

FINANSIRANJE VISOKOŠKOLSKIH USTANOVA IZ JAVNIH PRIHODA REPUBLIKE I ULOGA GRANSKIH SINDIKATA

Gordana Bojković¹, Stanko Ostojić²

¹*Fakultet tehničkih nauka, Novi Sad, Republika Srbija*

²*Tehnološko metalurški fakultet, Beograd, Republika Srbija*

¹gocab@uns.ac.rs, ²stankos@afrodita.rcub.bg.ac.rs

1. UVOD

U radu je, kao prvo, dat kratak prikaz postojeće pravne regulative na osnovu koje se finansiraju visokoškolske ustanove iz javnih prihoda (budžeta) Republike. Ukazano je na pojedina neadekvatna rešenja koja, s jedne strane, za posledicu imaju neracionalno i nenamensko trošenje sredstava, a s druge, neizvesnost i nesistematičnost u finansiranju. Ukazuje se, zatim, na dosadašnju ulogu sindikata u ovoj oblasti, pre svega u definisanju parametara od značaja za plate zaposlenih. Na kraju, daje se predlog za sistemsko i sistematično rešenje racionalno-namenskog finansiranja kroz adekvatnu pravnu regulativu, koja će uvažavati činjenicu da finansiranje visokog obrazovanja nije luksuz već preduslov razvoja i opstanka društva.

U radu se razmatra period od 2005. godine do trenutka prikaza rada, a koji se praktično poklapa sa primenom važećeg Zakona o visokom obrazovanju, čija *finis korekcija*, po mišljenju autora rada, treba da obuhvati i deo koji se odnosi na finansiranje iz javnih prihoda. Pri tome, treba razlikovati finansiranje visokoškolskih ustanova od sredstava koja se izdvajaju za studente upisane „na budžet“.

2. AKTUELNA PRAVNA REGULATIVA

U Zakonu o visokom obrazovanju u članu 57, koji se odnosi na finansiranje visokoškolskih ustanova čiji je osnivač Republika, kao prvi izvor finansiranja navode se sredstva koja obezbeđuje osnivač.

Sredstva iz budžeta do krajnjih korisnika – visokoškolskih ustanova - stižu kroz tri međusobno zavisna procesa:

1. Učešće u budžetu - određivanje ukupne sume novca namenjene visokom obrazovanju
2. Raspodela novca visokoškolskim ustanovama
3. Raspodela novca unutar visokoškolske ustanove

Pravna regulativa pod kojom se navedeni procesi odvijaju obuhvata četiri zakona i dve uredbe. U nastavku su dati nazivi i fundamentalna uloga tih pravnih akata u tretiranoj temi.

Zakoni od značaja:

1. **Zakon o visokom obrazovanju** (dalje ZoVO), od značaja je već pomenuti član 57
2. **Zakon o budžetu**; definiše sredstva koja se u toku kalendarske godine izdvajaju za visoko obrazovanje u celini (Tabela 1)
3. **Zakon o platama u državnim organima i javnim službama**; plata zaposlenih u javnim službama definiše se kao proizvod osnovice i koeficijenta, a čije se vrednosti definišu kroz pregovore sa reprezentativnim granskim sindikatima
4. **Zakon o radu**; od značaja je član 104 koji kaže da se „zaposlenima garantuje jednaka zarada za isti rad ili rad iste vrednosti“, a koji u periodu od 2005, kada je donet, pa do 2007, nije poštovan. Sindikat čiji predstavnici pišu ovaj rad s ogromnim naporima izvojevao je da se taj član konačno i poštuje [1]

Uredbe od značaja:

- 1. Uredba o normativima i standardima uslova rada univerziteta i fakulteta za delatnosti koje se finansiraju iz budžeta** sa izmenama (dalje Uredba 1); definiše normative i standarde po kojima se izvodi nastava i na osnovu kojih se, uvažavajući broj studenata (koji se finansiraju iz budžeta), određuje broj potrebnog nastavnog i nenastavnog osoblja koji će država da finansira. Uredba je uvela koeficijente za nastavno osoblje, čime je visoko obrazovanje, po rečima tadašnjeg ministra ekonomije (2002) „izašlo iz sistema“, a posledice su grafički prikazane na Slici 1. ovog rada.
- 2. Uredba o koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u javnim službama;** ova uredba se menjala 35 puta, po zahtevima granskih sindikata u javnim službama, koji su sve svoje aktivnosti sveli na tzv. „pregovore“

Uticaj navedene pravne regulative na procese od značaja za finansiranje visokoškolskih ustanova daje se u sledećem delu.

3. FINANSIRANJE U PROTEKLOM PERIODU

U sledećoj tabeli dat je prikaz učešća visokog obrazovanja u budžetu Srbije u periodu 2005-2010. godina. Podaci su preuzeti iz zakona o budžetu za konkretnu godinu. Detaljniji podaci o načinu formiranja tabele nalaze se u [2]. S obzirom na smanjivanje prihoda iz budžeta i pretpostavku Vlade o povećavanju sopstvenih prihoda u 2010. u odnosu na prethodnu godinu, očigledno je da je visokoškolsko obrazovanje oblast u kojoj se predviđaju uštede (?!).

Tabela 1: Učešće visokoškolskog obrazovanja (VO) u budžetu Srbije						
Godina	Ukupni budžetski rashodi u milionima dinara	Prihodi VO iz budžeta u milionima dinara	Prihodi VO iz sopstvenih izvora u milionima dinara	Ukupni prihodi VO u milionima dinara (3+4)	Učešće prihoda iz sopstvenih izvora u ukupnim prihodima VO (4/5)	Učešće VO u budžetu (3/2)
1	2	3	4	5	6	7
2005.	429.764,926	9.239,373	5.210,888	14.450,261	36,06%	2,15%
2006.	548.405,821	11.629,079	5.819,424	17.448,503	33,35%	2,12%
2007.	646.466,666	15.213,549	4.576,927	19.790,476	23,13%	2,35%
2008.	742.293,141	20.727,753	7.967,538	28.695,291	27,77%	2,79%
2009.	867.778,775	20.695,913	6.712,326	27.408,239	24,49%	2,38%
2010.	1.055.307,545	20.817,713	8.907,524	29.725,237	29,97%	1,97%

S obzirom da je učešće u bruto domaćem proizvodu (BDP) parametar koji je lakše porediti između država, u sledećoj tabeli prikazano je učešće visokog obrazovanja u BDP. Detaljnije o načinu formiranja Tabele 2. videti u [3].

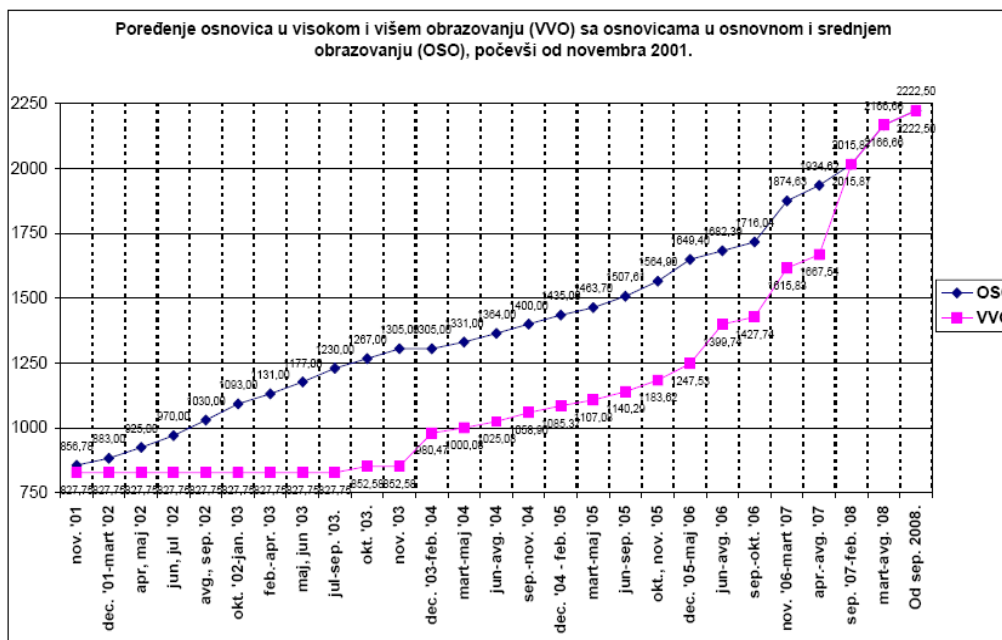
U obe prikazane tabele podrazumeva se ukupno visokoškolsko obrazovanje: i studenti i visokoškolske institucije. S obzirom da je u zemljama Evrope prosek učešća visokog obrazovanja u BDP iznad 1,1 %, nije za čuđenje činjenica da se prihodima iz budžeta pokriva manje od 20% materijalnih troškova. Uz to, raspodela sredstava visokoškolskim institucijama kao i raspodela unutar institucija u potpunosti su van kontrole; ovo drugo dozvoljavaju i ZoVO (Član 57, stavovi 1 i 2) i Uredba 1 (Član 43) čime se, opravdano, može postaviti pitanje da li je trošenje budžetskih sredstava racionalno i namensko. A da su sredstva nedovoljna, govori već i sam Zakon o budžetu, na osnovu kojeg su sačinjene Tabela 1 i Tabela 2.

Tabela 2 : Učešće visokoškolskog obrazovanja (VO) u bruto domaćem proizvodu (BDP) Srbije

Godina	BDP u milionima dinara	Ukupni prihodi VO (budžet + sopstveni)	Prihodi VO iz budžeta	Ukupni prihodi VO prema BDP (3/2)	Prihodi VO iz budžeta prema BDP (4/2)
1	2	3	4	5	6
2005	1.687.831,5	14.450,261	9.239,373	0,86%	0,55%
2006	1.980.236,7	17.448,503	11.629,079	0,88%	0,59%
2007	2.362.849,7	19.790,476	15.213,549	0,84%	0,64%
2008	2.764.522,3	28.695,291	20.727,753	1,04%	0,75%
2009	2.872.255,8	27.408,239	20.695,913	0,95%	0,72%
2010	3.105.482,9	29.725,237	20.817,713	0,96%	0,67%

Napomena: Podaci o ukupnim prihodima VO, odnosno prihodima VO iz budžeta, preuzeti su iz tabele **Učešće VO u budžetu**.

Deo sredstava dodeljen visokom obrazovanju kroz budžet prosleđuje se visokoškolskim ustanovama u skladu sa prvom od uredbi navedenih u prethodnom odeljku. Ministarstvu se svake godine dostavlja broj studenata po prvi put upisanih na godinu, na osnovu čega se određuje broj ljudi koji će biti finansiran. Uredba o koeficijentima definiše koeficijente za svaki od poslova i za stručnu spremu, čime se određuje suma koeficijenata, dalje prosečan koeficijent i na kraju suma sredstava za isplatu plata za konkretnu ustanovu. Vrednosti koeficijenata se za sve javne službe utvrđuju u pregovorima između reprezentativnih sindikata i predstavnika Vlade, tako da je pretnja štrajkom zbog nezadovoljstva koeficijentima postala glavni posao profesionalnih sindikalaca. Osnovica se, pak, utvrđuje Protokolima koji se potpisuju između predstavnika Vlade i predstavnika sindikata. Na sledećoj slici predstavljeno je kretanje osnovice u visokom obrazovanju u odnosu na osnovicu u osnovnom i srednjem obrazovanju.



Slika 1.

Nepoštovanje zakona o radu sve do septembra 2007. godine je očigledno.

Napomenimo da su pored niže osnovice i koeficijenti tzv. nenastavnog osoblja bili niži od koeficijenata za istu težinu i složenost posla zaposlenih u ostalom obrazovanju.

U poslednjem koraku, raspodeli budžetskih sredstava unutar visokoškolske ustanove, proizvoljnost raspodele je u okviru navedene pravne regulative, takoreći, zagarantovana.

Polazeći od zahteva da finansiranje visokog obrazovanja iz budžeta ne treba da zavisi ni od toga ko sačinjava Vladu, ni od toga koji su predstavnici granskih sindikata, ni od toga ko su članovi uprave u institucijama, već od dobro izbalansiranog zakona o finansiranju koji će uvažavati opštu ekonomsko-finansijsku situaciju u zemlji (vezivanjem osnovice za prosečnu platu), u sledećem odeljku predstavljeni su osnovni elementi tog zakona, onako kako ih vidi jedini granski sindikat čiji su svi članovi zaposleni isključivo u visokoškolskom obrazovanju.

4. UMETO ZAKLJUČKA

Autori ovog rada su zaposleni u visokoškolskom obrazovanju i istovremeno predstavnici Sindikta visokog obrazovanja Srbije (skraćenica SVOS). U tri **ključna koraka** kojima se definiše finansiranje visokog obrazovanja kao javne službe, nastojanja i ciljevi tog sindikata su:

a) Učešće u budžetu i BDP – cilj SVOS-a je da bude u skladu sa evropskim standardima (dakle **da umesto sadašnjih 0,67% BDP-a bude 1,2% BDP-a**, što je evropski prosek)

b) Raspodela budžetskih sredstava visokoškolskim ustanovama - cilj SVOS-a je da se obezbedi racionalno i namensko trošenje; u tu svrhu treba doneti **Zakon o finansiranju visokog obrazovanja**, kao i novi kvalitetan **Zakon o platama u javnim službama**. Sankcije za nesprovođenje pomenutih zakona treba uneti u same zakone.

c) Raspodela budžetskih sredstava unutar visokoškolskih ustanova opet tako da se obezbedi racionalno i namensko trošenje, a što se postiže sprovođenjem zakona b).

Visokoškolsko obrazovanje je deo javnih službi. Sistemsko definisanje pravila racionalnog i namenskog finansiranja iz budžeta nijednu službu ne može posmatrati izolovano. Zato je pod b) pomenut **Zakon o platama u javnim službama**. U [4] je dato temeljno idejno uputstvo za realizaciju navedenih ciljeva, koji su nesporno od opšteg značaja. Zbog ograničenosti prostora navode se samo polazne stavke. U najkraćem, potrebno je da se:

1. Uvede jedinstvena osnovica za sve javne službe i da se ta osnovica veže za određen procenat (oko 50%) prosečne plate u Republici Srbiji.

2. Uvede jedinstvena skala koeficijenata za sve javne službe, gde bi koeficijenti bili vezani za stepen stručne spreme koje radno mesto zahteva, a ne za samo radno mesto, uz uvođenje platnih razreda za zaposlene sa istom stručnom spremom. Koeficijenti bi se kretali od 1 pa do najvećeg koeficijenta (Kmaks), čime bi se sprečila manipulacija koeficijentima (koji sada počinju od 5,99). Princip primenjen na određivanje plata u *Zakonu o platama državnih službenika i nameštenika* trebalo bi, naravno uz odgovarajuće modifikacije, primeniti na sve zaposlene u javnim službama.

3. Iz postojeće *Uredbe 1* treba preuzeti princip određivanja potrebnog broja zaposlenih, s tim da detalje treba modifikovati i prilagoditi sadašnjem stanju.

4. Sredstva dobijena iz budžeta visokoškolska ustanova troši namenski. Ako budžetska ustanova ima i drugih, vanbudžetskih, prihoda (npr. od školarina, usluga tzv. trećim licima, izdavanja poslovnog prostora itd.), može da ih troši po sopstvenim pravilima, ali ono što dobije iz budžeta ustanova mora da troši strogo namenski. Za detalje pogledati referencu [4].

5. LITERATURA

- [1] www.svos.org.rs/pdfs/licna-karta-svosa.pps
- [2] www.svos.org.rs/ucisce-vo-u-budzetu-2010.html
- [3] www.svos.org.rs/ucisce-vo-u-bdp-2010.html
- [4] www.svos.org.rs/pdfs/budzet.pdf