi. Pošto se državni budžet usvaja u decembru, fakulteti ne mogu zasigurno znati tačan nivo državnog učešća koji mogu očekivati u narednoj budžetskoj godini i ne mogu znati da li će sredstva biti dovoljna za broj studenata koji su se upisali u nekom statusu (kao budžetski ili samofinansirajući studenti). Na primer, postoji ogromna razlika između planirane i realne strukture prihoda od školarina¹⁰, što takođe utiče na realizaciju planiranih troškova tako da bi finansijski planovi morali biti promenjeni.

4.4. Modeli raspodele prihoda unutar fakulteta

Prethodni deo objasnio je opšte principe funkcionisanja finansijskog sistema na institucionalnom nivou, kao i njegov odnos sa propisima u vezi sa državnim finansiranjem univerziteta. Ovaj treći deo ima za cilj da opiše sistem interne alokacije finansijskih resursa unutar pojedinih fakulteta sa posebnim fokusom na razvojne investicije. Zatim, namera je da se konceptualizuje model raspodele zasnovan na aspektima koji predstavljaju osnovne determinante postojanja određenog modela raspodele.

4.4.1. Investicije za razvoj i infrastrukturu

Poseban fokus na razvojno planiranje i sprovođenje razvojnih projekata odabrano je jer odlikava prioritete svakog fakulteta i njihov stav o unapređenju fakulteta u budućnosti. Različiti pristupi fakulteta su interesantniji kada znamo da do skoro nije bilo jedinstvenog okvira standarda koji propisuju veličinu, kvalitet i stanje fakultetskog prostora i opreme¹¹.

Uopšteno posmatrano, većini fakulteta nedostaje prostor za održavanje nastavnog procesa. Neki fakulteti poboljšali su uslove ili čak izgradili nove objekte koristeći prihod od školarina ili saradnju sa trećim licima, mada je ovo retkost. Potrebno je istaći da je jedini faktor koji je uticao na pokretanje ove vrste razvojnih projekata posvećenost fakultetske uprave i podrška zaposlenih. U stvari, ovo je čak interesantnije zbog odluke zaposlenih da

10 Isti problem su i očekivanja određenog udela finansiranja od saradnje sa ekonomijom.

11 Do usvajanja akreditacionih standarda 2007. godine.

investiraju deo njihove moguće plate u unapređenje fakultetskog prostora. Ovaj model razvojne politike značajniji je jer fakulteti sve do 2007. godine nisu imali nikakvu obavezu da poseduju određenu veličinu i strukturu prostora (danas, standard za količinu prostora po studentu je jedan od najznačajnijih standarda za akreditaciju visokoškolskih institucija). Mada je država sporadično učestvovala u finansiranju ovih projekata, nije postojala nikakva jasna državna politika (na primer, razvoj određenih studijskih oblasti, investicije u manje razvijene regione, unapređenje pozicije fakulteta sa manjim sopstvenim prihodima i slično).

Preuslov za sprovođenje dugoročnih razvojnih projekata je višegodišnje budžetsko planiranje, koje i dalje ne postoji u Srbiji. Stoga su fakulteti suočeni sa neizvesnošću kada podnose budžetske predloge svake godine. Pored visokog nivoa interne autonomije, ovo je jedan od razloga zašto su fakulteti razvili različite pristupe razvojnim projektima.

4.4.2. Opis tri slučaja

Tri fakulteta o kojima je reč veoma se razlikuju u pogledu strukture prihoda. Prvi fakultet ima oko 60% prihoda od države (za plate, tekuće troškove i istraživanje), 15-20% prihoda od školarina i administrativnih taksi i 20-25% od treće strane (projekti sa kompanijama, konsultantski rad itd.). Organizaciona struktura ovog fakulteta veoma je složena pošto ima 13 departmana i 10 osnovnih akademskih programa koji uglavnom imaju različite specijalizacije. Postoje i različiti master i doktorski programi. Dve trećine bruća upisuju se kao budžetski studenti, dok se samo jedna trećina samofinansira. Školarina je jednaka za sve studijske programe, iako se oni razlikuju po atraktivnosti (što je procenjeno prema broju kandidata koji konkurišu). Ipak, obično su sva mesta popunjena posle upisnog roka. Prihod zasnovan na školarinama i administrativnim troškovima prikuplja se na fakultetskom nivou i ne raspodeljuje se departmanima. Ovi finansijski resursi obično se prvo usmeravaju na pokrivanje tekućih troškova fakulteta (komunikacije, grejanje, struja, održavanje itd.), zatim na investicije u infrastrukturu fakulteta (u skladu sa investicionim prioritetima) ili se raspodeljuju u plate zaposlenih (obično kao prihod od naplate administrativnih troškova). Kada ova sredstva predstavljaju dodatak plati, raspodela je jednaka za sve departmane, bez obzira na broj studenata na studijskom programu koji organizuje neki departman. Zavisí jedino od kategorizacije osoblja (nastavno zvanje i naučno zvanje) i godina rada na fakultetu. Ovo je u osnovi isti sistem koji se koristi za obračunavanje plata prema Uredbi i/ili kolektivnim ugovorima. Prihod koji se prikupi iz trećeg izvora putem saradnje sa privatnim sektorom, različitim projektima i konsultantskim uslugama raspodeljuje se direktno osoblju koje je bilo zaduženo za te projekte i njihovim departmanima. Za ove svrhe fakultet je usvojio posebnu odluku kojom je definisano da samo 5% takvog prihoda ostaje na fakultetskom nivou kao neka vrsta administrativnog troška. Na ovaj način, individualna motivacija nastavnog osoblja da stiču novac ovim aktivnostima je

izuzetno visoka. Ovo može biti jedan od razloga zašto se udeo prihoda od treće strane polako povećava iz godine u godinu. Za razvojnu politiku fakulteta 1, ključno je razumeti da je usvojen centralizovani model generisanja i upravljanja sopstvenim prihodima. Ovaj model omogućava koherentnu razvojnu politiku celog fakulteta. Razvojnu politiku predlaže fakultetska uprava, a usvaja je savet fakulteta. Različiti projekti deo su razvojne politike i svaki od njih rangiran je po prioritetu. Međutim, fakultet se neprestano suočava sa poteškoćama jer raspoloživi sopstveni prihodi nisu dovoljni za sve projekte i realizacija ambicioznijih razvojnih projekata zavisi od državnog sufinansiranja. Ovo za posledicu ima da se realizuju manji projekti, koji su često i nižeg prioriteta sa aspekta razvoja, jer država odlučuje da finansira njih, a ne podržava neke višegodišnje projekte, koji su visoko na listi prioriteta, ali zahtevaju i veća ulaganja od strane države.

Drugi fakultet više zavisi od državnog finansiranja koje pokriva 70-80% raspoloživih prihoda. Ostatak uglavnom dolazi od studenata, tačnije od naplate školarina i administrativnih usluga. Organizaciona struktura ovog fakulteta je takođe veoma složena, sa 17 departmana i 18 osnovnih akademskih programa. Interesovanje studenata za studijske programe veoma je različito. Postoji 5 studijskih programa za koje vlada ogromno interesovanje i do troje studenata konkuriše za jedno mesto u okviru ovih programa. S druge strane, postoje programi koji imaju problem da popune kvotu budžetskih studenata. Svake godine se oko 60% bruceša može upisati u statusu budžetskih studenata a oko 40% su samofinansirajući studenti. Uopšteno posmatrajući, neki departmani brinu o po nekoliko stotina studenata dok drugi departmani imaju po ukupno 10 studenata. Ova neravnoteža između departmana, s obzirom na atraktivnost studijskih programa i broj studenata koji ih upiše, dovela je do specifičnog rešenja u vezi sa raspodelom finansijskih resursa na fakultetskom nivou. Finansijska autonomija departmana je velika i svaki ima svoj podračun unutar fakulteta i mnoge odluke u vezi sa korišćenjem novca od školarina donose se na nivou departmana. Školarine za 5 najatraktivnijih programa su 50% veće nego školarine koje se naplaćuju za druge programe. Prihod od školarina deli se na ravne delove (1:1) između fakulteta i departmana. Administrativne naplate dele se različito u zavisnosti od vrste. Na primer, naplata prijave ispita raspodeljuje se tako da 70% iznosa pripada departmanima, a 30% fakultetu, dok naplata za upis narednog semestra u potpunosti pripada fakultetu. Prihod od saradnje sa trećim licima i od različitih projekata veoma je mali i u potpunosti je ostavljen na finansijsko upravljanje pojedinačnim departmanima i nastavnom osoblju koje je uključeno u projektne aktivnosti. Iz intervju sa osobom koja je uključena u finansije i računovodstvo ovog fakulteta, saznajemo da se većina prihoda fakulteta od naplata od studenata troši na operativne troškove i investicije za izgradnju fakulteta. Modeli raspodele sredstava na nivou departmana veoma su raznoliki, ali se novac uglavnom troši na dotiranje plata zaposlenih. Jedna od posledica ovog modela je činjenica da departmani koji imaju više studenata imaju i više mogućnosti da poboljšaju uslove nastave i učenja (knjige, oprema itd.). Ovaj fakultet nema nikakav formalni plan razvoja i investicionih prioriteta. Takođe, čini se da ovaj

fakultet nema plan ni želju da koristi deo sopstvenih prihoda fakulteta u te svrhe. Možemo zaključiti da na ovaj pristup primarno utiču dva faktora:

1. manji broj samofinansirajućih studenata u poređenju sa druga dva fakulteta i, posledično, manji udeo sopstvenih prihoda,
2. specifičan model unutrašnje organizacije koji utiče na posebnu distribuciju sopstvenih prihoda.

Strukturu izvora prihoda trećeg fakulteta koji je analiziran karakteriše relativno mali udeo državnog finansiranja u ukupnom budžetu (državna sredstva predstavljaju manje od jedne trećine budžeta). Iz podataka koje je dostavio ovaj fakultet nije moguće precizno identifikovati strukturu i tačan procenat prihoda koji se ostvari na osnovu naplata od studenata i od trećih lica (izražen je zbir ove dve stavke). Međutim, iz intervju sa osobom sa ovog fakulteta možemo zaključiti da i naplate od studenata i prihod od projekata sa kompanijama i ponuda kurseva široj populaciji (kompjuterski kursevi itd.) donose značajan priliv sredstava. Intervju pokazuje, međutim, da je prihod od naplate od studenata veći od prihoda od trećih lica. Struktura i studijska ponuda ovog fakulteta mnogo je jednostavnija u poređenju sa prethodna dva slučaja. U osnovi postoji jedan opšti studijski program sa 9 specijalizacija za koje se studenti opredeljuju posle druge godine studija. Jedna trećina studenata prve godine upisuje se u statusu budžetskih studenata. Budžetom se upravlja isključivo na fakultetskom nivou i većina nedržavnih prihoda troši se na plate i operativne troškove fakulteta, s tim što je snažnije opredeljenje ka platama nastavnog osoblja. Dodaci platama od prihoda od naplata studentima raspodeljuju se jednako svom osoblju u skladu sa kategorijama koje određuje Uredba i/ili kolektivni ugovori. Dotiranje plata zasnovano na radnom naporu i dostignućima članova osoblja se podstiče, ali je procenjeno u našem intervjuu da je nerealno za sprovođenje jer postoji veliki otpor većine zaposlenih. Prisutno je uverenje da će u budućnosti stagnirati ili opadati prihod od školarina i drugih naplata od studenata. Jedan od mogućih mehanizama diverzifikacije izvora prihoda na ovom fakultetu je podsticanje saradnje sa kompanijama. Ispitanici su izrazili očekivanje da će prihodi od trećih lica (projekti i konsultantske aktivnosti) rasti zbog očekivanog ekonomskog rasta u Srbiji, mada treba imati u vidu da su intervjui vođeni u proleće 2008. godine, dakle, pre svetske ekonomske krize. Međutim, raspodela ove vrste prihoda na fakultetskom nivou nije precizno regulisana i radi se *ad hoc*. Drugo značajno postignuće je osnivanje posebnih organizacionih jedinica koje nude posebne kurseve (jezici, informacione tehnologije) za studente i građane. Zanimljiv model upravljanja razvijen je za ovakve jedinice: većina nastavnog osoblja angažovano je sa pola radnog vremena, ali izvršni menadžer je lice u punom radnom odnosu sa fakultetom. Ovakav model raspodele koji je centralizovan i formalno egalitaran, omogućava razvojne projekte i velike infrastrukturne investicije. Međutim, realizacija razvojnih projekata na ovom fakultetu veoma zavisi od uprave. Prethodna uprava podržavala je investiranje u fakultetski prostor i opremu, ali ovaj trend nije se nastavio. Zaposleni su bili protiv nastavka investiranja u fakultet i zato razvojni projekti u budućnosti neće biti sprovedeni. Investiranje u infrastrukturu

radi se nevoljno jer postoji stav da je investiranje sopstvenih prihoda u „državno vlasništvo“ ekonomski neracionalno¹².

Tabela 10: Pregled izvora prihoda i broja programa i departmana na tri fakulteta (za prosečan period 2004-2007).

	Državno finansiranje (% ukupnog budžeta)	Naplata od studenata (% ukupnog budžeta)	Drugi prihodi (% ukupnog budžeta)	Broj departmana	Broj studijskih programa
Fakultet 1	60	20-25	15-20	13	10
Fakultet 2	70-80	20-30	0	17	18
Fakultet 3	25-30	Nije dostupno	Nije dostupno	6	1

4.4.3. Alokacija resursa – trougao aspekata

Kratak opis prakse unutrašnjeg finansijskog menadžmenta na tri fakulteta koja su odabrana za ovu studiju slučaja ilustruje raznolikost rešenja unutar sistema neintegrisanog univerziteta. Na osnovu uvida u praksu ova tri fakulteta, konstruisan je model *trougao aspekata*, kako bi se analizirali modeli alokacije finansijskih resursa unutar fakulteta. Trougao aspekata je dinamičan i pojedinačni aspekti koji ga čine su međusobno nezavisni.

Tri aspekta unutar ovog analitičkog modela jesu:

1. struktura prihoda,
2. organizacione i akademske razlike i
3. način razmišljanja i stavovi donosilaca odluka.



Ilustracija 2 – Međudejstvujući aspekti modela finansijske raspodele

12 Ukoliko dođe do raspodele vlasništva između države i fakulteta, vlasništvo koje je stvoreno iz sopstvenih prihoda na fakultetu bi u tom slučaju postalo kolektivno privatno vlasništvo.

Izvorna pretpostavka trougla aspekata koji utiču na raspodelu prihoda na fakultetima jeste da su oni podjednako značajni i međusobno povezani i da zato nisu u kauzalnom odnosu niti prethode jedan drugom u hijerarhijskom ili istorijskom sledu.

Za dva od tri aspekta u trouglu može se reći da ih karakteriše objektivna priroda (struktura prihoda i organizacione i akademske razlike) i ovi aspekti mogu se lako odrediti. Treći aspekt (način razmišljanja i stavovi institucionalnih donosilaca odluka) je subjektivan i može se uočiti samo na osnovu manifestovanja u intervjuima i ukupnom diskursu unutar fakulteta.

4.4.3.1. Struktura prihoda

Ovaj aspekt karakterišu dva osnovna indikatora:

1. *Finansijska zavisnost od državnog budžeta*: izražena u procentima ukupnog fakultetskog budžeta koji dolazi od države sa tri osnovne kategorije: nisko = ispod 33%, umereno = između 33% i 66% i visoko = više od 66%.
2. *Usmerenje ka stvaranju sopstvenih prihoda*: vidi se kao odnos između prihoda od naplata studentima i prihoda od saradnje sa trećom stranom (projekti, konsultantske usluge). Ovde možemo identifikovati tri kategorije nedržavnog finansiranja: prihod dominantno zasnovan na *naplatama od studenata*; prihod *izbalansiran između naplata od studenata i sredstava od treće strane*; i prihod dominantno zasnovan na *sredstvima od treće strane*.

Ukoliko pokušamo da kategorizujemo tri fakulteta iz naše studije slučaja, locirali bismo ih na sledeći način u pogledu strukture prihoda: fakultet 1 – umerena zavisnost od državnog budžeta i izbalansirano usmerenje ka izvorima nedržavnog finansiranja; fakultet 2 – visoka zavisnost od države i usmerenje ka studentima; fakultet 3 – niska zavisnost od države i usmerenje ka studentima (videti Tabelu 11).

Tabela 11: Struktura prihoda

	Fakultet 1	Fakultet 2	Fakultet 3
Finansijska zavisnost od državnog finansiranja	Umereno	Visoko	Nisko
Usmerenje ka nedržavnim izvorima prihoda	Usmerenje izbalansirano između sredstava od studenata i od treće strane	Usmerenje ka studentima	Usmerenje ka studentima

4.4.3.2. Organizacione i akademske razlike

Aspekt *organizacionih i akademskih razlika* karakterišu četiri osnovna indikatora:

1. *Raznolikost*: broj različitih osnovnih akademskih programa (visoka = više od 15, srednja = 5-15, niska = manje od 5);
2. *Interdisciplinarnost*: procenat kurseva unutar studijskih programa koje predaje nastavno osoblje sa drugih departmana na istom fakultetu, ali ne sa departmana koji su odgovorni za studijski program (visoko = više od 40%, umereno = 15-40%, nisko = manje od 15%);
3. *Distribucija studenata*: odnos između broja studenata na najbrojnjim i na manje brojnim studijskim programima. Fakultet 3 uzet je kao referentna tačka jer ima samo jedan studijski program. Drugi fakulteti su rangirani u odnosu prema fakultetu 3.
4. *Razlike u atraktivnosti*: odnos između dva različita programa u smislu: broja kandidata i upisne kvote. Fakultet 3 je opet uzet za referentnu tačku jer ima samo jedan studijski program, mada sa 9 specijalizacija za koje se studenti opredeljuju posle druge godine studija. Međutim, studenti se već pri upisu opredeljuju za neku specijalizaciju i mogu odluku promeniti tokom studija (tri fakulteta rangirana su kao veoma različita, umereno različita i bez razlika).

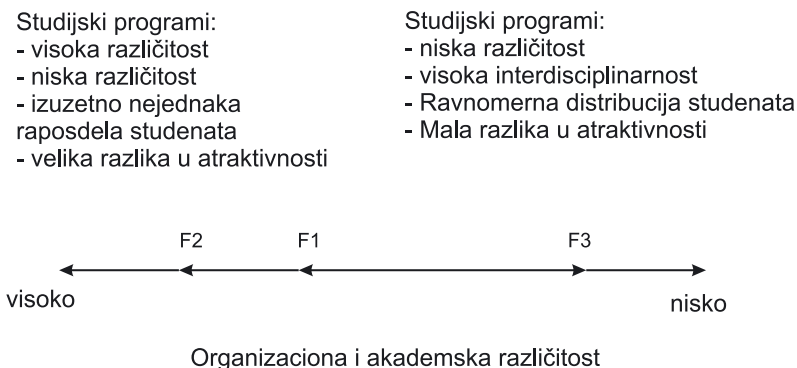
Primena ovih indikatora sa podacima od tri fakulteta čini Tabelu 12:

Tabela 12: Tri fakulteta prema organizacionim i akademskim razlikama

Organizacione i akademske razlike	Fakultet 1	Fakultet 2	Fakultet 3
Raznolikost:	Umerena	Visoka	Niska
Interdisciplinarnost:	Umerena	Visoka	Niska
Distribucija studenata:	Odnos između 2 i 3	Neujednačena	Ujednačena
Razlike u atraktivnosti:	Umerene razlike	Visoke razlike	Nema razlika

Uopšteno, može se pretpostaviti da visoka raznolikost studijskih programa, niska interdisciplinarnost unutar organizacije studija, veoma visoka neujednačenost distribucije studenata prema studijskim programima i velika razlika između atraktivnosti pojedinih studijskih programa jeste jedan od polova kontinuuma organizacionih i akademskih razlika (videti ilustraciju 3).

Međutim, važno je naglasiti da polovi kontinuuma predstavljaju idealne, teorijske modele, te da ne postoji institucija koja bi imala tako ekstremne karakteristike. U većini stvarnih slučajeva, kakvi su fakulteti u ovoj studiji slučaja, fakulteti su negde na kontinuumu, sa različitim nivoom raznolikosti, razlikama u atraktivnosti, interdisciplinarnosti i jednakosti distribucije studenata između studijskih programa. Na primer, fakultet 1 može se locirati negde u sredini, ali naginje ka visokoj organizacionoj i akademskoj diferencijaciji; fakultet 2 pokazuje značajnije organizacione i akademske razlike a fakultet 3 je mnogo bliži drugom polu jer je manje akademski diferenciran.



Ilustracija 3.: Kontinuum razlika

4.4.3.3. Način razmišljanja i stavovi insitucionalnih donosilaca odluka

Treća kategorija iz trougla aspekata, *način razmišljanja i stavovi institucionalnih donosilaca odluka* tiče se političkog aspekta trougla, koji utiče na alokaciju resursa unutar institucije. Ovaj aspekt se ne izražava lako putem indikatora, a nije bilo ni moguće sprovesti potpunu analizu u okviru ove studije slučaja. Postojanje određenih odluka i stavova u vezi sa distribucijom finansijskih resursa ne zavisi samo od eksternih (objektivnih) faktora (u ovom slučaju strukture prihoda i akademskih razlika), već delimično zavisi od unutrašnjeg skupa odluka koje zavise od političke dinamike na svakom fakultetu. U tom smislu, možemo identifikovati dva opšta tipa odluka i uverenja koja se tiču distribucije sopstvenih prihoda: jedna je više egalitarna, a druga više pažnje poklanja unutrašnjoj konkurentnosti.

Druga velika linija razdvajanja tiče se opšte orijentacije ka sticanju alternativnih izvora prihoda umesto državnog finansiranja i naplata od studenata. Neki fakulteti imaju viši stepen finansijske nezavisnosti i razvijaju preduzetničke strategije, dok drugi ostaju zatvoreniji i skeptični prema alternativnim izvorima prihoda. Ravnopravna raspodela resursa karakteristična je za fakultet 1 i fakultet 3, dok interna konkurentnost za resurse dominira na fakultetu 2. Naši intervjui pokazuju značajnu preferenciju, ubeđenje i racionalizaciju određenog izbora raspodele prihoda. Pronalaženje korena za takve odluke i uverenja zahtevalo bi mnogo kompleksniju studiju pojedinačnih donosilaca odluka na fakultetima i njihovu međusobnu interakciju, te je izvan opsega ove analize.

4.4.4. Modeli raspodele

Prvi korak u osmišljavanju modela raspodele prihoda unutar analiziranih fakulteta bio je klasifikovanje fakulteta prema indikatorima koji su razvijeni za aspekte izvora finansiranja i akademske i organizacione razlike (videti prethodne odeljke). Nalazi iz ove klasifikacije upoređeni su sa odgovorima iz intervjua

koji su služili kao referenca za aspekt načina razmišljanja i stavova donosilaca odluka (videti prethodni odeljak), što je dovelo do modela koji su nazvani prema *vodećim idejama o raspodeli resursa*. Ove vodeće ideje su proizvod naše opservacije i viđenja mesta fakulteta unutar trougla aspekata. One imaju prirodu implicitnih principa akcije koji se mogu uočiti na relevantnim fakultetima, te ne predstavljaju eksplicitne politike koje su naveli ljudi koje smo intervjuisali, niti su obuhvaćeni internim zvaničnim dokumentima fakulteta. Osnovna ideja fakulteta 1, zasnovana na kombinaciji svih aspekata iz analitičkog modela, jeste da je funkcija raspodele prihoda *integrativna*, tj. da teži da fakultetske departmane objedini u jednu jaku instituciju. Fakultet 2 više naginje ideji intenzivne *kompeticije za skromne resurse*, što može dovesti do dezintegracije fakulteta. Fakultet 3, vođen je idejom što veće *finansijske nezavisnosti* od države, oslanja se na sopstvene prihode i profitabilne aktivnosti. Ovi modeli mogu se opisati elementima trougla aspekata kao i načinom razmišljanja aktera o odnosu fakulteta prema državi kao finansijeru i regulatoru sistema.

1. *Integrativni model*: Umerene akademske razlike, umerena zavisnost od državnog finansiranja, izbalansirana usmerenost između saradnje sa trećim licima ili organizacijama i naplata školarina ili administrativnih troškova od studenata, novi izvori prihoda povezani su sa centralizovanom egalitarnom raspodelom prihoda od studenata, strateškim investicionim planiranjem i stimulisanjem nastavnog osoblja da bude preduzetnički nastrojeno i donosi više sredstava od trećih lica. Tendencija ovog modela je unutrašnja integracija zarad najbolje upotrebe trenutnih resursa i strateško investiranje i planiranje usmereno ka diverzifikaciji izvora prihoda i dugoročnoj stabilnosti. Smatra se da trenutna državna regulativa u vezi sa finansiranjem podržava razvoj, ali i da bi država trebalo da razvije dugoročnu strategiju za visoko obrazovanje i da finansira njeno sprovođenje.
2. *Dezintegrativni model*: Visoka akademska diferencijacija, visoka zavisnost od državnog finansiranja i usmerenje samo ka naplatama od studenata kao jedinom „spoljnom“ izvoru finansiranja u vezi je sa razvojem unutrašnje konkurencije za (skromne) resurse i sa neravnomernom decentralizovanom raspodelom sopstvenih prihoda, nepostojanjem strateškog planiranja i izostankom inicijativa u smeru alternativnih izvora finansiranja. Tendencija ovog modela je dalja feudalizacija resursa na fakultetskom nivou i moguća nestabilnost u slučaju smanjenja trenutnih izvora prihoda. Za trenutne propise smatra se da ne pružaju podršku raznolikosti programa i nivo investicija od države smatra se previše niskim.
3. *Model za nezavisnost*: Niska akademska diferencijacija, nizak nivo zavisnosti od državnog finansiranja i usmerenost ka naplatama od studenata kao izvoru prihoda povezan je sa centralizovanom egalitarnom distribucijom prihoda, koji se uglavnom troše na plate i na stvaranje sopstve-

nih usluga koje su orijentisane ka profitabilnim jedinicama. Finansijska održivost ovog modela fakulteta je u porastu i odlike tradicionalne javne institucije nestaju. Tendencija ovog modela je potencijalno puna nezavisnost od države i usmerenje ka tržištu i profitu. Trenutno stanje regulative posmatra se kao nešto što opterećuje razvoj.

Opisani modeli: integrativni, dezintegrativni i za nezavisnost, sa svojim dominantnim idejama predstavljaju odraz finansijskog sistema na fakultetskom nivou u okviru neintegrisane strukture univerziteta, s jedne strane i, s druge strane, odraz države kao finansijera i regulatora unutar sistema visokog obrazovanja. Integrativni i dezintegrativni modeli odgovaraju sve manjoj, ali i dalje dominantnoj, ulozi države kao finansijera, te ne postoje tendencije ka nezavisnosti od države i univerziteta. Oni se prilagođavaju neintegrisanom univerzitetu ili tako što preslikavaju univerzitetsku strukturu finansija na fakultetski nivo (npr. dezintegrativni model koji u osnovi predstavlja neintegrisani fakultet unutar neintegrisanog univerziteta) ili biranjem integracije unutar fakulteta, usled stava o negativnim posledicama dezintegracije na univerzitetskom nivou (ovo se može opisati kao mali integrisani univerzitet unutar velikog neintegrisanog univerziteta). Treći model, sa već malim stepenom prisustva države kao finansijera, može značiti da postaje izuzetno teško klasifikovanje fakulteta kao javnih visokoobrazovnih institucija, kao opravdanje za pripadnost javnom neintegrisanom univerzitetu. Ovaj model za nezavisnost karakteriše nezadovoljstvo trenutnim pravnim i institucionalnim okvirom. Ova vrsta fakulteta polako razvija dugoročne tendencije ka napuštanju ovog okvira i ka funkcionisanju kao privatna visokoobrazovna institucija.

Tabela 13: Modeli alokacije resursa i vodeće ideje

	Integrativni	Dezintegrativni	Za nezavisnost
Struktura prihoda	Umerena zavisnost od države i izbalansirano usmerenje ka alternativnim izvorima finansiranja	Visoka zavisnost od države i usmerenost ka naplatama od studenata	Niska zavisnost od države i orijentacija ka naplatama od studenata
Organizaciona i akademska diferencijacija	Umerena ka visokoj	Visoka	Niska
Odluke i uverenja donosilaca odluka na nivou institucije	Egalitarnost Centralizacija	Podsticanje unutrašnje konkurentnosti Decentralizacija	Egalitarnost Centralizacija
Odnos prema državi kao finansijeru i regulatoru	Državna regulativa smatra se zadovoljavajućom za razvoj. Država bi trebalo da navede dugoročne strategije i da ih finansira.	Državna regulativa smatra se slepom za različitosti među fakultetima. Nivo državnog finansiranja smatra se previše niskim.	Državna regulativa posmatra se kao opterećenje.

4.5. Završne napomene

Prethodni delovi ove institucionalne studije slučaja pokazuju snage i slabosti sistema finansiranja visokog obrazovanja u Srbiji iz perspektive tipičnog neintegrisanog univerziteta i njegovih sastavnih jedinica.

Čini se da je struktura neintegrisanog univerziteta ključni faktor koji utiče na funkcionisanje finansijskog sistema na institucionalnom nivou. Dezintegracija univerziteta u nezavisna pravna lica sa finansijskom autonomijom određuje finansijske procedure, modele alokacije i upravljanja resursima u mnogo većoj meri nego što to čine složena pravila propisana Uredbom. Ova rešenja na makro-nivou imaju za cilj da prate strukturu neintegrisanog univerziteta i da inkorporiraju fakultete kao ključne i samostalne aktere. Jedan od rezultata takve specifične pozicije fakulteta je značajan nivo interne raznolikosti unutar sistema finansija unutar jedne institucije (univerziteta). Ova raznolikost najviše se pokazuje u različitim modelima alokacije resursa, na koje utiču tri aspekta: struktura prihoda, organizaciona i akademska diferencijacija i način razmišljanja i stavovi donosilaca odluka na pojedinačnim fakultetima.

Ova situacija ima pozitivne i negativne efekte na instituciju. Pozitivni efekti finansijski neintegrisanog univerziteta jesu pre svega uočljivi u kreativnosti dizajna pojedinih rešenja u pogledu upravljanja i raspodele resursa na različitim fakultetima. Takva kreativnost rešenja nosi sa sobom potencijal veće prilagodljivosti promenama i spoljnom okruženju koje utiče na finansijsku situaciju visokoobrazovnih institucija (promene zakona i propisa o finansiranju, dalje povlačenje države iz finansiranja visokog obrazovanja, konkurencija među visokoobrazovnim institucijama, demografske promene u studentskoj populaciji itd.). Činjenica da celokupna institucija nije organizovana i finansirana na isti način može omogućiti bolju fleksibilnost makar nekih organizacionih jedinica. Čini se da je dobar recept za dugoročnu prilagodljivost promenama balansiranje različitih izvora prihoda i naglasak na saradnji i integraciji unutar fakulteta.

Negativne posledice neintegrisanog univerziteta su različite i brojnije od pozitivnih efekata. Prvo, dobrobit od potencijalne ekonomije širine na institucionalnom nivou ne postoji. Svaki fakultet razvija rešenja i usluge za sebe i veoma retko se događa razmena resursa zarad zajedničke dobiti fakulteta. Drugo, unutar postojećeg sistema, jača motivacija za kompeticiju među fakultetima za akademski prestiž i resurse. Jaz između takozvanih „siromašnih“ i „bogatih“ fakulteta postaje dublji, što stimuliše neke fakultete sa puno prihoda da u velikoj meri gube karakteristike javnih visokoobrazovnih institucija. Ovo znači da oni postaju sličniji privatnim fakultetima i spremniji da se oslobode roditeljske uloge države kao finansijera, kao i udruživanja sa drugim fakultetima unutar univerziteta (videti model za nezavisnost pri raspodeli resursa). Treći negativni niz posledica finansijski neintegrisanog univerziteta jesu ograničen prostor za koherentnu razvojnu strategiju institucije u pogledu investicionih planova,

zajedničkih istraživačkih studija i integrisane studijske ponude. U trenutnom sistemu takva vrsta strategije ili ne postoji ili je fragmentirana u nekoliko nekoordinisanih fakultetskih inicijativa koje imaju veoma ograničen efekat.

Pored dominantnog uticaja neintegrisanog univerziteta na njegovo finansijsko funkcionisanje, uticaj makro ili sistemskih rešenja u vezi sa finansiranjem visokog obrazovanja igra značajnu ulogu u oblikovanju finansijskog sistema institucija u Srbiji. Najveći nedostatak trenutnog sistema državnog finansiranja jeste nedostatak analize makro-efikasnosti predominantno ulazno orijentisane Uredbe. Trenutni sistem koji je propisan Uredbom, koja je u mnogim delovima veoma arbitrarna i nedovoljno precizna, fakultetski predstavnici vide kao zastoje. Ne postoji procena efekata, te je nemoguće evaluirati nivo do kog trenutna regulativa podržava proklamovane ciljeve visokog obrazovanja. Na primer, Uredba se isključivo fokusira na finansiranje nastavne funkcije univerziteta i ne obuhvata naučnu funkciju. Istraživačke aktivnosti osoblja finansiraju se kao projekti putem drugog posebnog kanala za finansiranje (od strane ministarstva za nauku). Administrativni posao ili istraživački rezultati nisu faktor koji utiče na plate nastavnog osoblja što vodi značajnom usmeravanju na nastavu. Orijehtacija ka nastavi otvara prostor za ostvarivanje sopstvenih prihoda putem naplata od studenata umesto od sredstava koja se mogu dobiti od saradnje sa industrijom ili primenom rezultata istraživanja. Značajna finansijska autonomija fakulteta u direktnom je odnosu sa procentualnim udelom prihoda od naplata od studenata i sredstava od treće strane, imajući na umu da Uredba podstiče fakultete da se kreću u ovom smeru kako bi izbegli neizvesnost državnog finansiranja (posebno za tekuće troškove).

Dodatno, trenutni sistem državnog finansiranja ne pravi razliku između vrste obrazovanja i studijskih programa kojima je potrebna direktna državna podrška da bi preživeli (na primer, studijski programi manjinskih jezika i kulture) i studijskih programa za koje postoji velika zainteresovanost. Umesto toga, državna Uredba tretira podjednako sve fakultete i sve studijske programe, bez obzira na njihove stvarne potrebe za državnim finansiranjem (jedina razlika su normativne grupe za raspodelu plata zaposlenih koje se fokusiraju na fakultet, a ne na pojedinačne programe). Postojanje nekih skupih, ne naročito popularnih, ali društveno važnih programa ostavljeno je na brigu samim fakultetima koji su prinuđeni da odluče da li žele da ih zadrže i finansiraju iz drugih izvora prihoda. Na kraju, Uredba je orijentisana ka održavanju *statusa quo* sistema visokog obrazovanja, izbegavajući podsticaj u vidu izlazno orijentisanog finansiranja. Pojedinačni pripadnici nastavnog osoblja i sami fakulteti nisu finansijski motivisani da postižu više u svom radu ili da se uključe u aktivnosti u vezi sa reformom visokog obrazovanja.

Važno je naglasiti da način finansiranja zasnovan na ulaznim elementima i budžetskim stavkama nije u skladu sa najnovijim zakonom o visokom obrazovanju, koji pretpostavlja ugovarano finansiranje visokoobrazovnih institucija (pregovori između države i univerziteta). Razlozi za odlaganje sprovođenja no-

vog sistema finansiranja visokog obrazovanja možda leži u inertnom ponašanju glavnih aktera (države, institucionalnog rukovodstva i uprave i pojedinačno članova akademske zajednice), koje zadržava stara i dobro razrađena rešenja uprkos njihovoj manjkavosti, a sve kako bi izbegli poteškoće koje promene donose. Drugo špekulativno objašnjenje bilo bi da postoji ravnoteža interesa različitih aktera da održe postojeće stanje. Osnovna briga države može biti da će novo ugovarano finansiranje povećati javne troškove. Menadžment fakulteta zabrinut je da će promene u finansiranju visokog obrazovanja smanjiti državno finansiranje, te će rukovodstvo biti prinuđeno da smanji plate ili radi na povećanju sopstvenih prihoda. Ova promena može biti posebno nepovoljna za fakultete sa malim brojem budžetskih studenata i organičenom saradnjom sa trećom stranom (npr. industrijom). Interes zaposlenih je primarno usredsređen na iznos plata i bilo kakva promena sistema finansiranja koja će zadržati ili povećati iznos plata bila bi prihvatljiva. Uticaj studentskih organizacija i drugih zainteresovanih strana u visokom obrazovanju, koji mogu tražiti više odgovornosti visokoobrazovnih institucija, jeste veoma slab. Administrativni kapacitet univerziteta za promene sistema finansiranja veoma je ograničen i trenutno se postavlja pitanje da li je sposoban da preuzme centralizaciju funkcija na univerzitetskom nivou, pregovara efektivno sa državom o sredstvima i implementira koherentnu politiku raspodele prihoda.

Na osnovu politika, propisa i odluka, trenutno nije moguće proceniti da li se visoko obrazovanje smatra jednim od prioriteta razvoja u Srbiji. Mada je finansiranje visokog obrazovanja i dalje deo budžetskog planiranja, fakulteti ne mogu jasno da odrede strategiju države u budućnosti. Uglavnom, državni zvaničnici naglašavaju odnos u kom bi finansiranje svake javne usluge trebalo da se poveća u poređenju sa porastom bruto društvenog proizvoda. Umesto površnog kvantitativnog poređenja investicija u (visoko) obrazovanje kao procenat BDP-a, obuhvatanje strukturalnih aspekata finansiranja visokog obrazovanja, kao i jasna diferencijacija ciljeva i mogućih efekata alternativnog povećanja davanja trebalo bi da postane važan deo buduće razvojne strategije. Puko ispunjavanje međunarodnih smernica (npr. 6% BDP za obrazovanje u celini) možda nije odgovarajuće rešenje. Zato je suštinski važno da perspektivu na makro-nivou (odnos sredstava za visoko obrazovanje prema BDP) prati analiza mikro-efikasnosti raspodele raspoloživih sredstava.

Na kraju, alternativne mehanizme finansiranja visokog obrazovanja mogu doneti mere fiskalne politike. Povećanje javnih troškova nije jedini instrument za povećanje finansiranja visokog obrazovanja. Uvođenje poreskih olakšica stvorilo bi prostor za bližu saradnju između privrede i visokog obrazovanja i podstaklo bi kompanije da više sredstava ulažu u visoko obrazovanje (videti M. Babin, 2008).

Literatura

Babin, M. (2008). Makroekonomski aspekt finansiranja visokog obrazovanja. U Katić, V. (ur.) *Efikasnost i kvalitet Bolonjskih studija Trend 2008*. Novi Sad: Fakultet tehničkih nauka.

- Nacionalni savet za visoko obrazovanje (2007). *Pravilnik o standardima i postupku za akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa*. Službeni glasnik RS, broj 106/06.
- Narodna skupština Republike Srbije (1992). *Zakon o univerzitetu*. Službeni glasnik Republike Srbije, broj 54/92.
- Narodna skupština Republike Srbije (1998). *Zakon o univerzitetu*. Službeni glasnik Republike Srbije, broj 20/98.
- Narodna skupština Republike Srbije (2005). *Zakon o visokom obrazovanju*. Službeni glasnik Republike Srbije, broj 76/05.
- Vlada Republike Srbije (2005). *Uredba o finansiranju o normativima i standardima uslova rada univerziteta i fakulteta za delatnosti koje se finansiraju iz budžeta*. Službeni glasnik Republike Srbije broj 15/ 2002, 100/ 2004, 26/ 2005.
- Vukasović, M. (2007) *Higher Education and Social Stratification in Serbia 1990-2005*. Aveiro: Universidade de Aveiro. Master thesis.
- Zgaga, P. (1996). *Autonomia, not Autarkia*. In: Klaus Dieter Wolff (ed.), *Autonomy and External Control. The University in Search of the Golden Mean. The Erfurt Declaration Towards the Responsible University of the Twenty-first Century*. Erfurter Beitrage zur Hochschulforschung und Wissenschaftspolitik, Vol. 2, Munchen: ludicum Verlag, str. 111-126.

5. UMEMSTO ZAKLJUČKA

*Martina Vukasović, Mihajlo Babin,
Vanja Ivošević, Predrag Lažetić i Klemen Miklavič*

Zaključno poglavlje započinje kratkom raspravom o izboru odgovarajućeg modela finansiranja za određeni sistem visokog obrazovanja, prvenstveno na osnovu diskusije predstavljene u okviru teorijskog poglavlja. Dalje se u ovom poglavlju sumiraju rezultati regionalne i institucionalne analize (Poglavljja 3 i 4).

5.1. Koji mehanizam finansiranja odabrati?

Pitanja u vezi sa raspodelom između javnih i privatnih davanja za visoko obrazovanje, posledicama različitih mehanizama alokacije i odnosa između države i kvazitržišta u visokom obrazovanju zanimljiva su jer vode do pitanja najboljeg modela finansiranja visokog obrazovanja. U tom smislu, Eiše i Ševalije (Eicher and Chevaillier, 2007: 72) obazrivo zapažaju:

„Istorija je izvajala različite nacionalne obrazovne sisteme na različite načine tako da ne postoji jedinstveno optimalno „naučno“ rešenje za problem [finansiranja] obrazovanja nakon završetka obaveznog školovanja. Moramo biti svesni da bi bila ozbiljna greška ako bi se nametnule radikalne promene koje ne bi uzele u obzir praktična i društvena ograničenja i politički sistem datog društva.“ [prevod Kleut, Spasojević]

Stoga, ne postoji nešto kao „najbolji model“ koji zemlje mogu uvoziti i uvoditi u sopstveni sistem visokog obrazovanja. Moramo pre misliti o najadekvatnijem sistemu finansiranja za određenu državu. Eiše i Ševalije (Eicher and Chevaillier, 2002: 72) veruju da je „i dalje moguće pronaći rešenja koja su pogodna za svaku situaciju, dok god su jasni prioriteti i ciljevi“. Ipak, treba biti svestan da su „ciljevi često nepostojani i zavise od političkog dnevnog reda i prioriteta“ (Jonbgloed and Vossensteyn, 2001).

Iz ovih razloga, izuzetno je važno da svi zainteresovani akteri uključeni u donošenje odluka, kao i različiti drugi korisnici visokog obrazovanja, budu svesni ciljeva onih drugih, njihovih vrednosti i stavova, kao i ograničenja koja postavlja regulativa ili dostupnost resursa.

Finansiranje visokog obrazovanja može značajno uticati na različite aspekte visokog obrazovanja, npr. na dostupnost visokog obrazovanja. Neki od ovih aspekata povezani su sa nizom širih političkih ciljeva ili društvenih vrednosti, normi i uverenja, i nekada su čak predstavljeni u ustavu date zemlje.

Postoje primeri sistema u kojima je visoko obrazovanje, prema ustavu, besplatno (u javnim institucijama) te su školarine nezakonite (npr. Finska). Čak iako mogu postojati grupe ili nekada čak određeni vladini predstavnici koji zagovaraju uvođenje školarina, svima uključenima jasno je da takav potez zahteva iscrpnu debatu visokog političkog intenziteta i, konačno, izmene ustava. Politički cilj ravnopravnosti, kao i zajedničko društveno uverenje¹, zato se prevodi u određen aranžman finansiranja. Ovo, naravno, ne znači da je sistem bez školarina garant ravnopravnosti (videti primer Norveške u Poglavlju 2), ali to se, u ovom kontekstu, posmatra kao najadekvatniji model za postizanje ravnopravnosti².

Ovo znači da bi, unutar određenog društva, opšti politički ciljevi i društvene norme, vrednosti i uverenja trebalo da budu dovoljno vidljivi kako bi omogućili relevantnim zainteresovanim stranama (uključujući celokupno društvo) da procene u kojoj meri visoko obrazovanje i mehanizmi njegovog finansiranja doprinose ostvarenju ovih ciljeva. Ukoliko je neophodno, oni mogu biti kontekst debate o razvoju visokog obrazovanja i dati osnov za razmatranje odgovarajućih mehanizama finansiranja koji će omogućiti taj razvoj.

Nekada su očigledniji ciljevi oni koje postavlja visoko obrazovanje. Kao što je navedeno u diskusiji o ulozi visokog obrazovanja, ovi ciljevi mogu biti kompleksni i raznoliki i suprotstavljeni, ne samo u smislu odnosa između nastave i istraživanja (bilo da je reč o pozitivnom ili negativnom uparivanju) već i u smislu simultane potrage za *izvrsnošću* (posebno u istraživanju), *efikasnošću* (u smislu povoljnijeg odnosa ulaznih i izlaznih elemenata), *efektivnošću* (pri čemu se misli na ideju o odgovarajućim rezultatima procesa), *ravnopravnošću* (u smislu mogućnosti, kao i u smislu ishoda) i *ekonomijom* (kao ekonomičnosti u troškovima).

Resursi, i javni i privatni, koji se mogu dodeliti visokom obrazovanju, u stvari, su ograničeni. Dok neke zemlje mogu odlučiti da investiraju malo više u (visoko) obrazovanje i malo manje u, na primer, vojsku, nije realno da će takvi potezi povećati resurse do tačke kada nije potrebno balansiranje i postavljanje prioriteta. Zato je važno da se pažljivo donose odluke u pogledu relativnog značaja svakog od prethodno navedenih elemenata, u skladu sa adekvatnom analizom mogućih kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih posledica. Pri tome, ne treba zaboraviti da je relativan značaj pojedinih elemenata, pre svega, političko i društveno pitanje.

Dodatno, trebalo bi uočiti da bi adekvatan režim finansiranja trebalo da bude dovoljno fleksibilan kako bi omogućio nekim delovima sistema, nekim in-

1 Diskusija o odnosu između političkih ciljeva, s jedne strane, i uverenja, normi i vrednosti, s druge, izlazi izvan okvira ove publikacije. Dovoljno je reći da autori ne podrazumevaju bilo kakve jednostavne, kauzalne veze između to dvoje.

2 Drugi primer kako finansiranje odlikava šire političke ciljeve jeste Lisabonska strategija EU da postane najkompetitivnija ekonomija zasnovana na znanju u svetu. Inovacije i istraživanje posmatraju se kao ključni sastojci takozvanog „trougla znanja“. Zato je, 2002. godine, Evropski savet postavio cilj da investicije u istraživanje do 2010. dostignu 3% BND-a.

stitucijama ili nekim programima da budu više usmereni ka jednom ili drugom elementu. Adekvatan sistem finansiranja jeste, prvo i najvažnije, onaj koji je dovoljno fleksibilan i dovoljno osetljiv na razlike između i unutar institucija, oblasti i studijskih programa.

Na kraju, adekvatan sistem finansiranja ne postoji zasebno – potrebno je da ga podrže (i da sam podržava) adekvatan sistem osiguranja kvaliteta, kako bi se omogućilo kontinuirano praćenje rezultata na sistemskom, institucionalnom nivou i iz ugla pojedinačnog studenta ili studentske populacije u celini. Bez takvog praćenja, nemoguće je proceniti da li model koji se smatra adekvatnim na papiru jeste zaista takav.

5.2. Rezime zaključaka

Rezime zaključaka biće organizovan na osnovu različitih nivoa analize (sistem, institucija i student).

U pogledu sistemskog nivoa, prvi zaključak je da postoji dubok jaz između instrumenata finansiranja i proklamovanih ciljeva visokog obrazovanja. Nije moguće adekvatno analizirati efekte trenutnog sistema finansiranja visokog obrazovanja jer nema podataka. Ipak, moguće je uočiti meru u kojoj finansiranje (ne) odgovara politici visokog obrazovanja. Diskusija o finansiranju visokog obrazovanja uglavnom se fokusira na detalje, umesto da kroz temeljnu analizu obuhvati ceo sistem. Sistem finansiranja nije osetljiv na male studijske programe koji su od posebne nacionalne ili kulturne važnosti (npr. manjinski jezici), ali nedovoljno atraktivni, što verovatno vodi ka situaciji u kojoj su institucije primorane da ugase ove programe i departmane. Politika finansiranja visokog obrazovanja nije sveobuhvatna (odnosno, različiti aspekti finansiranja nisu među sobom usaglašeni niti prodiskutovani u celini) i postoji, takođe, unutrašnja nekoherentnost finansijskih mehanizama (npr. finansiranje nije usaglašeno sa novim zakonom i drugim propisima). Raspodelu osnovnih sredstava karakteriše takozvano „hranjenje na kašičicu“ i kriterijumi zasnovani na ulaznim parametrima, pri čemu je ovo drugo u jasnoj suprotnosti sa trendom usmeravanja ka ishodima učenja, koji je aktuelan u svim analiziranim zemljama (kao deo reformi u skladu sa Bolonjskim procesom). Treba takođe uočiti da, uprkos činjenici da nacionalni zakoni naglašavaju vezu između nastave i nauke i da strateški dokumenti i izjave vladinih zvaničnika takođe podržavaju ovaj stav, finansiranje visokog obrazovanje je, u stvarnosti, finansiranje nastave u visokom obrazovanju. Ovo znači da se, što se tiče politike finansiranja, nastava i istraživanje vide kao dve potpuno odvojene aktivnosti.

Prethodno navedeno finansiranje prema jasno određenim troškovima, takođe, podrazumeva da institucije imaju veoma mali nivo autonomije u procesu raspodele i trošenja osnovnih sredstava. Značajan manjak transparentnosti u pogledu sopstvenih prihoda (prihod od školarina i administrativnih taksi i drugih prihoda) može se primetiti u svim analiziranim zemljama. Kako će sopstveni

prihodi biti raspodeljeni unutar institucije više je određeno unutrašnjom strukturom (neintegrirani univerzitet) i specifičnim odlikama fakulteta (kao što je pokazano u Poglavlju 4) nego rešenjima koja postoje na sistemskom nivou. Zato se može primetiti velika različitost između i unutar jedinica jednog univerziteta, odnosno između i unutar fakulteta. Slično situaciji na sistemskom nivou, ne postoji procena u kojoj meri specifična unutrašnja redistribucija i alokacija finansija obezbeđuje ostvarenje institucionalnih ili fakultetskih ciljeva. Problem nedostatka osetljivosti finansijskih rešenja za male programe (videti prethodni deo) može voditi daljoj dezintegraciji podjedinica već neintegriranog univerziteta. Diverzifikacija prihoda institucije uglavnom se radi kroz školarine ili druge naplate od studenata. Ne postoji jasan kriterijum za određivanje iznosa školarine. Štaviše, neke institucije prilično su maštovite u određivanju iznosa i procedura za naplatu različitih administrativnih taksi.

Iz studentske perspektive, treba primetiti, pre svega, da studenti u zemljama koje su analizirane uglavnom zavise od roditelja tokom svojih studija (za razliku od većine zemalja zapadne i severne Evrope). Zemlje ne prikupljaju i ne analiziraju podatke o studentskim приходima i troškovima života, što je jedan od mogućih razloga zašto činjenica da je iznos školarina obično veći od prihoda (ako se posmatra prosečna plata) nije dobila značajniju pažnju stručne, akademske ili šire javnosti. Direktna podrška studentima ograničena je na veoma mali broj studenata i, direktno ili indirektno, veoma zavisi od postignuća studenata, imajući u vidu da su direktne meritorne mere (prosek ocena, brzina studija) povezane i sa socioekonomskim položajem. Zanimljivo je primetiti da se, kada se diskutuju različiti aspekti finansiranja visokog obrazovanja, školarine i podrška studentima posmatraju odvojeno. Uprkos činjenici da su u većini zemalja uvedene školarine, sistem podrške studentima nije značajno menjan. Ovo znači da postoji nedostatak u sagledavanju posledica koje uvođenje školarina ima na ravnopravnost, ili čak da politički cilj ravnopravnosti u visokom obrazovanju nije adekvatno podržan instrumentima finansijske politike.

Dodatno, činjenica da je finansiranje visokog obrazovanja u najvećoj meri zasnovano na ulaznim kriterijumima i da ne postoji adekvatna kontrola trošenja prihoda (uključujući i osnovna sredstva), vodi zaključku da ne postoje podsticaji koji će obezbediti ostvarenje bilo kog elementa (ekonomija, ravnopravnost, efikasnost, efektivnost) u visokom obrazovanju.

Literatura

- Eicher, J. and T. Chevallier (2002) Rethinking the Financing of Post-Compulsory Education. In *Higher Education in Europe*, 17, 1-2, pp. 69-99 (reprint from *Higher Education in Europe*, 17, 1, str. 6-32).
- Jongbloed, B. and H. Vossensteyn, (2001) Keeping up Performances: an international survey of performance-based funding in higher education. In *Journal of Higher Education Policy and Management*, 23, 2, str. 127-145.

ANEKS

FINANSIRANJE VISOKOG OBRAZOVANJA – UPITNIK

Osnovne informacije o projektu i o Centru za obrazovne politike

Centar za obrazovne politike (COP) osnovan je 2005. godine u okviru Alternativne akademske obrazovne mreže (AAOM), ali je početkom 2006. godine počeo da radi kao nezavisna organizacija. Misija COP-a je unapređenje obrazovnog sistema u Srbiji, pogotovo u smislu kvaliteta, efikasnosti, efektivnosti i inkluzivnosti, i to kroz tematske istraživačke projekte, prikupljanje i obradu podataka, konsultantske aktivnosti, konferencije, izdavačku delatnost i organizovanje poslediplomskih studija iz oblasti istraživanja obrazovanja.

Jedan od tekućih projekata COP-a se tiče finansiranja visokog obrazovanja u regionu Jugoistočne Evrope. Rezultati projekta biće objavljeni u dvojezičnoj publikaciji (srpski i engleski), koja će uključivati teorijsku analizu različitih modela finansiranja visokog obrazovanja, komparativnu analizu finansiranja visokog obrazovanja u regionu, detaljnu analizu sistema finansiranja u Srbiji (koja će uključivati i studiju slučaja jedne visokoškolske institucije).

Ovaj upitnik je glavni instrument u komparativnoj analizi sistema finansiranja u regionu i isti je za sve države koje učestvuju (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Mađarska, Slovenija i Srbija). Upitnik sadrži pitanja u vezi sa finansiranjem visokog obrazovanja na sistemskom i institucionalnom nivou.

Za kvalitet komparativne analize, a samim tim i za kvalitet finalne publikacije, neophodno je da svi podaci koje tražimo kroz ovaj upitnik budu adekvatno citirani i da izvori informacija budu jasno identifikovani. Ukoliko nije moguće dobiti pouzdane informacije o nekim pitanjima, molimo Vas da to jasno naznačite, radije nego da dajete svoje procene (koje takođe možete da date, samo je neophodno jasno naznačiti da su to procene). Ukoliko imate nekih pitanja u vezi sa terminologijom ili određenim informacijama koje se od Vas traže, molimo Vas da se obratite na cep@cep.edu.yu.

Hvala Vam unapred na pomoći!

COP tim

Terminologija i skraćenice

- VO = visoko obrazovanje
- Neuniverzitetski sektor = više škole, politehničke akademije, VO ustanove koje se ne bave naukom
- Zaposleni = svi zaposleni unutar VO ustanove, bez obzira na opis posla (npr. nastavno osoblje, istraživačko osoblje, administrativno osoblje itd.)
- Studenti = redovni studenti
- Fakultet = VO ustanova koja je članica/sastavni deo univerziteta ali ima zaseban pravni status
- Departman = sastavni deo univerziteta koji nema zaseban pravni status
- Katedra, odsek = organizacione jedinice unutar departmana ili fakulteta koje se fokusiraju na pojedinu disciplinu (npr. Katedra za teorijsku matematiku Matematičkog fakulteta, Odsek za sociologiju Filozofskog fakulteta)
- Obuhvatnost (eng. GER – *Gross enrolment ratio*) – odnos između:
 - a) ukupnog broja studenata upisanih u VO određenog tipa (npr. osnovne, tj. dodiplomske studije) bez obzira na starost i
 - b) ukupne populacije koja po starosti odgovara studijama tog tipa.

A. Osnovne informacije o sistemu visokog obrazovanja

- a. Ukupan broj:
 - i. Studenata
 - 1. u državnim i privatnim institucijama
 - 2. na univerzitetima i na neuniverzitetskim ustanovama VO
 - ii. Osoblja
 - 1. nastavnog
 - 2. administrativnog
 - 3. naučnog (u slučaju da je odvojeno od nastavnog)
 - iii. Institucija
 - 1. koliko akreditovanih?
 - 2. koliko privatnih?
 - iv. Programa

- b. Obuhvatnost (GER) za visoko obrazovanje
 - i. Trendovi (da li se povećava ili smanjuje tokom poslednjih 10 godina. Molimo Vas da navedete i numeričku procenu trendova, npr. broj studenata se udvostručio tokom 10 godina)
 - c. Koliko ima programa i koji deo studenata je upisan u tzv. „Bolonjske“ programe. Molimo Vas da date informacije za svaki ciklus studija (*bachelor, master, PhD*)
 - d. Postoji li podela na univerzitetske i neuniverzitetske ustanove VO u smislu pravne regulative?
 - i. Ako da, koliko studenata i koliko institucija je u ovim dvema kategorijama?
 - ii. Da li su se desile neke promene u bliskoj prošlosti?
 - e. Gde se odvija naučna aktivnost:
 - i. Samo u okviru univerziteta
 - ii. Samo u okviru instituta koji su nezavisni od univerziteta
 - iii. Samo u okviru instituta koji su u okviru industrije
 - iv. Neka kombinacija i., ii. i iii. (molimo Vas objasnite).
- B. Finansiranje na nivou sistema – opšte informacije**
- a. Koji procenat BDP se daje za (ako je moguće razdvojiti):
 - i. Visoko obrazovanje u celini
 - ii. Nastavnu funkciju visokog obrazovanja
 - iii. Nauku
 - iv. Studentski standard?
 - b. Koji su trendovi u smislu investiranja u visoko obrazovanje:
 - i. Povećanje ili smanjenje. Molimo Vas da date numeričke podatke.
 - c. Koji je odnos javnih i privatnih investicija u visoko obrazovanje?
 - d. Da li se može identifikovati raspodela ovih investicija:
 - i. prema tipu namene: koji procenat ukupnog javnog investiranja je za
 - 1. plate zaposlenih
 - 2. infrastrukturu i opremu
 - 3. poboljšanje nastave (npr. kroz posebne reformske programe ili projekte)
 - ii. prema tipu institucije: koji deo ide univerzitetskim a koji neuniverzitetskim ustanovama VO, ako postoji takva jasna podela?
 - e. Da li privatne ustanove VO imaju pristup sredstvima iz budžeta:
 - i. Ako da, molimo Vas da pojasnite
 - ii. Ako ne, molimo Vas da navedete da li se to na bilo koji način razmatra u Vašoj zemlji.

C. Finansiranje na nivou sistema – procedure i kriterijumi za raspodelu sredstava iz budžeta

- a. Da li su procedure i kriterijumi za raspodelu sredstava iz budžeta isti za univerzitetske i neuniverzitetske ustanove VO?

Ako da, molimo Vas da odgovorite na pitanja C.b – C.d jednom; ako ne, odgovorite dva puta za svaki tip ustanova posebno i jasno naznačite šta se odnosi na koji tip institucija.

- b. Da li se sredstva iz budžeta direktno prebacuju

i. institucijama

ii. studentima (npr. preko vaučer sistema)

iii. neka kombinacija i. i ii. (molimo Vas pojasnite)

Obratite pažnju da u okviru upitnika postoji poseban deo koji se bavi studentskim standardom. Dakle, „sredstva iz budžeta“ ovde ne uključuju novac koji je namenjen studentima u obliku stipendija, kredita, studentskih domova i menzi i drugih dotacija.

- c. Ako se sredstva direktno prebacuju institucijama (odgovori C.b.i ili C.b.iii iznad):

- i. Kako se raspodeljuju sredstva za nastavu i nauku?

1. odvojeno

2. zajedno

Objasniti

- ii. Da li se sredstva prebacuju u celini ili deo-po-deo (sa jasno naznačenom namenom)?

- iii. Da li se sredstva raspodeljuju za svaku akademsku godinu posebno ili postoji drugačija dinamika, po semestru, ciklusi finansiranja koji traju tri godine)?

- iv. Da li postoji:

1. formula koja određuje iznos koji će neka institucija dobiti (ako da, predstavite osnovne karakteristike formule)

2. ugovor između ustanova VO i države u okviru koga je određen iznos koji će institucija dobiti (i na koliko se ugovor „potpisuje“)

3. pregovori između ustanova VO i države o visini iznosa (molimo Vas da navedete osnovne karakteristike tih pregovora)

- v. Koji se kriterijumi koriste da se odredi ukupan iznos koji će neka VO ustanova dobiti iz budžeta):

1. ulazni parametri – npr. broj upisanih studenata, broj zaposlenih itd.

2. izlazni parametri – npr. broj studenata koji završe studije, broj objavljenih naučnih radova itd.

3. neka kombinacija ove dve opcije – molimo Vas pojasnite.

- vi. Da li postoje neke ideje ili zahtevi da se procedura i kriterijumi za raspodelu sredstava iz budžeta promene? Ako da, koje su osnovne teze i argumenti?
- vii. Da li su VO ustanove deo PDV sistema ili ne?
- viii. Da li lokalne ili regionalne vlasti učestvuju u finansiranju VO? Ako da, molimo Vas objasnite na koji način i u kojoj meri.
- d. Ako se sredstva distribuiraju preko sistema vaučera (odgovor C.b.ii gore), molimo Vas objasnite karakteristike sistema u smislu:
 - i. Koliko studenata ima pravo na vaučer (tj. na finansiranje svog VO iz budžeta), u odnosu na ukupan broj studenata?
 - ii. Ako samo deo studenata ima pravo na vaučer, na koji se način određuje koji studenti imaju to pravo a koji ne?
 - iii. Da li se vaučeri mogu koristiti i za privatne institucije?
 - iv. Da li su već rađena neka istraživanja na temu efekata vaučer sistema?
- e. Da li postoje neke vanredne investicije iz budžeta za visoko obrazovanje, npr. sredstva koja su eksplicitno namenjena implementaciji Bolonjskog procesa?

D. Finansiranje na nivou pojedinačne VO ustanove

- a. Koliki je prosečan budžet jedne VO ustanove u Vašoj zemlji (ukupan budžet, kao i odnos sredstava iz budžeta i ostalih sredstava)?
- b. Kako se sredstva iz budžeta raspodeljuju unutar institucije?
 - i. Sa nivoa institucije pojedinačnim fakultetima ili departmanima, tj. s vrha na dole. Molimo Vas da u glavnim crtama opišete proceduru.
 - ii. Od fakulteta ka instituciji, npr. sredstva prvo dolaze fakultetima a onda se određeni procenat prebacuje na viši nivo (univerzitetski).
 - iii. Kombinacija i. i ii. Molimo Vas objasnite.
- c. Odnos između sredstava za nastavu i nauku u smislu:
 - i. sredstava koje je VO ustanova dobila iz budžeta
 - ii. ukupnih sredstava VO ustanove.
- d. Koja je struktura i relativni udeo (procenat u odnosu na ukupan budžet ustanove) drugih izvora finansiranja?
 - i. Školarine
 - 1. Šta uključuje školarina (npr. da li uključuje i udžbenike)?
 - 2. Koji je prosečan iznos školarine (molimo Vas da prosek date u Vašoj valuti kao i procenu u evrima) na državnim i privatnim institucijama? Da li postoje velike razlike između ili unutar in-

stitucija (npr. na nekim fakultetima su školarine značajno veće nego na drugim)?

3. Kako se dolazi do iznosa školarina? Da li školarine pokrivaju sve troškove organizacije studija?
 4. Koliki deo studenata plaća školarinu na državnim institucijama? Ako deo studenata plaća, na koji način se određuje koji će studenti plaćati a koji ne?
- ii. Administrativne takse
1. Da li VO ustanove naplaćuju administrativne usluge?
 2. Ako da, koje (molimo Vas da navedete neke tipične primere) i koliko (u proseku, u lokalnoj valuti i evrima)? Ko određuje visinu taksi?
 3. Da li možete da date procenu koliko, u proseku, VO ustanova može da zaradi kroz administrativne takse?
 4. Da li se takse plaćaju:
 - a) univerzitetu,
 - b) fakultetu,
 - c) državi?
- iii. Saradnja sa drugima (iznajmljivanje prostorija, konsultantske usluge itd.). Molimo Vas navedite najčešće i najunosnije forme saradnje sa privredom, industrijom, malim i srednjim preduzećima, drugim institucijama itd.
- iv. Donacije, pokloni.

E. Finansiranje iz ugla pojedinačnog studenta

- a. Kolike su školarine? Molimo Vas da date procenu proseka i opsega (maksimum, minimum) u lokalnoj valuti i u evrima.
- b. Drugi troškovi u vezi sa studiranjem – knjige, oprema, materijal, administrativne takse itd.
- c. Troškovi života + smeštaj, ishrana, prevoz, zdravstvena zaštita, kultura i zabava itd.
- d. Oportunitetni troškovi – troškovi koji postoje kroz neostvarene zarade (na osnovu prosečne zarade osoba sa srednjim obrazovanjem, prosečnom dužinom studija i očekivanim zaradama onih koji završe visoko obrazovanje).
- e. Prihodi studenata
 - i. Koliki je doprinos roditelja? Na koji način? (npr. studenti i dalje žive kod kuće, dobijaju neka sredstva od roditelja za studije itd.)

- ii. Koliko studenata radi tokom studija? Postoje li neke procene koliko, u proseku, zarađuju?
- iii. Da li postoje neke državne stipendije ili krediti za studente? Molimo Vas objasnite.
- iv. Koju drugu podršku studenti dobijaju od države:
 - 1. dotirano stanovanje
 - 2. dotirana ishrana
 - 3. dotirana zdravstvena zaštita
 - 4. drugi popusti i dotacije (javni prevoz, popusti u ustanovama kulture itd.)
- v. Da li studenti mogu da apliciraju za zajam za obrazovanje kod banke? Ako da, molimo Vas da objasnite pod kojim uslovima, da li postoje procene kolika je ukupna zaduženost i koliko studenata aplicira?
- vi. Da li postoje drugi izvori podrške za studente osim javnih fondova (npr. stipendije privatnih fondacija)? Navedite primere najvećih/najvažnijih/najpoznatijih.

F. Napomene i sugestije

- a. Da li imate neke napomene, zamerke ili sugestije povodom sadržaja i formata upitnika?
- b. Da li imate neke komentare po pitanju terminologije koja je upotrebljena?
- c. Da li želite da prokomentarišete dostupnost informacija o finansiranju visokog obrazovanja u Vašoj zemlji?
- d. Da li imate neke druge komentare, sugestije ili zamerke?

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
378:366.11(4-12)

FINANSIRANJE visokog obrazovanja u Jugoistočnoj Evropi : Albanija, Crna Gora, Hrvatska, Slovenija, Srbija / Martina Vukasović ... [et al.] ; priredila Martina Vukasović. – Beograd : Centar za obrazovne politike, 2009 (Beograd : Dosije studio). – 156 str. : tabele, grafikoni ; 24 cm

Tiraž 500. – Str. 7–12: Univerziteti su i dalje na neizvesnom terenu / Dejvid Robinson. – Str. 13-20: Od natezanja užeta do izučavanja politika / Srbijanka Turajlić. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija uz većinu radova.

ISBN 978-86-87753-02-0

1. Вукасовић, Мартина, 1977– [аутор] [уредник]

а) Високошколско образовање – Финансирање – Југоисточна Европа

COBISS.SR-ID 167514892

