




ACCESS



**Financiranje  
visokog  
obrazovanja  
i socijalna dimenzija  
u Hrvatskoj:  
analiza i preporuke**

Jon File, Thomas Farnell,  
Karin Doolan, Dušan Lesjak  
i Ninoslav Šćukanec



Institut za razvoj  
obrazovanja



Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta



TEMPUS

# **FINANCIRANJE VISOKOG OBRAZOVANJA I SOCIJALNA DIMENZIJA U HRVATSKOJ: ANALIZA I PREPORUKE**

Jon File, Thomas Farnell, Karin Doolan, Dušan Lesjak i Ninoslav Šćukanec

**Naslov:** Financiranje visokog obrazovanja i socijalna dimenzija u Hrvatskoj: analiza i preporuke

**Naslov izvornika:** Higher Education Funding and the Social Dimension in Croatia: Analysis and Policy Guidelines (ISBN 978-953-7901-05-9 / ISBN 978-953-7901-06-6)

**Izdavač:** Institut za razvoj obrazovanja, Preradovićeve 33/I, 10000 Zagreb, Hrvatska, [www.iro.hr](http://www.iro.hr)

**Autori:**

Jon File, CHEPS - Centar za studij visokoškolskih politika, Sveučilište Twente (Nizozemska)

Thomas Farnell, Institut za razvoj obrazovanja (Hrvatska)

Dr. sc. Karin Doolan, Odjel za sociologiju Sveučilišta u Zadru (Hrvatska)

Dušan Lesjak, PhD, Međunarodni fakultet za društvene i poslovne studije u Celju (Slovenija)

Ninoslav Šćukanec, Institut za razvoj obrazovanja (Hrvatska)

**Urednik:** Thomas Farnell, Institut za razvoj obrazovanja

**Stručni recenzenti:**

Dr. sc. Anto Bajo, Institut za javne financije (Hrvatska)

Dr. sc. Danijela Dolenc, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu (Hrvatska)

Dr. sc. Vesna Kovač, Udruga za razvoj visokog školstva „Universitas“ (Hrvatska)

Roberta Maierhofer, PhD, Sveučilište Karl-Franzens u Grazu (Austrija)

Gudrun Paulsdottir, Sveučilište Mälardalen (Švedska)

Carl-Johan Stolt, CSN - Nacionalno vijeće za studentske potpore (Švedska)

József Temesi, PhD, Centar za međunarodne studije visokog obrazovanja, Sveučilište Corvinus u Budimpešti (Mađarska)

**Savjetodavni odbor (članovi konzorcija projekta ACCESS):** Agencija za znanost i visoko obrazovanje, Hrvatski studentski zbor, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, Sveučilište J.J. Strossmayera u Osijeku, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Sveučilište u Dubrovniku, Sveučilište u Rijeci, Sveučilište u Splitu, Sveučilište u Zadru, Sveučilište u Zagrebu

**Prijevod:** Martina Kado

**Lektura:** Sven Marčelić

**Grafičko oblikovanje:** KO:KE kreativna farma

**Tisak:** Alfacommerce

Zagreb, 2013



European Commission  
**TEMPUS**

Publikacija je izdana uz potporu Europske komisije. Publikacija odražava isključivo stavove autora te Europska komisija nije odgovorna za način na koji se mogu koristiti u njoj sadržane informacije.

Publikacija je izdana u sklopu projekta „ACCESS: Prema pravednom i transparentnom pristupu visokom obrazovanju u Hrvatskoj“, koji kroz program TEMPUS financira Europska komisija (broj ugovora o dodjeli financijske potpore: 158 745-TEMPUS-1-2009-1-DE-TEMPUS SMGR).



Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske sufinancira navedeni projekt. Mišljenja izražena u ovoj publikaciji su mišljenja autora i ne izražavaju nužno stajalište Ministarstva.

ISBN 978-953-7901-08-0

# Sadržaj

UVOD.....	5
-----------	---

## I. DIO: KLJUČNI PODACI I UTVRĐENI IZAZOVI.....9

<b>1.1 PRISTUP VISOKOM OBRAZOVANJU I SOCIJALNA DIMENZIJA U HRVATSKOJ.....</b>	<b>9</b>
Trendovi upisivanja studija i udjela visokoobrazovanog stanovništva.....	10
Nejednakosti u pristupu visokom obrazovanju.....	13
Ranjive skupine u visokom obrazovanju.....	15
Nepovoljni uvjeti studiranja.....	17
Nejednakosti unutar binarnog sustava.....	19
<b>1.2 FINANCIRANJE VISOKOG OBRAZOVANJA U HRVATSKOJ.....</b>	<b>22</b>
Razine javnih i privatnih izdataka i njihova učinkovitost.....	22
Sustav školarina.....	23
Sustav za alociranje državnih sredstava institucijama visokog obrazovanja.....	29
Financijsko upravljanje i prikupljanje podataka.....	31
<b>1.3 FINANCIJSKE POTPORE ZA STUDENTE U HRVATSKOJ.....</b>	<b>32</b>
Financijske potrebe studenata: troškovi i izvori financiranja.....	32
Strukturna obilježja financijskih potpora za studente u Hrvatskoj.....	35
Neizravne financijske potpore za studente.....	36
Izravne financijske potpore za studente: stipendije.....	38
Izravne financijske potpore za studente: zajmovi.....	39
Upravljanje sustavom financijskih potpora za studente.....	40

## II. DIO: PREPORUKE.....41

<b>2.1 PREPORUKE ZA JAVNE I PRIVATNE IZDATKE ZA VISOKO OBRAZOVANJE U HRVATSKOJ.....</b>	<b>42</b>
<b>2.2 PREPORUKE ZA REFORMU SUSTAVA FINANCIRANJA VISOKOG OBRAZOVANJA U HRVATSKOJ.....</b>	<b>45</b>
Sustav školarina: rasprava o podjeli troškova.....	45
Sustav alociranja državnih sredstava institucijama visokog obrazovanja.....	49
Financijsko upravljanje i informacijski sustavi u visokom obrazovanju.....	56



<b>2.3 PREPORUKE ZA REFORMU FINACIJSKIH POTPORA ZA STUDENTE U HRVATSKOJ.....</b>	<b>57</b>
Strukturna obilježja sustava financijskih potpora za studente.....	58
Mehanizmi financijske potpore.....	60
Određivanje financijskih potreba i razina potpore.....	62
Određivanje raspona ciljnih skupina za financijske potpore i iznosa stipendija i/ili zajmova.....	65
Administracija i upravljanje sustavom financijskih potpora za studente.....	70
<b>2.4 PROCJENA ŠIRIH FINACIJSKIH POSLJEDICA REFORMIRANJA POLITIKA FINACIJSKIH POTPORA I ŠKOLARINA.....</b>	<b>73</b>
Mogući sustavi financijskih potpora za studente i opcije školarina za Hrvatsku.....	73
Važne pretpostavke modela.....	75
Tehnički aspekti izrade modela.....	78
Pregled modela ACCESS.....	80
Financijske posljedice različitih scenarija: nacionalni proračun za visoko obrazovanje.....	82
Financijske posljedice različitih scenarija: izdaci za visoko obrazovanje u europskom kontekstu.....	84
Dodatni scenarij: zadržavanje linearnog sustava školarina.....	86
<b>DODACI.....</b>	<b>90</b>
<b>Dodatak 1: Rječnik pojmova.....</b>	<b>91</b>
<b>Dodatak 2: Literatura.....</b>	<b>94</b>
<b>Dodatak 3: O projektu ACCESS.....</b>	<b>99</b>

## Uvod

Posljednjih se nekoliko godina u Bolonjskom procesu sve veća važnost pridaje „socijalnoj dimenziji“ visokog obrazovanja u sklopu Europskog prostora visokog obrazovanja. Koncept socijalne dimenzije visokog obrazovanja prvi se put u Bolonjskom procesu pojavio u Praškom priopćenju iz 2001. godine. Općenito govoreći, odnosi se na uklanjanje socijalnih i ekonomskih nejednakosti u pristupu visokom obrazovanju. Taj je cilj najjasnije definiran u Londonskom priopćenju iz 2007. godine:

„Mi dijelimo društvenu težnju da na svim razinama visokog obrazovanja studentskpopulacija koja u njega ulazi, sudjeluje u njemu i završava ga, treba odražavati raznolikost naših populacija. Potvrđujemo važnost toga da studenti mogu završiti studij bez zapreka vezanih za svoje socijalno i ekonomsko porijeklo. Stoga nastavljamo svoje napore da pružimo odgovarajuće usluge za studente, izradimo fleksibilnije puteve učenja prema visokom obrazovanju i unutar njega, te da proširimo sudjelovanje u svim razinama visokog obrazovanja na temelju jednakih prilika.“ (Londonsko priopćenje, 2007.)

Preduvjet osiguravanja socijalne dimenzije visokog obrazovanja jest razvoj institucijskih mjera koje bi doprinijele jednakim mogućnostima u visokom obrazovanju (na razini pristupa, sudjelovanja i završavanja studija), s posebnim naglaskom na socijalno ranjive skupine.

Kao zemlja potpisnica Bolonjske deklaracije, Hrvatska je također preuzela obvezu poboljšanja socijalne dimenzije visokog obrazovanja.

Čimbenici koji utječu na mogućnosti i odluke pojedinaca vezane uz upis i završavanje studija su složeni. Većina istraživanja nejednakosti u pristupu visokom obrazovanju ističe kako su one prvenstveno rezultat nejednakosti na ranijim razinama obrazovanja te kako kulturno i socijalno okruženje različitih društvenih skupina uvelike utječe na njihova obrazovna postignuća i vjerojatnost upisa studija. Navodi se i kako prakse obrazovnih institucija također igraju važnu ulogu u povećanju (ili smanjenju) nejednakosti.<sup>1</sup>

Istovremeno su, međutim, istraživači, donositelji obrazovnih politika i dionici u visokom obrazovanju prepoznali financijske prepreke kao ključan faktor pristupa visokom obrazovanju i završavanja studija, posebice u kontekstu uvođenja ili povećanja školarina. Europska komisija (2006.), Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (*Organisation for Economic Cooperation and Development* - OECD, 2008.), Međunarodno udruženje sveučilišta (*International Association of Universities* - IAU, 2008.) i Europski studentski zbor (*European Students Union* - ESU, 2013.) slažu se da je uklanjanje financijskih prepreka visokom obrazovanju preduvjet jednakosti u visokom obrazovanju.

### Povezivanje financiranja visokog obrazovanja sa socijalnom dimenzijom

Politike financiranja visokog obrazovanja izravno su povezane sa socijalnom dimenzijom visokog obrazovanja u sljedeća tri područja:

- **školarine:** školarine (ili bilo kakve druge naknade koje studentima naplaćuju institucije visokog obrazovanja) mogu biti velika financijska prepreka za studente iz obitelji nižih primanja. Stoga pitanje tko plaća školarine, u kojim se iznosima one naplaćuju te kakvi mehanizmi postoje kako bi se pri određivanju politika školarina uzeo u obzir socioekonomski status studenata ima dalekosežne posljedice na pravednost pristupa visokom obrazovanju

<sup>1</sup> Za pregled istraživanja o nejednakostima u obrazovanju i obrazovnim politikama koje se njima bave, upućujemo čitatelje na Santiago i dr (2008.) i Ross (2009.). Među recentnim izvješćima s kvantitativnim podacima o pristupu visokom obrazovanju u Europi je Camilleri & Muhleck (ur.) (2010.).



- **financijske potpore za studente:** najizravnija veza između financiranja visokog obrazovanja i pravednog pristupa visokom obrazovanju uspostavlja se kroz nacionalne politike financijskih potpora za studente. Oblik potpora (stipendije, subvencije, zajmovi, oslobađanje plaćanja školarina itd.), razine potpora i kriteriji za njihovo ostvarivanje predstavljaju najvažnije pokazatelje pravednosti pojedinog sustava visokog obrazovanja
- **financijski poticaji za institucije visokog obrazovanja:** ciljane politike financiranja mogu povećati pravedan pristup visokom obrazovanju, primjerice, putem određivanja upisnih kvota za određene skupine studenata („pozitivna diskriminacija“), financiranjem institucija da razviju bolje sustave podrške za studente iz ranjivih skupina, pokrenu programe za poticaj upisivanja takvih studenata na studij ili pak nagrađivanjem institucija koje bi osigurale da studenti iz ranjivih skupina završe studij.

## Projekt ACCESS

Ove su preporuke sastavljene u sklopu projekta „Prema pravednom i transparentnom pristupu visokom obrazovanju u Hrvatskoj (ACCESS)“, koji financira Europska komisija kroz program TEMPUS. Cilj projekta ACCESS jest pridonijeti osiguravanju pravednog pristupa visokom obrazovanju u Hrvatskoj uklanjanjem financijskih prepreka, povećanjem dostupnosti podataka i izgradnjom kapaciteta za djelovanje. Nositelji projekta su Institut za razvoj obrazovanja (Hrvatska) i Tehničko sveučilište u Dresdenu (Njemačka), a njegova provedba traje od 2010. do 2013. godine. U projekt su konzorcij uključene 23 partnera iz Hrvatske i inozemstva, među njima i predstavnici hrvatskih institucija visokog obrazovanja, Hrvatskog studentskog zbora, Agencije za znanost i visoko obrazovanje, Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske, kao i istraživačkih instituta i nevladinih organizacija.

Očekivani je ishod projekta ACCESS omogućiti donositeljima obrazovnih politika, dionicima u visokom obrazovanju te široj javnosti konkretne podatke i preporuke za reformu sustava financiranja visokog obrazovanja u Hrvatskoj, uključivši reformiranje sustava financijskih potpora za studente. Posebnost ovih preporuka leži u tome što im je temeljno polazište upravo socijalna dimenzija visokog obrazovanja.

Detaljnije informacije o projektu ACCESS dostupne su u Dodacima ove publikacije te na internetskoj stranici projekta [www.tempus-access.info](http://www.tempus-access.info).

## Cilj i metodologija preporuka

Ove su preporuke sastavili članovi Stručne skupine projekta ACCESS, među kojima su međunarodni i domaći stručnjaci u području financiranja visokog obrazovanja i pravednog pristupa visokom obrazovanju. O njima su raspravili i potvrdili ih članovi projektne konzorcija. Članovi Stručne skupine bili su predstavnici institucija visokog obrazovanja, istraživačkih instituta, državnih institucija i nevladinih organizacija iz šest zemalja:

- dr. sc. Anto Bajo, istraživač, Institut za javne financije (Hrvatska)
- dr. sc. Danijela Dolenc, istraživačica, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu (Hrvatska)
- dr. sc. Karin Doolan, istraživačica, Odjel za sociologiju Sveučilišta u Zadru (Hrvatska)
- Thomas Farnell, voditelj programa, Institut za razvoj obrazovanja (Hrvatska) – voditelj Stručne skupine
- Jon File, direktor razvoja i konzultantskih usluga, CHEPS – Centar za studij visokoškolskih politika, Sveučilište Twente (Nizozemska)

- dr. sc. Vesna Kovač, predsjednica Udruge za razvoj visokog školstva „Universitas“
- Dušan Lesjak, PhD, Međunarodni fakultet za društvene i poslovne studije, Celje (Slovenija)
- Roberta Maierhofer, PhD, prorektorica za međunarodne odnose i interdisciplinarnu suradnju, Sveučilište Karl-Franzens u Grazu (Austrija)
- Gudrun Paulsdottir, prorektorica za međunarodne odnose, Sveučilište Mälardalen (Švedska)
- Carl-Johan Stolt, konzultant, CSN - Nacionalno vijeće za studentske potpore (Švedska)
- Ninoslav Šćukanec, izvršni direktor, Institut za razvoj obrazovanja (Hrvatska)
- József Temesi, PhD, Centar za međunarodne studije visokog obrazovanja, Sveučilište Corvinus u Budimpešti (Mađarska).

Vodeće načelo pri sastavljanju preporuka u projektu ACCESS bile su dokazive činjenice (eng. *evidence-based policy making*): djelotvorne reforme u visokom obrazovanju treba provoditi na temelju prikupljanja i analize relevantnih podataka, preporuka stručnjaka te rasprava o preporukama s dionicima. Iz tog se razloga metoda osmišljavanja i nacrtu preporuka sastojala od sljedećih koraka:

- provedena je komparativna studija hrvatskog sustava financiranja visokog obrazovanja u akademskoj godini 2010./2011., čiji je rezultat izvješće pod nazivom *Hrvatski sustav financiranja visokog obrazovanja u europskom kontekstu: komparativna studija* (dostupno na: <http://www.tempus-access.info/publikacije/>)
- provedeno je međunarodno istraživanje EUROSTUDENT o socijalnim i ekonomskim uvjetima studentskog života u Hrvatskoj s ciljem utvrđivanja izazova u pogledu pristupa visokom obrazovanju te šire, u području socijalne dimenzije visokog obrazovanja. Izvješće EUROSTUDENT za Hrvatsku, pod nazivom *Socijalna i ekonomska slika studentskog života u Hrvatskoj*, dostupno je ovdje: <http://www.tempus-access.info/publikacije/>
- provedena je komparativna studija hrvatskog sustava financijskih potpora za studente u akademskoj godini 2011./2012., čiji je rezultat izvješće pod nazivom *Hrvatski sustav financijske potpore za studente u europskom kontekstu: komparativna studija* (dostupno na: <http://www.tempus-access.info/publikacije/>)
- održani su sastanci i radionice Stručne skupine kako bi se utvrdile jake i slabe točke trenutnih sustava financiranja visokog obrazovanja i financijskih potpora za studente u Hrvatskoj, kako bi se dotični sustavi usporedili s različitim sustavima financiranja visokog obrazovanja u zemljama EU te kako bi se utvrdili konkretni izazovi s kojima se Hrvatska susreće u pogledu pravednog pristupa i sudjelovanja u visokom obrazovanju
- na temelju navedenih podataka i analiza Stručna je skupina projekta ACCESS sastavila ove preporuke. Konačne preporuke koje predstavljamo u ovom dokumentu bile su tema rasprava na projektnim seminarima održanima u Rijeci u ožujku 2011. i srpnju 2012. te u Splitu u travnju 2013., na kojima su sudjelovali prorektori i drugi predstavnici hrvatskih sveučilišta te predstavnici Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta i drugih dionika u konzorciju projekta ACCESS (više informacija na internetskim stranicama projekta: <http://www.tempus-access.info/>).

Bez nekritičkog precrtavanja postojećih modela zemalja Europske unije u hrvatski kontekst, ove su preporuke sastavljene s ciljem novog pristupa reformi financiranja visokog obrazovanja u Hrvatskoj, i to na način koji:

- ističe važne strateške ciljeve kojima bi se trebao posvetiti sustav financiranja visokog obrazovanja, ne zaboravljajući





pritom važnost autonomije sveučilišta

- je pragmatičan i ne remeti stabilnost financiranja institucija visokog obrazovanja u Hrvatskoj
- se, u skladu s navedenim problemima, usredotočuje na pravedan pristup visokom obrazovanju kao žarište projekta ACCESS.

Preporuke koje iznosimo ne predstavljaju detaljno razrađen model koji bi Vlada Republike Hrvatske mogla smjesta primijeniti, jer ovaj projekt nije imao takvu zadaću ni kapacitete. Umjesto toga, iznosimo načela i prakse koje bi prema mišljenju članova projekta trebale biti u središtu reforma financiranja visokog obrazovanja u Hrvatskoj te ilustracije mogućih modela i scenarija koji bi se mogli primijeniti u hrvatskom kontekstu.

### Struktura preporuka

Prvi dio ovog dokumenta donosi sažetak rezultata prikupljanja i analize podataka provedenih u sklopu studija i istraživanja projekta ACCESS. Cilj je utvrditi izazove i slabe točke kojima se u Hrvatskoj treba posvetiti u području socijalne dimenzije visokog obrazovanja, sustava financiranja visokog obrazovanja i sustava financijskih potpora za studente.

Na temelju izazova utvrđenih u dijelu I.2., u dijelu II.2. izlažemo konkretne preporuke za reformu financiranja visokog obrazovanja i financijskih potpora za studente u Hrvatskoj. Preporuke ističu načela i ciljeve koje bi takvi sustavi financiranja trebali sadržavati, utvrđuju neke od dostupnih mehanizama i predlažu konkretne korake koji su po mišljenju konzorcija projekta najprikladniji za unapređenje socijalne dimenzije visokog obrazovanja u Hrvatskoj.

Na kraju, u dijelu II.4. razrađujemo moguće „scenarije“, koji ovise o odlukama hrvatske Vlade po pitanjima školarina te razina (i vrsta) financijskih potpora za studente. Navedene ilustracije uključuju procjene financijskih posljedica u slučaju svakog scenarija<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Ističemo kako je isključiva namjera navedenih financijskih procjena sugerirati šire posljedice pojedinog scenarija, nikako precizan izračun troškova uvođenja određene obrazovne politike.

# I. dio

## Ključni podaci i utvrđeni izazovi

Na temelju rezultata komparativnih studija provedenih u sklopu projekta ACCESS, kao i informacija prikupljenih iz drugih međunarodnih podataka i istraživanja, sljedeći dio ove publikacije iznosi komparativan pregled ključnih podataka o hrvatskom visokom obrazovanju, u čijem su središtu socijalna dimenzija visokog obrazovanja, sustav financiranja visokog obrazovanja i sustav financijskih potpora za studente.

Prvi dio uspoređuje podatke s međunarodnim kretanjima, s posebnim naglaskom na pet odabranih zemalja EU koje su sudjelovale u projektu ACCESS (Austrija, Mađarska, Njemačka, Slovenija i Švedska). Cilj je utvrditi ključne izazove s kojima se Hrvatska susreće u pogledu socijalne dimenzije visokog obrazovanja, financiranja visokog obrazovanja i financijskih potpora za studente, na temelju kojih su sastavljene preporuke koje izlažemo u narednom dijelu ove publikacije.



# 1.1

## Pristup visokom obrazovanju i socijalna dimenzija u Hrvatskoj

### Trendovi upisivanja studija i udjela visokoobrazovanog stanovništva

#### Udjel visokoobrazovanog stanovništva u Hrvatskoj je nizak u odnosu na međunarodna kretanja

Na globalnoj je razini udjel visokoobrazovanog stanovništva znatno porastao u posljednjih 30 godina. U zemljama članicama OECD je 2010. u prosjeku 38% stanovništva 25-34 godine starosti imalo diplomu visokog obrazovanja, za razliku od 23% visokoobrazovanih u populaciji 55-64 godina starosti (OECD, 2012.).

U 27 zemalja članica Europske unije je 2012. godine u populaciji 25-34 godine starosti bilo 35% visokoobrazovanih. Hrvatska, međutim, zaostaje za prosjekom EU s 24,3% visokoobrazovanog stanovništva u istoj dobnoj skupini (iako se taj postotak povećao u odnosu na 18%, koliko je iznosio 2005. godine). U tom je smislu Hrvatska statistički tek nešto iznad skupine članica EU s najnižim postotkom visokoobrazovanog stanovništva, među kojima su Malta (24,8%), Rumunjska (23,3%), Austrija (22,8%) i Italija (22%). Također, ako se uspoređi udjel visokoobrazovanog stanovništva 25-65 godina starosti, hrvatski postotak iznosi svega 18,2%, za razliku od 27,5% u zemljama EU-27 (Eurostat, n.d.).

Hrvatska je Vlada (MZOS, 2005.), kao i međunarodne institucije (World Bank, 2008.), prepoznala povećanje ukupnog broja visokoobrazovanih građana kao prioritet.

#### Broj upisanih studenata je visok uslijed omasovljavanja visokog obrazovanja

Unatoč niskom postotku visokoobrazovanog stanovništva, Hrvatska u posljednja dva desetljeća prolazi proces omasovljavanja visokog obrazovanja, osobito nakon akademske godine 1994./1995. (Matković, 2009.). Broj studenata koji upisuju studij (prvu godinu po prvi put) u stalnom je porastu, od 23.165 u akademskoj godini 1994./1995. do 39.459 u akademskoj godini 2009./2010. (što predstavlja rast od 70%), nakon čega se broj upisanih iz godine u godinu nešto smanjuje (DZS, 2011.). Ukupno gledano, ovaj bi trend omasovljavanja trebao kroz sljedećih sedam godina dovesti do naglog povećanja broja visokoobrazovanog stanovništva 25-34 godine starosti.

Stopa nastavka iz srednjeg u visoko obrazovanje je također visoka. U Hrvatskoj se srednje škole dijele na gimnazije, strukovne škole i umjetničke škole. Programi srednjeg obrazovanja koji omogućuju polaganje državne mature i ulaz u visoko obrazovanje su četverogodišnji programi pri gimnazijama, strukovnim školama i umjetničkim školama i njih polazi 78,5% učenika upisanih u redovitim srednjim školama. Strukovne programe koji traju od jedne do tri i pol godine polazi 21,5% srednjoškolaca, a ti programi ne omogućuju nastavak obrazovanja na studiju već vode izravno na tržište rada (DZS, 2012.b). Analize Matkovića (2009.) ukazuju na to da se između 1998. i 2007. godine udjel učenika koji su upisali studij odmah nakon završenog četverogodišnjeg srednjeg obrazovanja povećao sa 61% na 81%.

Izraženo u postotku ukupnog broja upisanih u programe visokog obrazovanja, udjel osamnaestogodišnjaka koji upisuju

studij se između akademske godine 1994./1995. i 2009./2010. povećao s 42,1% na 79% (DZS, 1996.-2011.).

Povećanje broja novoupisanih studenata rezultiralo je povećanjem stopa završavanja studija<sup>3</sup> u Hrvatskoj. Dok je 1997. godine udjel visokoobrazovanih 25-godišnjaka iznosio 14,7%, njihov je broj porastao na 36% u 2007. te 41,2% u 2010. godini (izračuni na temelju publikacija Matković, 2009. i DZS, 1995.-2011.). Ukoliko se ova kretanja upisivanja i završetka studija nastave, Hrvatska bi 2020. u dobnoj skupini 25-34 godine trebala imati udjel visokoobrazovanog stanovništva od 40%, što bi bilo u skladu s ciljem koji je Europska unija postavila u strategiji *Europa 2020*, a prema kojemu bi do 2020. godine barem 40% stanovništva 30-34 godine starosti trebalo imati diplomu visokog obrazovanja.

### **Unatoč povećanju broja upisanih studenata, bruto stopa upisa je niska, čemu je vjerojatni djelomični uzrok niska stopa završavanja studija**

Omasovljavanje visokog obrazovanja u Hrvatskoj je dovelo do rasta bruto stope upisa (eng. *gross enrolment ratio*) u visokom obrazovanju. Bruto stopa upisa iskazuje broj studenata upisanih u programe visokog obrazovanja, bez obzira na dob, u obliku postotka skupine 18-22 godine starosti i pokazatelj je ukupne razine sudjelovanja u visokom obrazovanju (za razliku od pristupa u kojem se u obzir uzimaju isključivo stope novoupisanih studenata).

Bruto stopa upisa se u Hrvatskoj povećala s 26,5% u 2005. godini na 54,13% u 2010. godini (UIS, n.d.). Valja, međutim, primijetiti kako je još uvijek ispod prosječne bruto upisne stope zemalja OECD-a, koja je 2010. iznosila 64,91% (OECD, 2012.), i zemalja EU-27, koja se za istu godinu može procijeniti na oko 66% (UIS, n.d.)<sup>4</sup>. Pojedine članice Europske unije imaju bruto stope upisa iznad prosjeka OECD-a, poput Švedske (74%), Slovenije (87%) i Finske (94%) (ibid.).

Unatoč visokoj stopi nastavka obrazovanja iz srednjeg u visoko, Hrvatska bruto stopa upisa i dalje je ispodprosječna. Djelomični uzrok ovog nesrazmjera je vjerojatno niska stopa završavanja studija (visok postotak pojedinaca koji odustaju od studija) u Hrvatskoj. Premda ne postoje službeni podaci o stopi odustajanja od studija, Matković (2009.) na temelju podataka Državnog zavoda za statistiku procjenjuje kako je za generaciju koja je diplomirala 2007. godine stopa završavanja studija iznosila 59% (što znači stopu odustajanja od studija od 41%). Ovim procjenama ide u prilog istraživanje „Obrazovne i radne karijere mladih“ (UNDP Hrvatska, 2009.), prema kojemu je udjel mladih koji su uspješno završili stručne studije iznosio 52%, dok je udjel mladih koji su završili sveučilišne studije bio veći, 62%. Usporedimo li ove procjene s podacima o završavanju studija u zemljama OECD-a za 2008. godinu (OECD, 2010.), Hrvatska ima znatno višu stopu odustajanja od studija negoli zemlje OECD-a (31%) ili EU-19 (30%). Hrvatska je tako među zemljama

<sup>3</sup> Stopa završetka tercijarnog obrazovanja jest udjel svake dobne skupine koji će završiti visoko obrazovanje prema trenutnim obrascima diplomiranja (OECD, 2012.) Izračun stopa završetka studija je složen; potrebno je za svaku godinu broj diplomiranih studenata razvrstati prema dobnim skupinama. U ovom je dijelu publikacije stopa završetka studija izračunata kao pojednostavljen pokazatelj udjela visokoobrazovanih 25-godišnjaka.

<sup>4</sup> Izračun na temelju podataka za 24 od 27 zemalja članica EU (prosječna bruto stopa upisa).



s najvišom stopom odustajanja od studija (iznad 40%).

Dodatni faktor koji utječe na nisku bruto stopu upisa jest nizak udjel studenata zrelijih dobnih skupina (eng. *mature students*) u hrvatskom visokom obrazovanju. Budući da bruto stopa upisa računa zbroj upisanih studenata svih dobnih skupina kao udjel broja stanovništva 19–24 godine starosti, zemlje u kojima studira više ljudi zrelijih dobnih skupina imaju višu bruto upisnu stopu (što također objašnjava zašto neke zemlje mogu imati bruto stopu upisa iznad 100%). Više informacija o udjelu studenata zrelije dobi u Hrvatskoj bit će navedeno kasnije.

### Negativna demografska kretanja ugrožavaju dugoročno povećanje broja studenata koji upisuju i završe studij

Trenutni pad broja stanovništva mlađeg od 30 godina i pad broja djece školske dobi znače da će broj visokoobrazovanog stanovništva također početi padati u sljedećih nekoliko godina. Broj osamnaestogodišnjaka se od 2001. godine smanjio s 58.363 na 47.960 u 2011. godini (DZS, 2011.b). S obzirom na broj rođenih u 2000. godini, ukupna će generacija onih koji će upisati studij do 2020. godine doseći maksimalnih 40.000, što će iznositi 90% generacije osamnaestogodišnjaka (Matković, 2009.). Matković zaključuje kako je već dosegnut maksimalan broj potencijalnih novih studenata (ograničen brojem učenika koji završe srednje obrazovanje koje vodi do državne mature i upisa u programe visokog obrazovanja). Ovaj zaključak podupiru relativno stabilne upisne statistike od 2005. nadalje (između 38.000 i 39.000 studenata godišnje koji prvi put upisuju studij).

### Daljnje povećanje udjela visokoobrazovanog stanovništva iziskuje povećanje sudjelovanja u visokom obrazovanju i smanjenje stope odustajanja od studija

S obzirom na navedene prepreke povećanju broja pojedinaca koji upisuju studij, daljnje povećanje pristupa visokom obrazovanju moglo bi se postići nekima od ovih mjera, koje su sve usko vezane uz socijalnu dimenziju visokog obrazovanja:

- **povećanje pristupa četverogodišnjem srednjem obrazovanju i državnoj maturi:** među strukturnim aspektima hrvatskog obrazovnog sustava koji predstavljaju prepreku širem pristupu visokom obrazovanju su trogodišnje strukovne srednje škole, koje ne omogućuju izravno napredovanje u programe visokog obrazovanja (22,5% hrvatskih srednjoškolaca pohađa ove škole; DZS, 2012.b). Povećanje pristupa srednjoškolskim programima koji omogućuju vertikalnu obrazovnu mobilnost (osobito gimnazijama) moglo bi povećati broj potencijalnih kandidata za visoko obrazovanje (Babić i dr., 2006.)
- **povećanje pristupa obrazovanju za netradicionalne skupine studenata:** pristup visokom obrazovanju se može dodatno povećati uključivanjem studenata zrelije dobi (uključujući programe cjeloživotnog učenja) i omogućavanjem boljeg pristupa podzastupljenim skupinama kako bi se nadomjestio pad broja tradicionalnih studenata (EACEA/Eurydice, 2011.). To se može postići diverzifikacijom obrazovne ponude (primjerice, većim brojem stručno orijentiranih studijskih programa ili programima učenja na daljinu) te omogućavanjem alternativnih puteva u visoko obrazovanje (uključujući priznavanje prethodnog učenja ili priznavanje profesionalnog iskustva kao valjanih upisnih kriterija [Santiago i dr., 2008.]). S ciljem osiguravanja ne samo većeg pristupa, već i neodustajanja te uspjeha u studiju, netradicionalnim studentima treba pružiti odgovarajuću podršku kako bi prevladali akademske, financijske i druge teškoće
- **smanjenje stope odustajanja od studija:** osiguravanje da velik broj upisanih studenata nastavi studirati i uspješno

završi studij moglo bi pozitivno utjecati na stopu završavanja studija i udjel visokoobrazovanog stanovništva. Postoji niz razloga za odustajanje od studija, među kojima su slaba akademska pripremljenost, loša profesionalna orijentacija, nepovoljne financijske okolnosti, studiranje uz rad i loš sustav institucionalne podrške (Santiago i dr., 2008.). Kao što će kasnije biti rečeno, ranjive skupine imaju veću vjerojatnost da odustanu od studija u odnosu na ostale skupine studenata, stoga bi ovakve mjere, osim povećanja učinkovitosti, uvelike doprinijele većem stupnju pravednosti pristupa visokom obrazovanju.

## Nejednakosti u pristupu visokom obrazovanju

### Podzastupljenost studenata iz skupina nižeg socioekonomskog statusa u visokom obrazovanju

U sustavima visokog obrazovanja s većim stupnjem uključivosti (koji, dakle, osiguravaju pravedan pristup visokom obrazovanju), socioekonomska bi struktura studentskog tijela trebala odražavati socioekonomsku strukturu cjelokupne populacije. Na međunarodnoj se razini to može izmjeriti usporedbom najvišeg obrazovnog stupnja roditelja studenata s najvišim obrazovnim stupnjem odrasle populacije u ukupnom stanovništvu iste dobi (Orr i dr., 2011.).

Prema podacima prikupljenima u istraživanju EUROSTUDENT (Farnell i dr., 2012.), u Hrvatskoj su studenti čiji su očevi završili visoko obrazovanje znatno nadzastupljeni u studentskoj populaciji (35% prema 16% u populaciji iste dobi). S druge strane, studenti čiji su očevi završili trogodišnje srednjoškolsko obrazovanje znatno su podzastupljeni (18% prema 48% u ukupnoj populaciji iste dobi), jednako kao i studenti čiji su očevi završili tek osnovno obrazovanje ili niže (6% prema 21% u ukupnoj populaciji iste dobi). Nadalje, ako uzmemo u obzir najviši obrazovni stupanj oba roditelja (gdje ili otac ili majka ima završeno visoko obrazovanje), gotovo polovica hrvatskih studenata koji su sudjelovali u istraživanju (45%) ima barem jednog roditelja s diplomom visokog obrazovanja, dok svega 3% studenata ima barem jednog roditelja koji je završio samo osnovno obrazovanje. Drugim riječima, vjerojatnost pristupa visokom obrazovanju je oko šest puta veća za djecu višeg socioekonomskog statusa negoli za djecu iz skupina nižeg socioekonomskog statusa.

U većini europskih (i OECD) zemalja postoje nejednakosti u pristupu visokom obrazovanju s obzirom na socioekonomsku pozadinu (Altbach i dr., 2009.; Santiago i dr., 2008.; Camilleri & Mühleck [ur.], 2010.). Ipak, iz analize socijalne uključivosti sustava visokog obrazovanja na temelju podataka prikupljenih istraživanjem EUROSTUDENT (Orr i dr., 2011.) proizlazi kako je Hrvatska među zemljama znatne podzastupljenosti studenata čiji roditelji imaju niske razine obrazovanja te visoke nadzastupljenosti studenata čiji su roditelji završili visoke razine obrazovanja. Hrvatski se sustav visokog obrazovanja stoga smatra „socijalno isključivim“ (Orr i dr., 2011.).

### Nizak udjel studenata zrelije dobi i studenata roditelja

Privlačenje pojedinaca da upišu studij kasnije od tradicionalne dobi prvog upisa (odmah nakon završene srednje škole) kao takozvani „zreliji studenti“ (eng. *mature students*)<sup>5</sup> može znatno doprinijeti cjeloživotnom učenju. Također, može predstavljati „drugu priliku“ za studente koji su prethodno odlučili da neće studirati ili su možda odustali od studija.

Prema međunarodno komparativnom izvješću EUROSTUDENT (Orr i dr., 2011.), Hrvatska ima najmanji udjel zrelijih studenata koji pohađaju studijske programe razine ISCED 5A (sveučilišni studiji) u Europi. Svega 9% studenata u Hrvatskoj je starije od 24 godine, dok u Austriji njihov udjel iznosi 47%, u Danskoj 48% te u Finskoj 53% (ibid.). S druge strane, analiza podataka istraživanja EUROSTUDENT za Hrvatsku (Farnell i dr., 2013.) pokazala je kako stručni studiji u Hrvatskoj (razina ISCED 5B) imaju veći udjel studenata iznad 24 godine starosti (između 13% i 22%, ovisno o instituciji koja nudi programe stručnih studija). To bi značilo da su stručno orijentirani programi privlačniji zrelijim studentima i/ili da na institucijama koje nude takve programe vlada veći stupanj uključivosti (što je čest slučaj i u međunarodnim

<sup>5</sup> Ne postoji međunarodno prihvaćena definicija „zrelijih studenata“. U nekim se zemljama taj pojam odnosi na studente koji studij prvi put upišu nakon 21. godine života, u drugima nakon 25. godine ili pak 30 ili više godina (European Commission, 2011.).



okvirima, v. Santiago i dr., 2008.).

Nedostatak studijskih mogućnosti za zrelije studente istaknut je u OECD-ovu pregledu tercijarnog obrazovanja u Hrvatskoj (Duke i dr., 2008.), u kojemu stoji:

„Svijest o tomu da cjeloživotno učenje može uključivati i visoko obrazovanje za starije pojedince prisutna je u vrlo maloj mjeri ili je uopće nema. Štoviše, sustav pristupa i financiranja visokog obrazovanja je skloniji kandidatima koji su tek završili srednje obrazovanje te, čini se, ne postoji specijalizirana podrška za ulaz zrelijih studenata u tercijarno obrazovanje“ (ibid. 47).

Studenti roditelji isto tako predstavljaju kategoriju potencijalnih studenata koji će u pristupu i sudjelovanju u visokom obrazovanju naići na prepreke. Pred njima su financijska ograničenja (često dodatno otežana troškovima skrbi za djecu), vremenska ograničenja, usklađivanje studentskih i roditeljskih obveza, kao i ograničenja vezana uz rad. Dodatno opterećenje ih u usporedbi s vršnjacima koji nisu roditelji stavlja u nepovoljniji položaj (Moreau & Kerner, 2012.; Orr i dr., 2011.).

Prema podacima prikupljenima u istraživanju EUROSTUDENT, u Hrvatskoj ukupno 6% studenata ima jedno ili više djece. Udjel studenata roditelja je više od šest puta veći među studentima stručnih studija (13%) negoli sveučilišnih studija (2%). U usporedbi s drugim zemljama koje su sudjelovale u istraživanju EUROSTUDENT (Orr i dr., 2011.), Hrvatska ima drugi najniži udjel studenata roditelja koji studiraju na sveučilišnim studijima (nakon Turske). Ne postoje, međutim, međunarodno usporedivi podaci o tomu kako Hrvatska kotira po pitanju studenata roditelja koji studiraju na sveučilišnim i stručnim studijima.

### **Rodne nejednakosti su prvenstveno vezane uz akademsku disciplinu i vrstu studija**

U Hrvatskoj većinu studentskog tijela čine žene (57,3%) (DZS, 2011.), što je u skladu s kretanjima u zemljama EU-27, gdje studentice u prosjeku čine 55% studentskog tijela (Eurydice, 2010.). Usprkos tomu, bez obzira na relativnu rodnu uravnoteženost ukupnog studentskog tijela postoje horizontalne i vertikalne nejednakosti u rodnoj zastupljenosti studenata.

Horizontalne se nejednakosti odnose na akademsku disciplinu i vrstu studija te u tom pogledu podaci istraživanja EUROSTUDENT potvrđuju prethodna rodno obilježena kretanja u odabiru studijskih programa. Konkretno, muškarci su znatno nadzastupljeni u tehničkim znanostima (68%), dok su žene nadzastupljene u humanističkim znanostima (78%). Studentice su u Hrvatskoj također ponešto nadzastupljene u sveučilišnim studijima (59%) te manje zastupljene u stručnim studijima (51%) (Farnell i dr., 2012.).

Vertikalne se nejednakosti odnose na razinu studija, što u Hrvatskoj dolazi do izražaja u trećem ciklusu (doktorskih) studija. U akademskoj je godini 2010./2011. rodna zastupljenost u trećem ciklusu bila podjednaka (53% žena), no razina sudjelovanja se nije podudarala s udjelom žena u ukupnom broju studenata koji su završili drugi ciklus visokog obrazovanja (oko 59%) (Farnell i dr., 2013.).

### **Najranjivije skupine: studenti s invaliditetom, djeca bez roditeljske skrbi i Romi**

Prema istraživanju Matkovića (2009.b), u hrvatskom se kontekstu izdvajaju tri najranjivije društvene skupine kad je riječ o pristupu svim razinama obrazovanja (od predškolskog do visokog): mladi koji imaju znatne fizičke ili mentalne

teškoće, djeca bez roditeljske skrbi (koja odrastaju u domovima za nezbrinutu djecu ili mlađe punoljetne osobe) te djeca iz romske manjine.

Iako u istraživanju EUROSTUDENT za Hrvatsku ne postoje informacije o nacionalnosti studenata ili o djeci bez roditeljske skrbi, podaci ukazuju na to da oko 7% studentskog tijela boluje od kronične bolesti ili ima fizičke ili mentalne teškoće (izračun na temelju Farnell i dr., 2012.)<sup>6</sup>. Premda ne postoje pouzdani podaci na temelju kojih bi se mogla izvesti nacionalna ili međunarodna usporedba udjela studenata s invaliditetom (Orr i dr., 2011.), podzastupljenost ovih skupina studenata je uobičajena u međunarodnim okvirima (Santiago i dr., 2008.) te je vjerojatno da će u Hrvatskoj upravo oni nailaziti na najveće prepreke u pristupu visokom obrazovanju.

### **Postoje regionalne razlike u pristupu visokom obrazovanju koje treba dodatno analizirati i istražiti**

Razlike u zastupljenosti u visokom obrazovanju prema regionalnim ili ruralnim/urbanim kriterijima, koje mogu biti značajni faktori u određivanju vjerojatnosti upisivanja studija (Santiago i dr., 2008.), nisu bile u žarištu analiza nacionalnog izvješća EUROSTUDENT.

Prethodne analize koje je u pregledu hrvatskog obrazovnog sektora provela Svjetska banka (2008.) pokazale su kako život u urbanim područjima (za razliku od ruralnih) pozitivno utječe na upisivanje studija, kao i na upis gimnazija naspram strukovnih škola. U nedavnoj studiji R. Bilić (2012.) provedena je analiza službenih statističkih podataka u Hrvatskoj kako bi se utvrdilo utječe li socioekonomski razvoj jedinica lokalne ili područne samouprave (županija, gradova ili općina) na stopu pristupa visokom obrazovanju u lokalnoj populaciji 15-24 godine starosti. Studija je potvrdila kako prostorna i socioekonomska obilježja pojedinih regija i općina zaista utječu na pristup obrazovanju te su u tom smislu stope pristupa najniže među jedinicama lokalne samouprave koje se svrstavaju u ruralne i/ili socioekonomski slabije razvijene.

### **Ranjive skupine u visokom obrazovanju**

#### **Studenti nižeg socioekonomskog statusa imaju financijske teškoće, što može utjecati na akademski uspjeh i motivaciju**

Kao što ćemo detaljnije pokazati u dijelu I.3. koji se bavi sustavom financijskih potpora za studente, studenti nižeg socioekonomskog statusa izloženi su većim financijskim teškoćama negoli druge skupine studenata. Prema studentskim samoprocjenama u izvješću EUROSTUDENT za Hrvatsku, što je niža razina obrazovanja roditelja (odnosno što je niža samoprocjena socioekonomskog statusa studenata), to je niža i percipirana adekvatnost financijskih resursa za studente. Studenti nižeg socioekonomskog statusa također češće plaćaju školarine negoli ostali studenti (Farnell i dr., 2012.).

Vezano uz navedeni problem, prema rezultatima izvješća EUROSTUDENT za Hrvatsku, što je niži obrazovni stupanj roditelja, to je veća vjerojatnost da će njihova djeca studirati uz rad, na puno radno vrijeme ili honorarno. S time je vjerojatno povezana i negativnija samoprocjena vremena koje na raspolaganju imaju studenti nižeg socioekonomskog statusa u odnosu na druge studente. Procjena vremena je izračunata na temelju anketnog pitanja koliko su studenti zadovoljni vremenom koje im je na raspolaganju za studentske obveze (pohađanje nastave, samostalno učenje), radne obveze te za putovanje. Studenti koji studiraju uz rad i oni koji imaju više studijskih obveza bili su manje zadovoljni vremenom koje im je bilo na raspolaganju (Farnell i dr., 2013.).

Druga istraživanja u Hrvatskoj su pokazala kako većina studenata koji su odustali od studija (oko 50%) navode gubitak motivacije za studiranjem kao jedan od razloga napuštanja studija, dok ih otprilike 30% kao razlog navodi želju ili potrebu

<sup>6</sup> Prema podacima istraživanja EUROSTUDENT za Hrvatsku (Farnell i dr., 2011.), ukupno 15% svih hrvatskih studenata izjavilo je da ima fizičke ili mentalne teškoće koje su im predstavljale problem tijekom studija. S druge strane, većina studenata (53%) nije spomenula nikakvu kroničnu bolest ni fizičku ili mentalnu teškoću, već „druge zdravstvene probleme“. Budući da se radi o višeznačajnoj kategoriji koju je teško kritički protumačiti (u smislu vrste teškoća i njihove trajnosti), nije uključena u navedeni izračun.





za zaposlenjem (što je usko povezano s financijskom potrebitošću ili sigurnošću), a preko 15% navodi akademske teškoće (UNDP Hrvatska, 2009.). Svaki od ovih faktora je dodatno izraženiji kod studenata iz ranjivih skupina. Uistinu, istraživanja koja su proveli Doolan (2010.), Matković, Tomić i Vehovec (2010.) i Mihaljević Kosor (2010.) pokazala su kako je veća vjerojatnost odustajanja od studija među studentima nižeg socioekonomskog statusa, studentima zrelije dobi i studentima koji su završili strukovno srednje obrazovanje.

### **Nepovoljni uvjeti studiranja češći za studente zrelije dobi**

Uvjeti studiranja za kandidate koji studij upišu nakon 20. godine života znatno se razlikuju u odnosu na studente koji u visoko obrazovanje ulaze na tradicionalan način. Prema podacima istraživanja EUROSTUDENT za Hrvatsku (Farnell i dr., 2013.), oko 75% studenata zrelije dobi je upisano u programe stručnih studija, od kojih 60% studira na pola radnog vremena, a 60% je uz studij zaposleno na puno radno vrijeme. Svega 10% studenata zrelije dobi prima financijsku pomoć u obliku stipendija. Zreliji studenti u prosjeku procjenjuju svoj socioekonomski status niže negoli ostali studenti.

Financijsku nepovoljnost navedenih obilježja potvrđuju relativno negativne samoprocjene studenata zrelije dobi po pitanju dostatnosti financijskih sredstava koja su im na raspolaganju za mjesečne troškove. Usto, ova je skupina procijenila svoje studijske obveze kao znatno veće negoli studenti koji su studij upisali odmah nakon završene srednje škole. Vjerojatni je razlog tomu činjenica da veći udjel studenata zrelije dobi studira uz rad (Farnell i dr., 2013.). Ukupno gledano, nepovoljni uvjeti studiranja mogu dati objašnjenje zašto, prema istraživanju M. Mihaljević Kosor na Sveučilištu u Splitu (2010.), kod studenata zrelije dobi postoji veći rizik od napuštanja studija tijekom prve godine studiranja<sup>7</sup>.

### **Studenti s invaliditetom su vrlo nezadovoljni podrškom koju dobivaju u visokom obrazovanju**

Prema podacima istraživanja EUROSTUDENT za Hrvatsku, kad je riječ o samoprocjeni studenata s invaliditetom (bilo kojim oblikom fizičkih ili mentalnih teškoća) i pitanju u kojoj mjeri institucije visokog obrazovanja vode računa o njihovim teškoćama tijekom studija, 68% ovih studenata izjavilo je kako se o njihovim teškoćama vodi nedovoljno ili nimalo računa (Farnell i dr., 2012.).

Nezadovoljstvo je vidljivo i u drugim samoprocjenama ove skupine studenata. S obzirom na negativne procjene vremena koje imaju na raspolaganju, studenti s invaliditetom imaju iskustvo znatno većeg studijskog opterećenja u odnosu na druge studente, unatoč tomu što na predavanjima provode približno jednak broj sati (Farnell i dr., 2012.). Pored toga, zabilježeno je njihovo nezadovoljstvo kvalitetom studijskih programa: upravo ova skupina studenata najmanje pozitivno gleda na pitanje u kojoj mjeri njihov studijski program doprinosi njihovoj budućoj zapošljivosti ili stvara dobre temelje za osobni razvoj.

Na kraju, studenti s invaliditetom su također financijski opterećeniji u odnosu na ostale studente (Farnell i dr., 2013.), što je u skladu s činjenicom da su im životni troškovi viši u odnosu na pojedince bez fizičkih ili mentalnih teškoća, osobito kad je riječ o stanovanju i zdravstvenoj skrbi (Farnell i dr., 2012.).

### **Financijska situacija i studijske obveze predstavljaju znatno opterećenje za studente roditelje**

Studenti roditelji su izloženi najvećem financijskom opterećenju u odnosu na druge studente u Hrvatskoj: mjesečni su im troškovi najviši među svim skupinama studenata (detaljniji opis u dijelu I.3., koji govori o sustavu financijskih potpora za studente).

Studenti roditelji također tvrde kako im je studiranje teže nego studentima koji nemaju djece. Konkretno, oni negativnije

<sup>7</sup> Zanimljivo je, međutim, primijetiti kako studenti zrelije životne dobi pozitivnije procjenjuju kvalitetu studijskih programa koje su upisali u smislu njihove važnosti za buduće zaposlenje i osobni razvoj. To ukazuje na visoku selektivnost: s obzirom na teške uvjete upisa i nastavka studija za studente zrelije dobi (zbog financijskih prepreka i studijskih obveza), najvjerojatnije će samo oni s visokom razinom motivacije ustrajati u visokom obrazovanju i završiti studij (Farnell i dr., 2013.).

procjenjuju vrijeme koje im je na raspolaganju. Iz podataka istraživanja EUROSTUDENT za Hrvatsku (Farnell i dr., 2012.)

jasno je kako je ovoj skupini studenata potrebno više vremena negoli većini drugih studenata jer studenti roditelji uz studij i rade, u prosjeku 31,7 sati tjedno. Kad se tomu dodaju sati učenja i predavanja, dolazimo do visokih 64,2 sata tjedno za rad i studiranje<sup>8</sup>.

### Nepovoljni uvjeti studiranja

#### Studenti koji plaćaju školarine češće imaju i druge financijske teškoće

Kao što ćemo detaljnije pokazati u dijelu I.2., gotovo polovica svih hrvatskih studenata je oslobođena plaćanja školarina (49,7%), dok preostala polovica školarine plaća ili u statusu redovitih studenata (26,2%) ili izvanrednih studenata (25,1%) (podaci za akademsku godinu 2011./2012.; DZS, 2013.).

Prema podacima istraživanja EUROSTUDENT za Hrvatsku (Farnell i dr., 2013.), među studentima postoje dosljedne razlike u iskustvu studiranja s obzirom na to plaćaju li školarine ili ne. Redoviti studenti koji plaćaju školarine imaju znatno manje šanse dobiti stipendiju ili smještaj u studentskom domu u odnosu na redovite studente koji ne plaćaju školarine. Objašnjenje vjerojatno leži u činjenici da je akademski uspjeh najvažniji kriterij kod oslobađanja studenata od plaćanja školarina, dodjele stipendija i smještaja u studentskim domovima. Rezultat je toga veće ukupno financijsko opterećenje redovitih studenata koji plaćaju školarine, koji (pored školarina) u prosjeku imaju 1.000 HRK/130 EUR veće troškove stanovanja po semestru u odnosu na redovite studente koji su oslobođeni plaćanja. Samoprocjena studenata potvrđuje kako je ovdje zaista riječ o opterećenju: redoviti studenti oslobođeni plaćanja češće smatraju kako su im financijska sredstva na raspolaganju dovoljna za pokrivanje mjesečnih troškova, za razliku od redovitih studenata koji plaćaju školarine.

#### Status izvanrednih studenata u Hrvatskoj je duboko problematičan iz vizure pravednosti

Uz kategoriju redovitih studenata koji plaćaju školarine, dodatnih 25%-27% svih studenata u Hrvatskoj upisano je u statusu izvanrednih studenata od akademske godine 2002./2003. (DZS, 2002.-2012.). Status izvanrednih studenata u Hrvatskoj (kao što ćemo opisati u dijelovima I.2. i I.3.) je specifičan jer svi izvanredni studenti plaćaju školarine i nemaju pravo ni na kakvu financijsku potporu (uključujući izravne potpore u obliku stipendija, neizravne potpore u obliku javnih subvencija za smještaj, obroke, prijevoz ili porezne olakšice).

Prvi problem statusa izvanrednih studenata u Hrvatskoj leži u tome što se podrazumijeva da su to studenti koji studiraju s polovicom studijskog opterećenja (eng. „*part-time students*“), no u većini slučajeva imaju jednako studijsko opterećenje kao i redoviti studenti, s tom razlikom da su oslobođeni pohađanja nastave i (što je vrlo važno) da svi imaju obvezu plaćanja školarina. Kao što je navedeno u Duke i dr. (2008.), u Hrvatskoj postoji svega nekoliko primjera organizacije nastave koja više odgovara „stvarnim“ izvanrednim studentima (kao što su zaposleni i oni s obiteljskim obvezama), primjerice, izvođenjem nastave u večernjim satima ili vikendom. Tako većina izvanrednih studenata u Hrvatskoj *de facto* studira redovito, samo nisu uspjeli upisati studij unutar upisnih kvota za redovite studente.

Često se kao opravdanje statusa izvanrednih studenata (te s njime povezanih školarina i nemogućnosti ostvarivanja financijske potpore) navodi kako su oni već zaposleni te im stoga ne trebaju državne subvencije. Podaci istraživanja

<sup>8</sup> Istovremeno, kao i kod studenata zrelije životne dobi, podaci istraživanja EUROSTUDENT ukazuju na to da studenti roditelji u prosjeku pozitivnije procjenjuju u kojoj mjeri njihovi studijski programi doprinose njihovoj budućoj zapošljivosti ili osobnom razvoju. Ovaj pozitivan rezultat možemo protumačiti logičnim utoliko što studenti koji imaju djecu i odluče upisati studij vjerojatno pažljivo razmisle o izazovima uvjeta studiranja s kojima će se susresti, što upućuje na zaključak da ova skupina ima visoku razinu motivacije i posvećenosti studiranju te da visoko obrazovanje doživljava kao investiciju u bolju kvalitetu života (Farnell i dr., 2013.).



EUROSTUDENT za Hrvatsku, međutim, pokazuju kako stvarni udjel izvanrednih studenata koji studiraju uz rad iznosi 54%, uključivši svega 31% onih koji rade na puno radno vrijeme, što dovodi u pitanje tvrdnju da su svi izvanredni studenti zaposleni i ne trebaju financijsku pomoć (Farnell i dr., 2012.).

Iz vizure pravednosti u visokom obrazovanju, analiza institucionalnih i socioekonomskih karakteristika izvanrednih studenata pokazuje kako se radi o studentima pretežno niskog socioekonomskog statusa i pretežno starijim studentima. Matković (2009.) primjećuje kako od akademske godine 1994./1995. među izvanrednim studentima u Hrvatskoj prevladavaju studenti koji su na prijemnim ispitima postigli najniže rezultate (budući da studenti koji postignu više rezultate imaju mogućnost upisati studij u statusu redovitih studenata uz plaćanje školarine), dok izvanredni studenti koji zaista studiraju uz rad predstavljaju rijetkost.

Drugim riječima, studentima koji su već među najranjivijima u pogledu pristupa i završavanja studija, kako zbog akademskog uspjeha tako i socijalnog porijekla, nameće se dodatno i pozamašno financijsko opterećenje plaćanja školarina i nemogućnosti ostvarivanja financijskih potpora.

### **Studenti koji žive s roditeljima izvan županije u kojoj studiraju su izloženi teškoćama tijekom studija**

Vrsta i lokacija studentskog smještaja može biti značajan faktor kada je riječ o odgovarajućim (ili manje odgovarajućim) uvjetima studiranja. Matković, Tomić i Vehovec (2010.) primjećuju kako su studenti koji za vrijeme studija nisu stanovali u obiteljskom domu češće završavali studij u odnosu na studente koji su živjeli s roditeljima u mjestu studiranja ili pak studente koji su iz obiteljskih domova putovali u mjesto studija.

Iznenaduje podatak iz istraživanja EUROSTUDENT za Hrvatsku (Farnell i dr., 2013.) kako privatni smještaj za vrijeme studija nije povezan s većim iskustvom financijskih ili drugih teškoća, unatoč tome što su takvi troškovi znatno veći u odnosu na život u obiteljskom domu ili studentskom smještaju. To upućuje na zaključak da je privatni smještaj pristupačan prvenstveno onim studentima koji imaju odgovarajuću potporu obitelji ili druge mogućnosti pokrivanja troška privatnog smještaja.

Najranjivija skupina studenata u pogledu stanovanja su studenti koji žive s roditeljima izvan županije u kojoj studiraju. Oni moraju putovati na nastavu te svoje financijsko opterećenje procjenjuju višim u odnosu na ostale studente. Oni također češće rade i imaju manje šanse za dodjelu financijske pomoći u obliku stipendija (te čak i od obitelji). Iz toga proizlazi zaključak da je njihov smještaj prije rezultat nemogućnosti plaćanja smještaja u mjestu studiranja nego li vlastiti izbor.

### **Studentski rad predstavlja moguć problem u pogledu pravednog pristupa obrazovanju jer može utjecati na akademski uspjeh i neodustajanje od studija**

Pregled međunarodnih istraživanja o posljedicama studentskog rada na pohađanje nastave i uspjeh na studiju (u Santiago i dr., 2008.) navodi kako rad na puno radno vrijeme ili honorarno u nekim slučajevima može negativno utjecati na akademski uspjeh i neodustajanje od studija. Pregled navedenih istraživanja navodi sljedeće rezultate:

- studenti koji ne primaju financijsku pomoć od obitelji češće rade tijekom semestra
- u sustavima visokog obrazovanja čiji sustavi državnih financijskih potpora za studente nisu izdašni studenti više vremena provode radeći negoli studirajući u odnosu na druge sustave
- studiranje uz rad može štetiti akademskom uspjehu (premda postoje razlike s obzirom na područje studija) i negativno utjecati na udjel visokoobrazovanog stanovništva.

Istovremeno, pregled Santiaga i dr. navodi kako se rezultati istraživanja studiranja uz rad razlikuju te ovise o mnogim faktorima vezanim uz konkretnu situaciju pojedine osobe. Neke studije navode na zaključak da studentski rad može pozitivno utjecati na sadašnje i buduće prihode studenata te razvoj njihovih vještina (osobito ukoliko je rad vezan uz područje studija). Izvješće EUROSTUDENT navodi kako je ukupno 45% studenata u Hrvatskoj izjavilo da uz studiranje i rade (na puno ili pola radnog vremena). Kad je riječ o zaposlenju na puno radno vrijeme, podaci Državnog zavoda za statistiku (DZS, 2011.) navode kako je 4,4% studenata sveučilišnih studija te 23,3% studenata stručnih studija radilo na puno radno vrijeme. Iz vizure pravednog pristupa obrazovanju, važno je analizirati je li učestalost studentskog rada veća među određenim skupinama studenata te postoji li veza između studentskog rada i nepovoljnih uvjeta studiranja ili negativnih rezultata obrazovanja. Analiza postojećih podataka ukazuje na sljedeće zaključke kad je riječ o promišljanju dimenzije pravednosti i studentskog zaposlenja:

- izvješće EUROSTUDENT za Hrvatsku navodi kako uz studij češće rade studenti stariji od 30 godina, izvanredni studenti te studenti nižeg socioekonomskog statusa. Podaci Državnog zavoda za statistiku potvrđuju ovaj navod i ukazuju na to da djeca visokoobrazovanih roditelja rjeđe rade na puno radno vrijeme tijekom studija. Primjerice, u skupini studenata stručnih studija je svega 11,8% studenata višeg socioekonomskog statusa radilo tijekom studija, za razliku od 35% studenata nižeg socioekonomskog statusa
- podaci Državnog zavoda za statistiku također navode kako studenti koji studiraju uz rad u većini slučajeva rade u zanimanjima koja nisu izravno vezana uz njihovo područje studija
- studenti koji su studirali uz rad su u prosjeku navodili veće financijske teškoće u odnosu na studente koji nisu radili
- studenti koji su studirali uz rad, osobito na puno radno vrijeme, procijenili su svoje ukupno opterećenje (studiranje i rad) znatno višim u odnosu na studente koji nisu radili.

(Farnell i dr., 2013.)

Navedeni rezultati potvrđuju kako su studenti iz ranjivih skupina nadzastupljeni među studentima koji studiraju uz rad. Također upućuju na zaključak da je studiranje uz rad rezultat nužnosti pokrivanja životnih troškova prije nego li u službi razvoja vještina i profesionalnih prilika.

### Nejednakosti unutar binarnog sustava

#### Studenti koji studiraju na stručnim studijima češće su nižeg socioekonomskog statusa

U usporedbi s roditeljima studenata sveučilišnih studija, roditelji studenata koji studiraju na stručnim studijima u Hrvatskoj dvostruko češće imaju završenu samo osnovnu školu, a dvostruko rjeđe završeno srednjoškolsko obrazovanje. Izvješće EUROSTUDENT za Hrvatsku (Farnell i dr., 2013.) navodi kako udjel studenata čiji je barem jedan roditelj završio tercijarno obrazovanje iznosi 51% na sveučilišnim studijima, za razliku od 31% na stručnim studijima.

Hrvatski se rezultati podudaraju s kretanjima mnogih sustava visokog obrazovanja širom svijeta. Pregled međunarodnih istraživanja Santiaga i dr. (2008.) navodi kako je u većini zemalja ekspanzija visokog obrazovanja postignuta povećanjem pristupa institucijama ili programima koji nude stručno orijentirane studijske programe. Kvote takvih programa ili institucija mahom popunjavaju studenti iz ranjivih skupina. U Hrvatskoj je povećanje pristupa visokom obrazovanju ostvareno prvenstveno povećanjem pristupa programima stručnih studija. Broj studenata sveučilišnih studija se između 1994. i 2005. godine (u glavnom razdoblju omasovljavanja visokog obrazovanja u Hrvatskoj) povećao za 50%, dok je broj studenata upisanih na programe stručnih studija porastao za 184% (Babić i dr., 2006.).



Kad je riječ o pravednom pristupu visokom obrazovanju, povećanje pristupa diverzifikacijom obrazovne ponude (izvođenjem stručno orijentiranih programa i kraćih programa ili osnivanjem posebnih institucija koje imaju takve programe) može biti dvosjekli mač. S jedne strane, nove studijske mogućnosti mogu visokom obrazovanju privući kandidate koji inače ne bi upisali studij, što je primjer uključivosti. S druge strane, taj se trend može protumačiti kao nadomještanje „kvantitativne“ nejednakosti (podzastupljenosti ranjivih skupina u visokom obrazovanju općenito) „kvalitativnom“ nejednakošću (podzastupljenošću u određenim segmentima sustava visokog obrazovanja, uključujući „uglednije“ programe ili institucije) (Santiago i dr., 2008.; Camilleri & Mühleck [ur.], 2010). Kako navode Shavit i dr. (2007.), povećanje pristupa obrazovanju prvenstveno kroz stručno orijentirane programe može se protumačiti ili kao proces uključivanja, ili pak „odvlačenja“ studenata iz ranjivih skupina od institucija koje se percipiraju kao institucije višeg ranga (to su obično istraživačka sveučilišta) u smjeru institucija čiji se ugled percipira nižim (obično su to institucije koje nude stručno orijentirane studijske programe). U zemljama gdje postoje ovakve razlike, vrijednost novih mogućnosti studiranja koje se nude proširenjem pristupa stručno orijentiranim programima ili institucijama može biti umanjena. Shavit i dr. su također pokazali da su binarni sustavi lošiji u omogućavanju pristupa takozvanim institucijama „višeg ranga“ od „diverzificiranih“ sustava visokog obrazovanja, u kojima postoji manje formalnih/zakonskih razlika između akademski i stručno orijentiranih programa ili institucija.

Kao što je već spomenuto, s obzirom na nizak udjel studenata nižeg socioekonomskog statusa, sustav visokog obrazovanja u Hrvatskoj se općenito može smatrati „socijalno isključivim“ u odnosu na slične sustave u Europi (Orr i dr., 2011.), iako je na institucijama koje nude programe stručnih studija podzastupljenost skupina nižeg socioekonomskog statusa manja. Bez obzira na to, trenutno nema pokazatelja na temelju kojih bi se dalo zaključiti radi li se u slučaju visoke zastupljenosti studenata nižeg socioekonomskog statusa o pozitivnom primjeru uključivosti ili pak primjeru „odvlačenja“. U načelu bi sveučilišni i stručni studiji u Hrvatskoj trebali imati jednak ugled, s obzirom na to da su i jedni i drugi usklađeni s Bolonjskim procesom te da veleučilišta i visoke škole dodjeljuju preddiplomske i diplomske akademske stupnjeve (iako nude i neke kraće programe). I sveučilišni i stručni studiji u Hrvatskoj prolaze proces nacionalnog osiguravanja kvalitete i (re)akreditacije. Odgovor na ovo pitanje bi stoga ovisio o analizi javne percepcije (osobito percepcije poslodavaca) stručnih studija i vrijednosti njihovih kvalifikacija na tržištu rada u smislu zapošljivosti diplomanata i njihovih prihoda u usporedbi s diplomantima sveučilišnih studija. No, čak i kada bi se ustanovilo kako je javna percepcija sveučilišnih i stručnih studija podjednaka, postojeći podaci upućuju na jasan zaključak da treba podići razinu uključivosti sveučilišnih studija.

### **Odabir studija pretežno ovisi o vrsti završenog srednjeg obrazovanja**

Socijalno raslojen pristup visokom obrazovanju kakav smo opisali usko je povezan s raslojenim sustavima srednjeg obrazovanja (Orr i dr., 2008.); u zemljama gdje postoje velike razlike među vrstama srednjih škola (koje se dijele na opće i strukovno obrazovanje) obično vladaju i više razine socijalne nejednakosti u pristupu visokom obrazovanju.

Kao što je već navedeno, srednje škole u Hrvatskoj se dijele na gimnazije, strukovne škole i umjetničke škole. Učenici koji pohađaju gimnazije obično dolaze iz obitelji višeg socioekonomskog statusa, dok učenici koji pohađaju strukovne programe (osobito obrtničke i industrijske programe, koji vode izravno na tržište rada) češće dolaze iz obitelji nižeg socioekonomskog statusa. Udjel učenika koji nakon gimnazije upišu sveučilišne studije je također mnogo viši (67%) negoli u stručnim studijima (22%). S druge strane, za učenike koji završe strukovne škole vrijedi obrnuto: udjel učenika koji na stručne studije dolaze nakon završene strukovne škole znatno je viši (66%) negoli u sveučilišnim studijima (22%) (Farnell i dr., 2012.).

### Studenti stručnih studija su izloženi nepovoljnijim uvjetima studiranja

Još jedno važno pitanje koje valja razmotriti jest studiraju li studenti stručnih studija u Hrvatskoj u podjednakim uvjetima kao i studenti sveučilišnih studija. Podaci izvješća EUROSTUDENT pokazuju da među studentima sveučilišnih i stručnih studija postoje velike razlike, osobito kad je riječ o vjerojatnosti studiranja u nepovoljnijim uvjetima. Glavni rezultati istraživanja bili su sljedeći:

**Tablica 1.1** Razlike u uvjetima studiranja na sveučilišnim i stručnim studijima u Hrvatskoj

	Sveučilišni studiji	Stručni studiji	Izvor podataka
Udjel studenata koji plaćaju školarine (2011./2012.)	39%	76,9%	DZS, 2013.
Udjel izvanrednih studenata (2011./2012.)	14,7%	50,1%	DZS, 2013.
Udjel studenata koji primaju stipendije (2009./2010.)	33%	18%	EUROSTUDENT (Farnell i dr., 2012.)
Udjel studenata koji studiraju uz rad na puno radno vrijeme (2009./2010.)	13%	31%	EUROSTUDENT (Farnell i dr., 2012.)
Udjel studenata koji žive u studentskim domovima (2009./2010.)	16%	3%	EUROSTUDENT (Farnell i dr., 2012.)
Udjel studenata roditelja (2009./2010.)	2%	13%	EUROSTUDENT (Farnell i dr., 2012.)

Naravno, postoji visoka korelacija između mnogih od ovih podataka. Primjerice, udjel studenata na stručnim studijima koji plaćaju školarine povezan je sa znatno višim udjelom izvanrednih studenata (koji svi plaćaju školarine), što također objašnjava niži udjel studenata koji primaju stipendije ili stanuju u studentskim domovima (budući da izvanredni studenti nemaju pravo na financijske potpore za studente). Veća vjerojatnost studiranja uz rad se može djelomično povezati s višim troškovima studija i nedostatkom financijske potpore, ali i s činjenicom da je udjel studenata zrelije dobi (koji su također i češće studenti roditelji) u stručnim studijima veći. Ovi rezultati definitivno pokazuju da se obrazovna politika mora pozabaviti opisanim nejednakostima i osigurati podjednake uvjete studiranja za sve studente u hrvatskom sustavu visokog obrazovanja (ili osigurati odgovarajuću potporu u slučaju znatno različitih uvjeta studiranja).



# 1.2

## Financiranje visokog obrazovanja u Hrvatskoj

### Razine javnih i privatnih izdataka i njihova učinkovitost

#### Javni izdaci za visoko obrazovanje u Hrvatskoj su niski u odnosu na Europu

Prema najnovijim podacima Eurostata (n.d.), 2009. su u Hrvatskoj javna ulaganja u visoko obrazovanje iznosila 0,82% BDP-a, što je ispod prosjeka od 1,22% BDP-a u zemljama EU-27 za istu godinu<sup>9</sup>. Među drugim zemljama koje su sudjelovale u projektu ACCESS ističe se Švedska s najvišim udjelom BDP-a investiranim u visoko obrazovanje (1,82%), a slijede je Austrija (1,49%), Slovenija i Njemačka (1,2%) te Mađarska (1,02%).

Ako pogledamo širi europski kontekst, jedine zemlje čija su javna ulaganja u visoko obrazovanje 2009. iznosila manje od 1% BDP-a bile su Portugal (0,95%), Bugarska (0,95%), Italija (0,86%), Ujedinjena Kraljevina (0,81%), Slovačka (0,81%) i Latvija (0,79%) (ibid.).

Nedavno izvješće Europskog udruženja sveučilišta (2012.) Hrvatsku smješta u skupinu zemalja koje su na gospodarsku i financijsku krizu reagirale smanjenjem financiranja visokog obrazovanja do 10%. Ova studija pokazuje kako je u razdoblju 2008.-2012. mnogo članica na periferiji Europske unije smanjilo javno financiranje visokog obrazovanja, dok su mnoge „starije“ zemlje članice Europske unije na krizu odgovorile povećanjem ulaganja javnih sredstava (npr. Austrija, Belgija, Francuska, Nizozemska, Njemačka, Švedska, i dr.) (ibid.).

Kao što je navedeno u dijelu 1.1., negativna demografska kretanja će Hrvatsku dovesti među brojne europske zemlje u kojima će broj visokoobrazovanih građana 25-34 godine starosti nakon 2020. početi padati ukoliko se ne ulože napore da se poveća pristup visokom obrazovanju za netradicionalne ili podzastupljene skupine (EACEA/Eurydice, 2011.). Nije sigurno da će trenutne razine financiranja biti dovoljne kako bi se uhvatilo u koštac s ovim problemom.

#### Privatni izdaci za visoko obrazovanje u Hrvatskoj su relativno visoki u odnosu na Europu

Prema najnovijim dostupnim podacima UNESCO-a (UIS, n.d.), privatni izdaci za visoko obrazovanje su 2009. u Hrvatskoj bili relativno visoki u usporedbi s drugim partnerskim zemljama u projektu ACCESS. Privatna ulaganja u visoko obrazovanje u Hrvatskoj iznosila su 0,28% BDP-a<sup>10</sup>, što je više nego u Švedskoj (0,17%), Austriji (0,18%), Sloveniji (0,19%) i Njemačkoj (0,20%). Druga su krajnost pak europske zemlje s najvišim privatnim izdacima u visokom obrazovanju: Nizozemska (0,46% BDP-a), Bugarska (0,52%) i Ujedinjena Kraljevina (Engleska i Wales) (0,87%).

U Hrvatskoj najveći dio privatnih izdataka za visoko obrazovanje odlazi na školarine. U akademskoj je godini 2011./2012. ukupno 51,3% studenata plaćalo školarine (DZS, 2013.). Vlastiti prihodi studenata su 2007. činili u prosjeku 30% prihoda institucija visokog obrazovanja (Hunjak, 2008.)<sup>11</sup>, a za većinu javnih sveučilišta prihod od školarina iznosi preko 50% ukupnih vlastitih prihoda (postotak varira od 41% do 68%) (Doolan i dr., 2012.). Činjenica da su prihodi sveučilištâ iz drugih izvora niski, pogotovo za istraživanje i razvoj te komercijalne aktivnosti, ukazuje na slabost u sustavu visokog obrazovanja.

<sup>9</sup> Podaci Eurostata za 2010. godinu navode pad javnih ulaganja u visoko obrazovanje u Hrvatskoj na 0,78% BDP-a (odnosno pad od 0,04 postotnih bodova), međutim ne postoje usporedivi podaci za druge zemlje za ovu godinu (Eurostat, 2013.).

<sup>10</sup> Definicija UNESCO-va pokazatelja jest "ukupni izdaci za obrazovne institucije i administraciju iskazani u postotku BDP-a; privatni izvori; tercijarno obrazovanje".

<sup>11</sup> Valja, međutim, primijetiti kako se u prosječnim vrijednostima mogu izgubiti velike razlike koje postoje na razini institucija, jer je na manjim integriranim sveučilištima, poput sveučilišta u Dubrovniku ili Zadru, udjel vlastitog financiranja znatno niži, između 8% i 12% (Doolan i dr., 2012.).

Visoki privatni izdaci za visoko obrazovanje postaju problem u pogledu pravednog pristupa obrazovanju ukoliko ih ne prate odgovarajući mehanizmi financijskih potpora za studente, posebno one iz ranjivih skupina. Budući da sadašnji hrvatski sustav financijskih potpora za studente ne omogućava tako opsežnu podršku (kao što ćemo detaljnije opisati niže), visoka privatna ulaganja u visokom obrazovanju u Hrvatskoj predstavljaju izazov za socijalnu dimenziju visokog obrazovanja.

### **Visoka stopa odustajanja od studija i dugo vrijeme studiranja opterećuju javno financiranje visokog obrazovanja**

Problem visoke stope odustajanja od studija i dugo vrijeme studiranja naveli smo u dijelu I.1. Te su karakteristike hrvatskog sustava visokog obrazovanja zamijećene u izvješćima Svjetske banke (2008.) i OECD-a (Duke i dr., 2008.). Obje negativno utječu na financiranje visokog obrazovanja jer opterećuju resurse koje institucije visokog obrazovanja moraju alocirati za poučavanje studenata koji najvjerojatnije neće završiti studij ili će ponavljati ispite ili čak čitave akademske godine. Stručna skupina OECD-a koja je sastavila pregled sustava visokog obrazovanja u Hrvatskoj 2006. navodi kako su rezultat toga „neučinkovitost i veliki gubici“ (Duke i dr., 2008.) te da do gubitaka dolazi i u javnom i u privatnom financiranju visokog obrazovanja.

Kad je riječ o prosječnom vremenu studiranja u Hrvatskoj, Matković (2009.) procjenjuje kako je studentima koji su diplomirali 2007. (tj. koji su upisali studij prije nego što je uveden Bolonjski proces) trebalo u prosjeku 6,6 godina da završe sveučilišne studije te 5 za stručne studije. Premda zasad nije moguće procijeniti trajanje studija „bolonjaca“ (tj. studenata koji su upisali studije prilagođene Bolonjskom procesu), analiza napredovanja jedne generacije bolonjskih studenata od druge do treće godine studija koju su proveli Farnell i dr. (2013.) upućuje na zaključak da je uvođenjem bolonjskih programa došlo do poboljšanja: 52% studenata sveučilišnih studija je od prve do treće godine studija napredovalo u roku do 2010./2011., za razliku od 47% u 2007., dok je 62% studenata stručnih studija napredovalo u roku do 2010./2011., za razliku od 55% u akademskoj godini 2007./2008.

## **Sustav školarina**

### **Bivši „dualni sustav“ školarina za redovite studente nije bio ni pošten niti pravedan sustav financiranja**

Međunarodna literatura o visokom obrazovanju opisuje „dualne sustave školarina“ (eng. *dual-track tuition fee systems*) kao one gdje je određeni udjel studenata oslobođen plaćanja školarina (ili plaća minimalne iznose) te njihove troškove snosi država, dok ostalim studentima institucije naplaćuju školarine. Školarine se mogu naplaćivati izvanrednim studentima, studentima koji studiraju dulje od propisanog roka ili pak studentima koji su na studij primljeni povrh upisne kvote studenata koje financira država (Jongbloed i dr., 2010.). Altbach i dr. (2009.) primjećuju kako dodavanje





posebne kategorije studenata koji plaćaju školarine pored kategorije koja je oslobođena plaćanja i subvencionira ih država stvara zakonski i politički privid besplatnog visokog obrazovanja, dok s druge strane uvodi novu vrstu prihoda za institucije visokog obrazovanja. Ova je praksa prisutna u velikom broju tranzicijskih ekonomija, poput Rusije, većine zemalja srednje i istočne Europe te država koje su prethodno bile dijelom Sovjetskog Saveza (ibid.).

Hrvatska je od 1993. do 2010. godine imala dualni sustav školarina u kojemu bi država odredila kvote ukupnog broja redovitih studenata koji mogu studirati na teret državnog proračuna, no sveučilišta su imala autonomiju povećati upisne kvote iznad državnih te naplaćivati školarine dodatno upisanim studentima. Ulaz u državnu kvotu ovisio je isključivo o akademskom uspjehu. Osim dualnog sustava školarina za redovite studente, izvanredni su studenti predstavljali posve odvojenu kategoriju u kojoj su svi imali obvezu plaćanja školarina (detalji niže u tekstu). Rezultat je takvog sustava podatak da je akademske godine 2009./2010. 59% studenata u Hrvatskoj plaćalo školarine (DZS, 2011.).

Osnovni problem dualnog sustava školarina jest nepoštenost. Prema OECD-ovu pregledu tercijarnog obrazovanja u Hrvatskoj (Duke i dr., 2008.), „nagrada oslobođanja od plaćanja školarine putem jedinstvenog sustava ‘sve ili ništa’ čini se duboko nepoštenom: jedno mjesto gore ili dolje na rang-listi odlučuje o tomu plaća li student ukupan iznos školarine ili ne plaća uopće“ (str. 48). Drugi problem ovog sustava školarina jest problem pravednosti pristupa visokom obrazovanju, kako navodi i Svjetska banka u pregledu sustava visokog obrazovanja osam zemalja srednje i istočne Europe koje su se 2004. pridružile Europskoj uniji:

“Anomalija dualnih sustava školarina leži u tomu da kažnjava studente iz ranjivih skupina. Studenti koji budu oslobođeni plaćanja školarina i studiraju na teret države u nesrazmjerno velikom broju dolaze iz privilegiranih obitelji (što je i pogodovalo njihovom akademskom uspjehu); siromašniji studenti, čiji su rezultati prijemnih ispita manje uspješni i koji si ne mogu priuštiti alternativu plaćanja školarina, bivaju isključeni iz visokog obrazovanja.“ (Canning i dr., 2007.: 14).

### **Novi „linearni“ sustav školarina za redovite studente: inovativna obrazovna politika, deklarativno poštenija od prethodnog sustava**

Hrvatska je Vlada od akademske godine 2010./2011. odlučila ukinuti bivši dualni sustav školarina i uvesti novi, deklarativno pošteniji sustav naplate školarina. Hrvatska je uvela takozvani „linearni sustav“, koji predstavlja varijantu prakse naplate školarina studentima koji studiraju dulje od propisanog roka. Prema novom sustavu, redoviti studenti preddiplomskih i diplomskih studija mogu upisati prvu godinu studija bez plaćanja školarina, a nakon toga oni koji ne ostvare zadani minimum ECTS bodova (55 od ukupnih 60 bodova u akademskoj godini) od početka nove akademske godine moraju plaćati školarine. Participacija u troškovima se naplaćuje „linearno“, a iznosi participacije su varijabilni i određuju se proporcionalno, ovisno o tomu koliko studentima nedostaje do zadanog praga od 55 ECTS bodova (MZOS, 2012.).

Novi sustav školarina u Hrvatskoj je sličan austrijskom, slovenskom, švedskom (i donekle njemačkom) sustavu visokog obrazovanja utoliko što su na početku studija studenti preddiplomskih i diplomskih studija oslobođeni plaćanja školarina. Ipak, linearni je model naplate participacije u troškovima studija nakon prve godine, ovisno o stečenim ECTS bodovima, jedinstven za Hrvatsku (Doolan i dr., 2012.).

U odnosu na prethodni dualni sustav školarina, sustav linearnih školarina je manje nepošten jer ne prakticira pristup „sve ili ništa“ u kojemu postoji jasno razgraničenje između studenata koji su oslobođeni plaćanja i onih koji plaćaju pune iznose školarina (koji su poprilično veliki, kako navodimo dalje u tekstu). Umjesto toga, novi sustav nekim studentima

omogućava studiranje bez plaćanja školarina, a drugima studiranje uz minimalne, srednje ili visoke troškove participacije, ovisno o napredovanju u studiju. Uvođenje novog sustava se također može smatrati pozitivnom inicijativom u smislu poboljšanja učinkovitosti sustava visokog obrazovanja. Postoje dokazi u međunarodnom kontekstu da se vrijeme i stopa završavanja studija poboljšavaju ukoliko razine državnih subvencija ovise o akademskom uspjehu pojedinih studenata (Santiago i dr., 2008.).

Implicitne svrhe linearnog sustava školarina su: potaknuti povećanje pristupa visokom obrazovanju uklanjanjem početnih financijskih prepreka, potaknuti studente da završe studij u roku i promovirati izvrsnost. S druge strane, otkad je uveden novi sustav nije provedena nikakva evaluacija njegovih rezultata i učinkovitosti u postizanju ovih ciljeva.

Jedini neposredni i trenutno mjerljivi rezultat novog sustava jest taj da je broj studenata koji plaćaju studij pao, doduše ne znatno. U odnosu na 59% svih studenata koji su u akademskoj godini 2009./2010. plaćali školarine (među njima i 45% svih redovitih studenata), u akademskoj je godini 2011./2012. udjel studenata koji plaćaju studij pao na 51% (odnosno 34% redovitih studenata) (DZS, 2013.).

### **Novi sustav školarina ipak ima niz slabosti u pogledu održivosti, transparentnosti i nepoštenosti**

Premda uvođenje novog sustava školarina zaista predstavlja vrijedno nastojanje da se sustav školarina učini djelotvornijim i poštenijim u odnosu na ranije, novi sustav ima nekoliko slabosti i izazova:

- **stabilnost:** novi je sustav školarina uveden putem odluka Vlade Republike Hrvatske. To znači da ga nije usvojio Sabor te je njegova stabilnost vrlo upitna. Nova odluka Vlade mogla bi poništiti sve nove elemente sustava
- **financijska održivost:** linearni sustav školarina predstavlja sustav „visokog rizika“ u smislu financijskog planiranja za državu i institucije visokog obrazovanja. S jedne strane, teško je predvidjeti uspjeh studenata u smislu ECTS bodova koje će ostvariti, a time i državna sredstva koja treba izdvojiti za subvenciju uspješnih studenata koji neće morati plaćati školarine. Iz istih razloga institucije visokog obrazovanja ne mogu precizno planirati očekivane prihode od školarina, jer iznosi participacije variraju, a broj studenata s plaćanjem ostaje neizvjestan.

S druge strane, fiksni iznos koji Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta institucijama isplaćuje za svaku punu subvenciju (tj. pokrivanje troškova studiranja za studente koji su oslobođeni plaćanja školarina) određuje svake godine, stalan je kroz čitav sustav i ne mijenja se s obzirom na akademsku disciplinu. Taj je iznos od 2010. do 2012. godine MZOS odredio na 3.650 HRK/485 EUR godišnje, što je znatno manje od iznosa od 8.800 HRK/1.170 EUR godišnje, koliko iznosi prosječna školarina na hrvatskim institucijama visokog obrazovanja (što će biti razrađeno niže). Dvije su važne posljedice ovakvog sustava: navedeni su izazovi financijskog planiranja za sveučilišta time složeniji, što može dovesti do paradoksa da institucije visokog obrazovanja čiji studenti imaju bolju stopu napredovanja i završavanja studija (što je poželjno) dobivaju manje ukupnih prihoda od državnih subvencija i privatnih školarina negoli sveučilišta koja imaju slabije rezultate.

- **transparentnost:** iz vizure potencijalnih studenata, linearni sustav gotovo posve onemogućuje financijsko planiranje studiranja. Potencijalni studenti ne mogu procijeniti vjerojatnost napredovanja u studiju niti izračunati moguće troškove studija. Složenost i nedostatak transparentnosti onemogućavaju studentima analizu troškova i koristi visokog obrazovanja, što može biti veliki problem studentima iz obitelji nižeg socioekonomskog statusa koji na temelju upravo te informacije odlučuju hoće li studirati ili krenuti na tržište rada



- **poštenost:** jedna od pretpostavki linearnog sustava je da odgovornost za napredovanje u studiju leži isključivo na studentu, a ne na instituciji. Druga je pretpostavka da je kvaliteta nastave i akademske podrške koja je studentima na raspolaganju adekvatna i dobro uravnotežena na različitim institucijama u sustavu visokog obrazovanja, o čemu brine dobro strukturiran i funkcionalan vanjski sustav osiguravanja kvalitete. Ukoliko se, međutim, ove dvije pretpostavke dovedu u pitanje, tada se postavlja pitanje koliko je pošten sustav u kojemu studenti plaćaju različite iznose školarina isključivo na temelju uspjeha na studiju, jer se od studenata ne može očekivati da na vrijeme završe studij ukoliko institucije visokog obrazovanja ne osiguraju i poštuju minimalne Standarde i smjernice za osiguravanje kvalitete u Europskom prostoru visokog obrazovanja. Dalje, s obzirom da je prva godina studija dokazano razdoblje emotivne, socijalne i akademske prilagodbe (Živčić-Bećirević i dr., 2007.), naplaćivanje školarina odmah nakon prve godine studija predstavlja problem u pedagoškom smislu
- **pravednost:** (v. dalje u tekstu).

### Novi sustav školarina predstavlja problem i u smislu pravednog pristupa visokom obrazovanju jer naplata školarina ovisi o uspjehu na studiju

Iako se u izračune linearnog sustava školarina ne ubraja akademski uspjeh studenata u smislu prosjeka ocjena, još uvijek se radi o sustavu čiji je osnovni kriterij izvrsnost, s obzirom da se temelji na uspješnom savladavanju kolegija. U tom je smislu linearni sustav jednako problematičan kao i svi dualni sustavi školarina. Naime, naplaćivanje školarina na temelju akademskog uspjeha (u ovom slučaju ECTS bodova) će vjerojatno u prevelikoj mjeri favorizirati studente iz privilegiranih obitelji, jer su njihove šanse za akademski uspjeh veće (Canning i dr., 2007.). Taj se izazov navodi i u Santiago i dr. (2008.): „unatoč podacima da akademski uspjeh kao kriterij pri određivanju školarina ili stipendija može poboljšati vrijeme i stopu završavanja studija, izvješće također navodi kako takve vrste poticaja mogu dovesti do „kompromisa između pravednosti i učinkovitosti“, uslijed kojega „neki studenti [...] mogu biti zakinuti u dobivanju državne subvencije (bilo u obliku nižeg iznosa školarine, bilo stipendije) ukoliko je ona povezana s napredovanjem u studiju“ (ibid. str. 231).

Ističe se jedna iznimka od ove prakse: uključivanje posebnih uvjeta u novi linearni sustav, koji se odnose na napredovanje studenata s invaliditetom. Studenti sa 60% invaliditeta moraju steći minimalno 30 umjesto 55 ECTS bodova da bi nastavili studij bez plaćanja školarina (MZOS, 2012.). Premda se radi o pozitivnom primjeru kako sustav školarina može uključivati elemente relevantne za socijalnu dimenziju visokog obrazovanja, sustav još uvijek ne sadrži slične uvjete za studente iz socijalno ranjivih obitelji<sup>12</sup>.

Na kraju, činjenica da je novi sustav školarina uveden bez pratećih promjena u sustavu financijskih potpora za studente znači da sustav i dalje prakticira naplaćivanje školarina bez mehanizama protuteže koji bi olakšali troškove studentima iz različitih socioekonomskih kategorija. Troškovi studija će predstavljati problem (i rizik odustajanja od studija) za studente nižih primanja, dok školarine neće biti problem za studente iz obitelji viših primanja.

### Zadržavanje kategorije izvanrednih studenata u sustavu školarina je nepošteno i nepravedno

Jedna od većih kritika linearnog sustava u cjelini jest da isključuje izvanredne studente, koji svi plaćaju pune iznose školarina neovisno o napredovanju u studiju. Uz kategoriju redovitih studenata koji plaćaju školarine, akademske godine 2011./2012. je ukupno 26,2% studenata u Hrvatskoj registrirano u statusu izvanrednih studenata, koji svi plaćaju školarine. Izvanredni studenti uglavnom studiraju na stručnim studijima: čak 50,1% svih studenata stručnih

<sup>12</sup> Postoje izolirani slučajevi hrvatskih institucija visokog obrazovanja (npr. Sveučilište u Rijeci) koje su uspostavile institucionalne politike oslobađanja od plaćanja školarina za određene kategorije ranjivih studenata, premda one u nekim slučajevima uključuju i kriterij izvrsnosti. Ipak, sveobuhvatan nacionalni sustav koji bi odredio posebne uvjete za studente iz ranjivih skupina bi uz dodatnu institucionalnu potporu vjerojatno bio djelotvorniji i dosljedniji.

studija studira izvanredno, dok je svega 14,7% studenata sveučilišnih studija upisano u statusu izvanrednih studenata (DZS, 2013.). Kad je riječ o školarinama u Hrvatskoj, izvanredni se studenti razlikuju od redovitih utoliko što svi plaćaju školarine i isključeni su iz linearnog sustava školarina (tj. nitko od njih nema pravo na oslobođanje od školarine na temelju ostvarenih ECTS bodova, niti se iznosi njihovih školarina reguliraju po linearnom modelu).

Kao što je navedeno u dijelu I.1., iako studiraju „izvanredno“, ovi su studenti mahom *de facto* redoviti studenti koji nisu uspjeli upisati studij unutar kvote redovitih studenata. Bez obzira na promjene koje je novi sustav školarina uveo za redovite studente, postojanje kategorije izvanrednih studenata u sustavu u stvarnosti znači da je u hrvatskom visokom obrazovanju i dalje na snazi dualni sustav školarina.

Kako navode Jongbloed i dr. (2010.), praksa upisivanja dodatnog broja studenata povrh državno subvencionirane kvote i njihovo registriranje u kategoriji „izvanrednih studenata“, „večernjih studenata“ ili „studenata u programu cjeloživotnog učenja“ provodi se u velikom broju zemalja srednje i istočne Europe, uključujući Češku, Bugarsku, Hrvatsku, Mađarsku, Poljsku, Rumunjsku, Estoniju, Litvu, Latviju i Slovačku. U većini ovih zemalja se ovoj kategoriji studenata naplaćuju puni iznosi školarina.

Osim što su obvezni plaćati školarine, izvanredni studenti u Hrvatskoj nemaju pravo ni na kakav oblik financijske potpore za studente. To znači da izvanredni studenti nemaju pravo na subvencionirane obroke, smještaj u studentskom domu te olakšice za prijevoz i poreze koje su na raspolaganju redovitim studentima, niti se mogu prijaviti za stipendije (vidi detaljniji opis u dijelu I.3.).

Kao što je slučaj s kritikom dualnog sustava školarina za redovite studente (što smo opisali ranije), osnovni je problem to što status izvanrednih studenata *nije pošten*. Izvanredni studenti nemaju ista prava kao redoviti studenti te ih se u stvarnosti kažnjava jer nisu uspjeli upisati studij unutar kvota koje određuju institucije visokog obrazovanja, na način da od početka studija moraju plaćati školarine, kao i uskraćivanjem pristupa financijskim potporama.

Kad je riječ o *pravednosti pristupa* visokom obrazovanju, kao što je navedeno u dijelu I.1., izvanredni studenti mahom dolaze iz obitelji nižeg socioekonomskog statusa i zrelije su dobi. To znači da studenti koji su već najranjiviji u smislu pristupa visokom obrazovanju i uspjeha na studiju upravo zbog tih razloga trpe dodatno (i to poprilično) financijsko opterećenje.

### Iznosi školarina u Hrvatskoj su visoki u međunarodnoj usporedbi

U analizi sustava financiranja visokog obrazovanja u Europi (Jongbloed i dr., 2010. – podaci za 2008.) navodi se kako ukupno 18 zemalja u Europi ne naplaćuje školarine, sedam naplaćuje umjerene iznose školarina, a osam naplaćuje iznose iznad 500 EUR godišnje.

Nacionalno izvješće EUROSTUDENT za Hrvatsku (Farnell i dr., 2012.) navodi da je prosječni iznos školarina na preddiplomskom studiju u Hrvatskoj akademske godine 2009./2010. iznosio 4.400 HRK/585 EUR po semestru, odnosno 8.800 HRK/1.170 EUR godišnje. Iste godine studenti diplomskih studija nisu plaćali školarine. Školarine za preddiplomske programe podosta variraju od institucije do institucije, kao i od programa do programa. Akademske su godine 2009./2010. javna sveučilišta naplaćivala u prosjeku 5.500 HRK/735 EUR godišnje za programe u društvenim i humanističkim znanostima, oko 6.900 HRK/920 EUR za programe u tehničkim i biotehničkim znanostima te oko 9.000 HRK/1.200 EUR za programe na medicinskim i umjetničkim studijima (Doolan i dr., 2012.)<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Moguće objašnjenje zašto su prosječni iznosi školarina navedeni u izvješću EUROSTUDENT visoki u usporedbi s iznosima koje su navela sveučilišta leži u tome što u izvješću EUROSTUDENT pojam „školarine“ obuhvaća više kategorija naknada koje institucije naplaćuju studentima, uključivši troškove nastave, upisnine, polaganja ispita i druge administrativne troškove.



Gledano u međunarodnom kontekstu, izvješće EUROSTUDENT sadrži podatke o 25 europskih zemalja za akademsku godinu 2009./2010. te navodi kako je prosječni iznos školarine u zemljama koje ih naplaćuju bio ispod 100 EUR mjesečno (odnosno, 1.000 EUR godišnje). Najviši iznosi su se naplaćivali u Engleskoj/Walesu, Irskoj i Litvi – od 1.700 EUR do 2.800 EUR godišnje. Hrvatske su školarine čak i u tom smislu među najvišima u Europi, nešto ispod Nizozemske i Portugala (1.360 EUR), no iznad Švicarske (970 EUR) i Španjolske (900 EUR) (Orr i dr., 2011.).

Visoke školarine mogu uvelike odvratiti potencijalne studente od upisivanja studija, kao što primjećuje i tim OECD-a u pregledu hrvatskog visokog obrazovanja 2008.:

„[Školarine] ne bi trebale biti strukturirane na takav način, niti bi njihovi iznosi trebali biti takvi da destimuliraju sudjelovanje, osobito studenata iz podzastupljenih socijalnih skupina, u terciarnom obrazovanju, uključujući studente iz ranjivih skupina.“ (Duke i dr., 2008.: 30)

### Iznosi školarina su neregulirani i netransparentni

Iznosi školarina u hrvatskom visokom obrazovanju nisu fiksni niti jasno regulirani na nacionalnoj razini. Prema podacima prikupljenima u sklopu projekta ACCESS u akademskoj godini 2009./2010. (Doolan i dr., 2012.), maksimalni se iznosi školarina za preddiplomske studije na sveučilištima dogovaraju na godišnjoj bazi u koordinaciji između Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta (MZOS) i hrvatskih institucija visokog obrazovanja. Preporučeni maksimalni iznosi su utvrđeni prema kriterijima akademske discipline te se u načelu od svih institucija očekivalo da se pridržavaju zajedničke odluke. U praksi su se, međutim, godišnji iznosi koji se naplaćuju preddiplomskim studentima uvelike razlikovali od sveučilišta do sveučilišta, čak i unutar iste akademske discipline. Najveći su iznosi školarina na preddiplomskim studijima zabilježeni na Sveučilištu u Splitu, gdje su, primjerice, školarine u programima društvenih i humanističkih znanosti iznosile oko 25% više negoli na većini ostalih hrvatskih javnih sveučilišta (izračun autorâ na temelju podataka u Doolan i dr., 2012.).

Nema naznaka da su uvođenjem linearnog sustava školarina iznosi školarina po ECTS bodu regulirani ili dogovoreni na nacionalnoj razini, što znači da još uvijek variraju od institucije do institucije i nema ograničenja u smislu maksimalnih iznosa koji se mogu naplatiti. Transparentnost sustava školarina tako ostaje neadekvatna u smislu informacija koje su potrebne studentima i donositeljima odluka na nacionalnoj i institucionalnoj razini.

## Sustav za alociranje državnih sredstava institucijama visokog obrazovanja

### Financiranje na temelju inkrementalnih ili ispregovanih iznosa je dosad bilo prevladavajući kriterij u financiranju visokog obrazovanja u Hrvatskoj, za razliku od financiranja na osnovi formule ili ugovornog financiranja

U međunarodnoj praksi postoje četiri moguća mehanizma za određivanje financijskih alokacija institucijama visokog obrazovanja (s time da većina zemalja kombinira dva ili više mehanizama):

- **inkrementalno financiranje** (eng. *incremental funding*): alokacije se određuju na „povijesnoj“ bazi, tj. na temelju alociranih iznosa prethodnih godina
- **financiranje na osnovi formule** (eng. *formula-based funding*): alokacije se računaju prema standardnim kriterijima za sve institucije (kao što su troškovi po jedinici, ulazni kriteriji i pokazatelji rezultata)
- **financiranje na osnovi pregovora** (eng. *negotiated funding*): alokacije se određuju pregovorima između države i institucija visokog obrazovanja na temelju nacrtu proračuna koje predlažu institucije
- **ugovorno financiranje** (eng. *contract funding*): alokacije se temelje na izvršenju ugovorenih rezultata, tj. dogovorenim pokazateljima rezultata, kao što je zadani broj diplomanata po području studija.

(Jongbloed i dr., 2010.: 47)

U Hrvatskoj se dosad pri alokaciji državnih financijskih sredstava institucijama visokog obrazovanja uglavnom kombiniralo inkrementalno financiranje i financiranje na temelju pregovora. Premda se pri pregovorima koriste neki ulazni kriteriji (*input-based criteria*) (kao što je broj studenata i broj zaposlenih), podaci koje su sveučilišta dostavljala MZOS-u u svrhe proračunskih pregovora nisu identični za sva sveučilišta, a također se od institucije do institucije razlikuju i same prakse pregovaranja (Doolan i dr., 2012.). U usporedbi s drugim partnerskim zemljama u projektu ACCESS, Hrvatska je po tipu sustava javnog financiranja institucija visokog obrazovanja najbliža Njemačkoj. Sve ostale zemlje koriste ili financiranje na osnovi formule (Slovenija 2004.-2009.), ili ugovorno financiranje (npr. Austrija, Švedska), ili pak kombinacije ugovornog financiranja i pregovaranja (Mađarska). U svim se zemljama pri određivanju alokacija koriste i ulazni i izlazni kriteriji, jedino se u Hrvatskoj u financijskim aranžmanima ne koriste izlazni kriteriji (do akademske godine 2012./2013., o čemu ćemo više reći kasnije).

U zaključcima OECD-ova pregleda visokog obrazovanja u Hrvatskoj (Duke i dr., 2008.) stoji kako je hrvatski sustav alokacija financijskih sredstava institucijama visokog obrazovanja nefleksibilan i predstavlja prepreku srednjoročnom i dugoročnom planiranju. OECD-ov tim je preporučio da se sustav alokacije sredstava iz državnog proračuna institucijama visokog obrazovanja uskladi s nekoliko kriterija: transparentnošću, različitim financiranjem s obzirom na područje studija i nepristranim određivanjem alokacija za različite institucije, kao i podržavanjem prioritetnih ciljeva obrazovnih politika.

### Najnovija reforma sustava institucionalnog financiranja uvodi ugovorno financiranje s ulaznim i izlaznim kriterijima/pokazateljima rezultata

Akademske je godine 2012./2013. uvedena pilot shema programskih ugovora (odnosno „ugovornog financiranja“ prema kategorizaciji Jongbloed i dr., 2010.) između države i institucija visokog obrazovanja. Ti su ugovori po prvi put uveli transparentnu komponentu ulaznih kriterija (eng. *input*) te izlaznu komponentu, odnosno komponentu ostvarenih rezultata (eng. *output/performance*), što institucijama omogućava dobivanje dodatnih sredstava za postizanje konkretnih ciljeva koji su usklađeni s nacionalnim prioritetima u visokom obrazovanju. Osnovne su komponente novog sustava financiranja sljedeće:



- **osnovno financiranje:** osnovno financiranje za institucije visokog obrazovanja i dalje je kombinacija inkrementalnog i financiranja na osnovi pregovora
- **dodatak osnovnom financiranju na temelju ulaznih kriterija:** pored osnovnog financiranja, svaka institucija visokog obrazovanja dobiva dodatna sredstva putem subvencija školarina kako bi se pokrili troškovi svih redovitih studenata koji upisuju prvu godinu (preddiplomskog ili diplomskog) studija te svih redovitih studenata koji narednu godinu upisuju s više od 55 ECTS bodova. Subvencija je fiksna na nacionalnoj razini i iznosi 3.650 HRK/485 EUR po studentu
- **financiranje na osnovi rezultata** (eng. *performance-based funding*): u pilot shemi programskih ugovora svaka institucija visokog obrazovanja s Ministarstvom dogovara ciljeve koje želi ostvariti u sklopu popisa prioriteta koje zadaje Ministarstvo. Institucije dobivaju ova sredstva ukoliko ostvare zadane ciljeve prema zadanim pokazateljima unutar trogodišnjeg razdoblja ugovora (od akademske godine 2012./2013. do 2014./2015.). Sredstva na temelju rezultata se izračunavaju kao 10% ukupnih sredstava koja svaka institucija visokog obrazovanja dobiva u obliku subvencija školarina (na način koji smo maloprije opisali), a ne kao postotak osnovnog ili ukupnog financiranja

Stručna skupina projekta ACCESS procjenjuje da će dodatno financiranje na temelju ulaznih kriterija predstavljati oko 10% ukupnog državnog financiranja institucija visokog obrazovanja te da će sredstva alocirana na osnovi postignutih rezultata iznositi oko 1% ukupnog financiranja. Premda im je djelovanje ograničeno i premda u sustavu financiranja i dalje prevladava inkrementalno/pregovaračko financiranje osnovnog proračuna, uvođenje novih mehanizama predstavlja velik korak prema promjeni dominantne paradigme inkrementalnog i pregovaračkog financiranja u Hrvatskoj.

### Novi sustav financiranja na osnovi rezultata uključuje financijske poticaje za promicanje socijalne dimenzije visokog obrazovanja

Izlazni kriteriji u financiranju visokog obrazovanja predstavljaju oblik poticaja institucijama visokog obrazovanja da ispunje ciljeve koji su među prioritetima nacionalnih obrazovnih politika. To je jedan od razloga zašto Europska komisija u dokumentu *Modernisation Agenda for Universities* potiče zemlje članice da umjesto ulaznih parametara za osnovu financiranja koriste pokazatelje relevantnih rezultata (European Commission, 2006.).

Osim kriterija kao što su stopa završavanja studija, trajanje studija, zapošljivost diplomanata ili istraživačka produktivnost, mehanizmi financiranja koji koriste ulazne i/ili izlazne kriterije mogu dotične parametre usmjeriti na promicanje socijalne dimenzije visokog obrazovanja. Analiza europskih praksa (EACEA/Eurydice, 2011.) je pokazala kako većina europskih zemalja koja koristi formule pri izračunu financiranja rijetko kad to čini u svrhu poticanja ciljeva socijalne dimenzije. Ipak, osam europskih zemalja koristi formule u koje su izričito uključeni aspekti kao što je povećanje sudjelovanja u visokom obrazovanju. U takvim slučajevima se za određen broj upisanih studenata iz ranjivih skupina dodjeljuje premija, ili institucije dobivaju dodatna sredstva za povećanje sudjelovanja u visokom obrazovanju. Među zemljama koje su sudjelovale u projektu ACCESS, Austrija predstavlja jedini primjer uvrštenja aspekta relevantnog za socijalnu dimenziju pri alociranju sredstava: broj žena koje završavaju doktorske studije se koristi kao pokazatelj ostvarenih rezultata.

Prije akademske godine 2012./2013. u Hrvatskoj nije bilo financijskih mehanizama koji bi promicali socijalnu dimenziju visokog obrazovanja. Nakon što je uvedena pilot shema programskih ugovora, hrvatska je Vlada uvrstila dva pokazatelja koja su izravno povezana sa socijalnom dimenzijom (poticanje pristupa visokom obrazovanju studenata iz podzastupljenih skupina te studenata zrelije dobi) te još jedan pokazatelj koji je neizravno vezan uz socijalnu dimenziju (smanjenje odustajanja od studija). Iako su iznosi financiranja na temelju postignutih rezultata niski, Stručna skupina projekta ACCESS ovu mjeru smatra vrlo važnim korakom dalje od puke retorike o poticanju socijalne dimenzije prema implementaciji konkretnih mjera s vezanim financijskim poticajima.

## Financijsko upravljanje i prikupljanje podataka

Pored problema vezanih uz razine izdataka za visoko obrazovanje, izvore financiranja institucija visokog obrazovanja i kriterije za alokaciju sredstava, jednako je važno razmotriti na koji način institucije visokog obrazovanja koriste i upravljaju financijskim sredstvima.

### Nedostatak podataka i kapaciteta financijskog upravljanja na institucijama visokog obrazovanja

Hunjak (2008.) navodi kako institucijama visokog obrazovanja često nedostaje educiranih zaposlenika koji bi analizirali financijske podatke i upravljali financijama na pojedinim institucijama.

Stručna skupina OECD-a je u svom pregledu visokog obrazovanja u Hrvatskoj navela kako razvoj pouzdanih i transparentnih informacijskih sustava koji bi pružali usporedive podatke unutar i između različitih institucija predstavlja preduvjet za financijsko upravljanje na institucionalnoj razini te za pregled financiranja visokog obrazovanja na nacionalnoj razini (Duke i dr., 2008.). Prikupljanje financijskih podataka na hrvatskim institucijama visokog obrazovanja, međutim, nije standardizirano. Hunjak (2008.) navodi kako sveučilišta u Hrvatskoj prikupljaju neke podatke o financijskim aspektima svog poslovanja, no oni nisu potpuni niti usklađeni među sveučilišnim sastavnicama niti na razini sveučilištâ. U nekim slučajevima rektorati nemaju potpune informacije o iznosima i izvorima vlastitih prihoda sveučilišta niti o tomu kako se ta sredstva koriste na sastavnicama i odsjecima/odjelima. Općeniti nedostatak pouzdanih podataka o aspektima sustava visokog obrazovanja izravno utječe na politike financiranja: npr. uvođenje ulaznih ili izlaznih kriterija (kao što je broj studenata, zaposlenika i diplomanata) iziskuje standardizirane i lako dostupne podatke.

Ni financijsko izvještavanje nije standardizirano. Financijska se izvješća podnose Ministarstvu financija, no ne objavljuju se na internetskim stranicama institucija visokog obrazovanja. Potreba da se to promijeni istaknuta je u OECD-ovu pregledu visokog obrazovanja u Hrvatskoj („redovito objavljivanje i distribuciju relevantnih podataka i informacija treba shvatiti kao hitan prioritet“, Duke i dr., 2008.: 89).

Takva situacija neizbježno dovodi u pitanje ne samo učinkovito korištenje sredstava na institucijama visokog obrazovanja u Hrvatskoj, već i transparentnost alokacija državnih sredstava, pri čemu se određene institucije mogu nesrazmjerno koristiti alokacijom javnih sredstava nauštrb drugih.





# 1.3

## Financijske potpore za studente u Hrvatskoj

### Financijske potrebe studenata: troškovi i izvori financiranja

#### Ukupni godišnji troškovi studenata u Hrvatskoj su poprilično visoki

Kako navodi nacionalno izvješće EUROSTUDENT za Hrvatsku (Farnell i dr., 2012.), prosječni ukupni troškovi po studentu u akademskoj godini 2009./2010. iznosili su 31.500 HRK/4.200 EUR. U taj su iznos uračunati izravni troškovi (povezani sa studiranjem, poput školarina, upisnina, studijskih materijala itd.) i neizravni troškovi (životni troškovi poput stanovanja, dnevne potrošnje itd.). Izravni troškovi u prosjeku čine svega 18% ukupnih studentskih troškova, dok su neizravni troškovi više nego četiri puta veći te iznose 82% ukupnih troškova, odnosno čine udjel koji je sličan većini europskih zemalja (Orr i dr., 2011.).

Gruba procjena ukupne financijske vrijednosti ovog privatnog ulaganja u izravne i neizravne troškove visokog obrazovanja može se izračunati umnažanjem prosječnog troška i ukupnog broja studenata u sustavu visokog obrazovanja. Ukupno gledano, radi se o iznosu od 4,24 milijarde HRK/566 milijuna EUR godišnje<sup>14</sup>. S obzirom da su ukupna državna ulaganja u visoko obrazovanje iznosila 2,7 milijarde HRK/360 milijuna EUR (Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 2010.), očito je da su privatna ulaganja studenata i njihovih obitelji poprilično visoka.

#### Čini se kako su studentski troškovi nepošteno raspoređeni unutar visokog obrazovanja: određene kategorije studenata su izložene višim troškovima

Premda je prosječni ukupni trošak od 31.500 HRK/4.200 EUR godišnje koristan pokazatelj, ta je brojka varljiva jer prikriva velike razlike u troškovima između različitih skupina studenata u Hrvatskoj. U nacionalnom je izvješću EUROSTUDENT za Hrvatsku (Farnell i dr., 2012.) raspon troškova analiziran u troškovnim kvintilima, od najnižih 20% do najviših 20% studentskih troškova. Analiza je pokazala da preko 35% studenata ima visoke troškove (od 32.000 HRK/4.260 EUR do 72.000 HRK/9.600 EUR), 17% hrvatskih studenata ima troškove od 24.000 HRK/3.200 EUR do 32.000 HRK/4.260 EUR te da su troškovi najvećeg udjela studenata (preko 45%) niži od prosjeka (od 8.000 HRK/1.060 EUR do 24.000 HRK/3.200 EUR).

Problem koji je evidentiralo izvješće EUROSTUDENT, a važan je u smislu obrazovnih politika, jest taj da razine troškova često variraju iz strukturnih ili institucionalnih razloga, što navodi na zaključak da se skupine čiji su troškovi viši možda nalaze u nepravednom položaju. Radi se o sljedećim skupinama:

- **studenti koji plaćaju školarine:** dio nesrazmjera u troškovima studenata proizlazi iz školarina, koje predstavljaju znatan trošak koji ne snose svi studenti (akademske godine 2011./2012. 49% studenata nije plaćalo školarine). Redoviti studenti koji studiraju uz plaćanje i izvanredni studenti imaju znatno nepovoljniji financijski položaj u odnosu na dio studentskog tijela koji je oslobođen plaćanja školarina

<sup>14</sup> Izračun na temelju ukupnog broja studenata u ak. godini 2009./2010. (145.263 prema DZS, 2012.) i ukupnog troška od 31.500 HRK. Nadalje, kako bi se izuzeli troškovi koji nisu pokriveni iz privatnih izvora (tj. oni koji su pokriveni stipendijama), zbroj prosječnih iznosa stipendija je umnožen s brojem studenata koji su primali stipendije te oduzet od ukupnog zbroja.

- **izvanredni studenti:** pored plaćanja školarina, status izvanrednih studenata također sa sobom nosi znatno više troškove utoliko što nemaju pravo ni na kakav oblik financijske pomoći (bilo izravne u obliku stipendija ili pak neizravne u vidu državnih subvencija za stanovanje, prehranu, prijevoz i porezne olakšice)
- **studenti stručnih studija:** ova kategorija studenata mnogo češće plaća školarine negoli studenti sveučilišnih studija. U akademskoj godini 2011./2012. 76,9% studenata stručnih studija je plaćalo školarine u odnosu na 39% studenata stručnih studija (DZS, 2013.). Studenti stručnih studija u prosjeku također više troše na hranu, prijevoz i zdravstvenu skrb, a i troškovi života su im veći. Oba podatka se mogu objasniti činjenicom da je udio studenata zrelije dobi i izvanrednih studenata znatno veći na programima stručnih studija (Farnell i dr., 2012.).

### Studenti iz ranjivih skupina i studenti u nepovoljnim uvjetima studiranja češće imaju veće troškove i financijski su ranjiviji u odnosu na ostale studente

Pored razmatranja razina studentskih troškova s obzirom na status redovitih/izvanrednih studenata te s obzirom na instituciju, važno je ustanoviti imaju li određene skupine studenata, bez obzira na visinu troškova koje snose, teškoća u pokrivanju troškova s obzirom na financijska sredstva koja su im na raspolaganju. Nacionalno izvješće EUROSTUDENT navodi vrijedan pokazatelj financijske ranjivosti u obliku studentskih samoprocjena vlastitog zadovoljstva sredstvima koja su im na raspolaganju za mjesečne troškove. Analize studentskih samoprocjena u izvješću EUROSTUDENT za Hrvatsku ukazuju na činjenicu da se studenti iz ranjivih skupina češće susreću s financijskim teškoćama:

- **studenti nižeg socioekonomskog statusa:** studenti nižeg socioekonomskog statusa su izloženiiji financijskom opterećenju školarina negoli studenti višeg socioekonomskog statusa: 56% studenata čiji očevi su završili osnovnu školu ili niže razine obrazovanja u odnosu na 43% studenata čiji očevi imaju diplomu visokog obrazovanja. Problematičnost ove činjenice potvrđuje podatak da se ova skupina studenata percipira financijski ranjivijima negoli je to slučaj s ostalim studentima: što je niži stupanj obrazovanja roditelja studenata, to je niža vlastita percepcija dostatnosti financijskih resursa na raspolaganju (do istog se zaključka dolazi usporedbom studentske samoprocjene vlastitog socioekonomskog statusa s percipiranom dostatnošću financijskih sredstava)
- **studenti s invaliditetom:** studenti s invaliditetom navode znatno veći stupanj financijskog opterećenja negoli ostali studenti. Studenti s invaliditetom imaju veće troškove života negoli studenti bez poteškoća, osobito kad je riječ o troškovima stanovanja i zdravstvene skrbi



- **studenti roditelji:** studenti koji imaju djecu navode najveći stupanj financijskog opterećenja u odnosu na ostale studente. Sličnu razinu financijskog opterećenja navode još jedino studenti nižeg socioekonomskog statusa. Studenti roditelji imaju najviše troškove života tijekom akademske godine (64.000 HRK/8.500 EUR). Troškovi vezani uz podizanje djece (te, u manjoj mjeri, zdravstvenu skrb) predstavljaju gotovo trećinu njihovih ukupnih troškova. Ova skupina također ima veću potrošnju u drugim vrstama troškova, osobito stanovanju, prehrani, odjeći i potrepštinama.

Pored ovih skupina ranjivih studenata, uvjeti studiranja i stanovanja isto tako mogu utjecati na financijsko opterećenje studenata:

- **smještaj:** kao što se može očekivati, studenti koji stanuju u studentskim domovima manje su financijski opterećeni u odnosu na studente koji stanuju u privatnom smještaju. Zanimljivo je primijetiti kako su studenti koji stanuju u studentskim domovima isto tako zadovoljniji financijskim sredstvima koja su im na raspolaganju u odnosu na studente koji žive u obiteljskim domovima te da su financijski najranjiviji studenti koji žive s roditeljima u drugoj županiji te putuju na studij. Iz toga se može zaključiti kako ova skupina studenata živi s roditeljima jer si ne mogu priuštiti smještaj u mjestu studiranja.

Izazov za bilo koji nacionalni sustav financijskih potpora jest takav nesrazmjer troškova riješiti na način koji bi smanjio financijsko opterećenje studenata čiji su troškovi veći i/ili studenata koji su financijski najpotrebitiji.

#### Izvori primanja studenata također ukazuju na probleme pravednosti pristupa visokom obrazovanju

Nacionalno izvješće EUROSTUDENT za Hrvatsku (Farnell i dr., 2012.) navodi kako su glavni financijeri hrvatskih studenata njihove obitelji: 82% studenata navodi kako ih uzdržava obitelj te iz tog izvora dolazi 46% ukupnih primanja studenata. U komparativnoj europskoj vizuri, Hrvatska se time plasirala na vrh skupine europskih zemalja u kojima se studenti pri financiranju visokog obrazovanja oslanjaju na obitelji – slijede je Rumunjska, Španjolska i Francuska (Orr i dr., 2011.: 125).

Premda oslanjanje na financijsku podršku obitelji nije problem samo po sebi, može postati velik problem za studente iz obitelji nižih primanja. Izvješće EUROSTUDENT potvrđuje kako za studente iz obitelji nižih stupnjeva obrazovanja (što obično ide ruku pod ruku s nižim primanjima) financijska potpora obitelji čini manji udjel ukupnih primanja. Dok za studente čiji su roditelji završili visoko obrazovanje obiteljska potpora iznosi 51% ukupnih primanja, taj udjel pada na 42% kod studenata čiji su roditelji završili srednjoškolsko obrazovanje te još niže, na 28%, za studente čiji su roditelji završili tek osnovnu školu (Farnell i dr., 2012.).

Ovaj je problem izravno vezan uz činjenicu da studenti nižeg socioekonomskog statusa češće uz studij rade honorarno ili su zaposleni na puno radno vrijeme. Kako navodi nacionalno izvješće EUROSTUDENT za Hrvatsku (Farnell i dr., 2012.), prihodi od studentskog rada čine čak 56% ukupnih studentskih primanja za studente čiji su roditelji završili tek osnovnu školu te 33% za studente čiji su roditelji završili srednju školu i 22% za one čiji su roditelji završili visoko obrazovanje. Samoprocjena financijske dobrobiti studenata koji studiraju uz rad potvrđuje da plaćeni rad tijekom studija predstavlja problem u smislu pravednosti visokog obrazovanja. Studenti koji za vrijeme studija rade honorarno ili na puno radno vrijeme navode kako su manje zadovoljni financijskim sredstvima koja su im na raspolaganju u odnosu na studente koji ne rade, dok je zadovoljstvo studenata opterećenjem na studiju obrnuto proporcionalno vremenu koje provode radeći i/ili studirajući (Farnell i dr., 2012.). To potvrđuje kako je za ove studente rad prvenstveno životna nužnost, a ne odluka usmjerena na usavršavanje karijere ili vještina.

Zaključujemo: pored razmatranja različitih troškova koje studenti moraju pokriti, sustavi financijske potpore mogu biti ključni faktor u nadomještanju izvora financiranja kao što je obitelj te u olakšavanju situacija u kojima studenti moraju raditi kako bi nadoknadili taj nedostatak u financiranju.

## Strukturalna obilježja financijskih potpora za studente u Hrvatskoj

### Unatoč raznim mehanizmima financijskih potpora u Hrvatskoj, one većinom funkcioniraju u obliku subvencionirane prehrane i ne uzimaju u obzir socijalne kategorije

U Hrvatskoj postoje brojni mehanizmi financijskih potpora za studente u visokom obrazovanju. Nekim se studentima omogućava izravna financijska potpora u obliku stipendija, dok neizravne potpore uključuju subvencioniranu prehranu i smještaj, subvencionirani prijevoz, besplatno zdravstveno osiguranje i povoljni porezni tretman (rad bez oporezivanja za studente koji zarađuju manje od 50.000 HRK/6.600 EUR godišnje). Najširi oblik financijske potpore za studente u Hrvatskoj je neizravna financijska pomoć u vidu subvencionirane prehrane: taj je oblik potpore obuhvaćao 78% ukupnih sredstava za financijske potpore za studente Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta u 2012. (izračun na temelju Doolan i dr., 2013.)<sup>15</sup>.

Gledano u međunarodnim okvirima, kombinacija mehanizama financijskih potpora koja se koristi u Hrvatskoj (kao i činjenica da se primarno radi o neizravnim financijskim potporama) slična je drugim zemljama srednje i istočne Europe, kao što su Češka, Mađarska i Slovenija (Dolenec, 2010.). Neizravna potpora u obliku studentskog smještaja je također česta u čitavoj Europi – čak 21 zemlja nudi studentski smještaj po subvencioniranim cijenama (European Commission, 2007.). Premda ne postoje noviji komparativni podaci o subvencioniranju studentske prehrane u zemljama EU-15, podaci iz 1999. navode kako su praktički sve europske zemlje imale niže cijene prehrane za studente. Konkretno, studentska je prehrana subvencionirana od strane države u osam zemalja EU, dok je preostalih sedam omogućilo niže cijene posebnim sporazumima koje su sklopile same institucije visokog obrazovanja (Eurydice, 1999.).

Premda postojeći mehanizmi financijskih potpora u ograničenoj mjeri vode računa o kriterijima socijalne dimenzije kao što su socioekonomski status ili udaljenost od mjesta studiranja, potpore se uglavnom dodjeljuju na temelju izvrsnosti ili se omogućuju svim redovitim studentima, neovisno o financijskim potrebama. Duke i dr. (2008.) primjećuju kako posljedice takvog pristupa financijskim potporama za studente u Hrvatskoj nisu u skladu s nacionalnim politikama i socioekonomskim potrebama:

„Pomoć uglavnom odlazi privilegiranim i time uspješnijim učenicima srednjih škola iz obitelji srednje klase u urbanim područjima, osobito u glavnom gradu Zagrebu. To ide nauštrb siromašnijih učenika, učenika iz ekonomski oskudnijih i geografski udaljenijih područja te pojedinaca koji nisu netom završili srednju školu i odmah upisali studij.“ (str. 13)

### Javni izdaci za izravne financijske potpore studentima u Hrvatskoj su niski u međunarodnoj usporedbi

Međunarodne usporedbe ulaganja u financijske potpore za studente analiziraju udjel državnih sredstava koji se ulaže u izravnu financijsku pomoć studentima (isključivo u obliku stipendija i zajmova, ne putem neizravnih financijskih potpora) izražen u postotku ukupnih sredstava koja se izdvajaju za visoko obrazovanje (EACEA/Eurydice, 2011.; Santiago i dr., 2008).

<sup>15</sup> Troškovi subvencija za prehranu iznosili su 250 milijuna HRK od ukupnih 319 milijuna HRK koje je za financijske potpore studentima alociralo Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta (Doolan i dr., 2013.).



Gledano iz ove perspektive, Hrvatska loše stoji u odnosu na druge europske zemlje. Prema izračunima na temelju proračuna za državne stipendije u 2012. godini i ukupnog državnog proračuna za visoko obrazovanje, Hrvatska 1,62% proračunskih sredstava za visoko obrazovanje ulaže u stipendije<sup>16</sup>. Podaci EACEA/Eurydice (2011.) navode kako najmanji postotak proračuna za visoko obrazovanje u izravne financijske potpore studentima ulažu Poljska (1,5%), Rumunjska (3,8%), Češka (4,2%), Latvija (5,1%) i Estonija (6,3%), dok zemlje poput Austrije, Njemačke, Mađarske i Italije ulažu 15-20% proračuna u izravne financijske potpore za studente. Zemlje poput Ujedinjene Kraljevine (Engleske i Walesa), Švedske i Nizozemske u financijske potpore za studente ulažu 25% ili više proračuna za visoko obrazovanje.

Moglo bi se reći da su navedene usporedbe varljive jer ne obuhvaćaju neizravne financijske potpore. No, čak i kad bi se ukupna ulaganja u neizravne financijske potpore u Hrvatskoj uvrstila u izračun, ukupne bi financijske potpore MZOS-a (izravne i neizravne) iznosile oko 11,65%<sup>17</sup> ukupnog proračuna za visoko obrazovanje, što je još uvijek niže od većine zemalja u Europi (od kojih mnoge, poput Austrije i Njemačke, izdvajaju za neizravne potpore koje nisu obuhvaćene u navedenim izračunima). Bez obzira na to, podaci ukazuju na to da većina europskih zemalja izdvaja znatan udjel proračuna za visoko obrazovanje u smjeru izravnih potpora (u obliku stipendija i zajmova), što nije slučaj u Hrvatskoj.

Pored niskih ulaganja u izravne financijske potpore studentima u Hrvatskoj, podaci iz analize Budak i dr. (2010.) pokazuju kako su se izdvajanja za subvencioniranu studentsku prehranu između 2003. i 2008. godine smanjila za 21,7%, unatoč tomu što se broj studenata u istom razdoblju povećao za 14,1%. Također je došlo do laganog smanjenja (od oko 6%) sredstava za državne stipendije od 2005. nadalje (Doolan i dr., 2013.).

### Izvanredni studenti su isključeni iz sustava financijskih potpora

Izvanredni studenti nemaju pravo ni na kakav oblik financijskih potpora. Kako je navedeno u dijelu I.1. i I.2., izvanredni studenti u Hrvatskoj rijetko studiraju s dijelom studijskog opterećenja uz zaposlenje na puno radno vrijeme. Obično se radi o *de facto* redovitim studentima koji nisu uspjeli upisati studij u sklopu upisnih kvota za redovite studente. Isključivanje takvih studenata iz financijskih potpora je stoga duboko nepošteno. S obzirom da je izvješće EUROSTUDENT za Hrvatsku (Farnell i dr., 2012.) potvrdilo kako izvanredni studenti mahom dolaze iz skupina nižeg socioekonomskog statusa i zrelije su dobi, njihovo isključivanje iz programa financijskih potpora predstavlja ozbiljan problem nejednakosti pristupa visokom obrazovanju.

### Unatoč rastućem broju studenata koji plaćaju školarine, nacionalna politika financijskih potpora za studente nije se mijenjala od 1990.-ih godina

Usprkos znatnom povećanju broja studenata od 1990.-ih godina nadalje (prvenstveno broja studenata koji plaćaju školarine) (Matković, 2009.), dosad nije bilo značajnih reformi sustava financijskih potpora za studente.

Pored izostanka reforme, iznosi financiranja za neke od pojedinačnih subvencija u postojećem sustavu nisu mijenjani od 1990.-ih godina. Primjerice, cijene studentskih obroka se nisu mijenjale od 1998., unatoč tomu što su tržišne cijene porasle 41,6%, dok se iznos državnih subvencija za smještaj u studentskom domu (105 HRK/14 EUR mjesečno) nije mijenjao od 1993. (Budak i dr., 2010.).

<sup>16</sup> Državni je proračun RH za visoko obrazovanje u 2012. godini iznosio 2,71 milijardu HRK (Ministarstvo financija, 2012.), a ukupna sredstva koja je Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta izdvojilo za izravne potpore studentima 2012. iznosila su 44,95 milijuna HRK (Doolan i dr., 2013.).

<sup>17</sup> Državni je proračun RH za visoko obrazovanje u 2012. godini iznosio 2,71 milijardu HRK (Ministarstvo financija, 2012.), a ukupna sredstva koja je Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta izdvojilo za izravne i neizravne potpore studentima 2012. iznosila su 316,45 milijuna HRK (Doolan i dr., 2013.).

## Neizravne financijske potpore za studente

### Univerzalne subvencije nisu dovoljno učinkovite jer uključuju studente kojima nisu potrebne

Kao što je navedeno, subvencionirana studentska prehrana (u iznosu od 25% tržišne cijene obroka) je osnovna komponenta financijskih potpora za studente u Hrvatskoj. Ta je potpora univerzalno dostupna svim redovitim studentima. Problem takve univerzalne financijske potpore jest nedostatak učinkovitosti i pravedne distribucije resursa. Subvencije su na raspolaganju svim redovitim studentima neovisno o tomu jesu li im potrebne, umjesto da se ciljano usmjeravaju na studente iz obitelji nižih primanja kojima je potpora neophodna da bi pokrili troškove studiranja.

S druge strane, valja primijetiti kako je pravo na subvencioniranu prehranu dijelom vezano uz kriterije koji su relevantni za socijalnu dimenziju visokog obrazovanja. Naime, broj subvencioniranih obroka ovisi o prebivalištu studenata (odnosno udaljenosti između prebivališta i mjesta studija) (Budak i dr., 2010.). Premda se radi o pozitivnom primjeru gdje se u obzir uzima socijalna dimenzija visokog obrazovanja, pravednije bi bilo dodjeljivati subvencije na temelju financijskih potreba studenata i prebivališta studenata. Osim toga, potporu isto tako primaju studenti koji stanuju u mjestu studiranja bez obzira na socijalni status.

Subvencije za prijevoz, zdravstveno osiguranje i porezne olakšice su u Hrvatskoj također univerzalno dostupne svim studentima koji na njih imaju pravo (redovitim studentima).

### Smještaj u studentskim domovima se dodjeljuje prvenstveno na temelju izvrsnosti, premda se donekle vodi računa o socioekonomskom statusu i financijskim potrebama

Kao i u slučaju subvencionirane prehrane, kriteriji za dodjeljivanje subvencija za smještaj također sadrže elemente koji su relevantni za socijalnu dimenziju visokog obrazovanja. Prilikom dodjele mjesta u studentskim domovima i subvencija za privatni smještaj se vodi računa o socijalnim kriterijima poput obiteljskih primanja, invaliditeta te nepovoljnih obiteljskih uvjeta. Bez obzira na to, glavni kriterij prilikom dodjele mjesta u studentskim domovima i dalje ostaje izvrsnost (prosjeck ocjena i ostvareni ECTS bodovi) (Doolan i dr., 2013.).

U usporedbi s europskim okvirima (European Commission, 2007.), u zemljama gdje su kriteriji definirani na nacionalnoj razini se smještaj u studentskim domovima dodjeljuje uglavnom na temelju financijskih primanja studenata ili njihovih roditelja, a zatim na temelju udaljenosti između obiteljskog doma i mjesta studija. Kriteriji izvrsnosti se uzimaju u obzir u polovici zemalja, no samo kao dodatak kriteriju financijske potrebe.

### Nije jasno jesu li neizravne potpore na svakoj instituciji visokog obrazovanja jednako dostupne studentima koji zadovoljavaju kriterije

Na temelju podataka prikupljenih u projektu ACCESS nije jasno jesu li svi oblici neizravnih financijskih potpora jednako dostupni studentima koji zadovoljavaju odgovarajuće kriterije na svim institucijama visokog obrazovanja u Hrvatskoj. Primjerice, nije jasno koji udjel studenata na institucijama bez studentskih domova prima izravnu subvenciju za troškove privatnog smještaja (koju također dodjeljuje MZOS). Jednako je tako nejasno funkcioniraju li studentski centri na svakoj javnoj instituciji visokog obrazovanja te jesu li subvencionirana prehrana i neoporezivanje studentskog rada jednako dostupni širom zemlje.

Budak i dr. (2010.) navode kako subvencionirani smještaj i prehrana nisu jednako dostupni u cijeloj zemlji te kako postoje znatne razlike u količini ponude i cijenama, osobito kad je riječ o studentskom smještaju.



### Moguće su zloupotrebe sustava studentskih subvencija

Budak i dr. (2010.) također primjećuju problem zloupotrebe sustava neizravnih financijskih potpora za studente, gdje dolazi do prijenosa ili preprodaje prava na jeftin smještaj i prehranu studentima koji ne zadovoljavaju kriterije ili osobama koje uopće nisu studenti.

## Izravne financijske potpore za studente: stipendije

### Državne stipendije prima otprilike 6% studentskog tijela

Glavni nacionalni program stipendiranja u Hrvatskoj je program državnih stipendija koje dodjeljuje MZOS. Osim ovih stipendija, čak četiri druga ministarstva i jedna nacionalna zaklada dodjeljuju stipendije na nacionalnoj razini. Najveći program nakon državnih stipendija su stipendije (tadašnjeg) Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, koje je u akademskoj godini 2011./2012. dodijelilo 3.770 stipendija za djecu hrvatskih branitelja. Druge stipendije (manje od 500 po programu) dodjeljuju Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstvo obrane, (tadašnje) Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija te Nacionalna zaklada za potporu učeničkom i studentskom standardu.

U akademskoj je godini 2010./2011. oko 3,7% redovitih studenata primalo državne stipendije (Doolan i dr., 2013.). Ukupan je broj studenata koji su nacionalne stipendije primali u različitim kategorijama 9.000, odnosno 6% ukupnog preddiplomskog i diplomskog studentskog tijela u Hrvatskoj. Taj je postotak nizak usporedimo li ga s, recimo, Slovenijom gdje je 2010. dodijeljeno 24.623 stipendija (koje se također zovu „državne stipendije“), odnosno primalo ih je 23% studentskog tijela (Doolan i dr., 2013.).

### Mnogo veći udjel studenata prima stipendije drugih institucija (vjerojatno jedinica lokalne i područne [regionalne] samouprave)

Prema izvješću EUROSTUDENT za Hrvatsku (Farnell i dr., 2012.), 28% studenata (oko 40.000) je kao izvor primanja navelo stipendije. Objašnjenje velike razlike između broja nacionalnih stipendija i broja stipendista najvjerojatnije leži u stipendijama koje dodjeljuje većina jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Usto, stipendije dodjeljuju razne međunarodne organizacije, zaklade, neprofitne organizacije i privatne tvrtke. Budući da ne postoji službeni registar dostupnih stipendija, nije moguće utvrditi točan broj stipendista ili pak broj stipendija koje dodjeljuju različite institucije (Doolan i dr., 2013.).

Moglo bi se, međutim, ustvrditi kako ove stipendije postoje upravo zbog nedostatka sveobuhvatnog nacionalnog sustava stipendiranja. S obzirom na to da velik dio studentskog tijela ne prima stipendije, prazninu u financiranju valja nadoknaditi iz jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

### Podaci o kriterijima za dodjelu stipendija nisu jasni, no uglavnom ukazuju na to da prevladavaju kriteriji izvrsnosti umjesto kriterija socijalnih kategorija

Prema podacima MZOS o državnim stipendijama u 2012. godini (Doolan i dr., 2013.), 63% stipendista su redoviti studenti iz obitelji slabijeg imovinskog stanja („kategorija E“), 31% su „osobito nadareni redoviti studenti“ („kategorija A“), a ostatak u drugim kategorijama. To upućuje na zaključak da je socijalna dimenzija glavni kriterij za dodjelu ovog oblika financijske potpore<sup>18</sup>, međutim podaci iz drugih izvora ukazuju na to da se državne stipendije (i stipendije drugih institucija) prvenstveno dodjeljuju na temelju izvrsnosti, samo su učestalije među studentima nižeg socioekonomskog statusa. Studija Svjetske banke (2008.) o javnim financijama u Hrvatskoj navodi sljedeće:

<sup>18</sup> Ovi se podaci, međutim, razlikuju od objavljenih natječaja za dodjelu državnih stipendija u razdoblju 2006.-2007. (dostupni na [www.stipendije.info](http://www.stipendije.info)), koji navode kako će svake godine preko 60% stipendija biti dodijeljeno na osnovi kriterija izvrsnosti, a 30% prema kriteriju socioekonomskog statusa.

„Studenti iz kućanstava u najvišem kvintilu (po primanjima) primaju najveći udio ukupnih stipendija i obrazovne pripomoći te stipendije najviših iznosa. Država troši gotovo deset puta više na stipendije za studente iz ovog kvintila u odnosu na studente iz najnižeg kvintila.” (str. 117)

OECD-ov pregled tercijarnog obrazovanja u Hrvatskoj (Duke i dr., 2008.) također navodi kako se financiranje studenata u Hrvatskoj temelji na izvrsnosti, a ne socijalnim kategorijama. Podaci izvješća EUROSTUDENT za Hrvatsku (Farnell i dr., 2012.) idu u prilog ovim zaključcima: redoviti studenti koji plaćaju školarine imaju mnogo manje šanse dobiti stipendiju u odnosu na redovite studente koji ne plaćaju školarine. Budući da je oslobađanje studenata od plaćanja školarina vezano uz akademski uspjeh, to upućuje na izvrsnost kao kriterij dodjele stipendija i veću zastupljenost studenata višeg socioekonomskog statusa u ovoj skupini.

Na kraju, valja primijetiti kako zbog ograničenog broja stipendija većina državnih stipendija koje se dodjeljuju na osnovi socioekonomskog statusa također sadrži komponentu izvrsnosti prilikom odabira ograničenog broja stipendista. Duke i dr. (2008.) u svojim preporukama za reformu visokog obrazovanja navode sljedeću posljedičnu slabost takvog pristupa financijskoj potpori:

„Iako kontinuirano financiranje na osnovi financijskih potreba može uzeti u obzir godišnji uspjeh u tercijarnom obrazovanju, to znači da su siromašniji studenti izloženi nejednakom pritisku, kakav njihovi bogatiji kolege ne poznaju.” (str. 49)

### **Iznosi stipendija su niski i ne pokrivaju troškove školarina i životne troškove**

Prema podacima izvješća EUROSTUDENT, stipendije u Hrvatskoj u prosjeku iznose 807 HRK/107 EUR mjesečno. Godišnja desetomjesečna stipendija tako pokriva tek nešto manje od prosječnog troška školarina u Hrvatskoj.

Među stipendistima, iznos stipendije predstavlja otprilike 38% ukupnih primanja studenata. Izvješće EUROSTUDENT za Hrvatsku (Farnell i dr., 2012.) je, međutim, isto tako pokazalo da studenti koji primaju stipendije usto imaju i mnogo niže prosječne troškove, s obzirom da se obično radi o studentima koji ne plaćaju školarine i češće stanuju u studentskim domovima. Stoga nije vjerojatno da će stipendije iznositi veliki udjel u ukupnim primanjima studenata čiji su troškovi visoki.

Za usporedbu, prosječna je stipendija na osnovi financijskih potreba (državna stipendija) u Sloveniji gotovo dvostruko veća od hrvatske stipendije (180–240 EUR mjesečno u Sloveniji, u odnosu na 66–106 EUR mjesečno u Hrvatskoj), s time da studenti u obje zemlje navode podjednake iznose mjesečnih životnih troškova (Doolan i dr., 2013.).

### **Izravne financijske potpore za studente: zajmovi**

#### **U Hrvatskoj ne postoji nacionalni sustav studentskih zajmova**

U Hrvatskoj ne postoji nacionalni sustav studentskih zajmova koje bi država subvencionirala ili za njih dala jamstva. Premda nekoliko jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (te u jednom slučaju i sama institucija visokog obrazovanja) sudjeluje u kreditnim programima subvencioniranjem kamata na studentske zajmove, ponuda studentskih zajmova je uglavnom vezana uz komercijalne banke.





### Uvjeti studentskih zajmova u ponudi komercijalnih banaka nisu kompatibilni s pravednim pristupom visokom obrazovanju

Prema analizi dostupnih programa studentskih zajmova u Hrvatskoj (Budak i dr., 2010.), 13 od 32 komercijalne banke imaju studentske zajmove u ponudi. U velikoj se većini slučajeva uvjeti studentskih zajmova nimalo ne razlikuju od drugih kreditnih programa. Studentski se zajmovi nude po tržišnim kamatnim stopama, banke od klijenata traže jamce i zaloge kako bi osigurale povrat sredstava te isto tako iziskuju redovito mjesečno otplaćivanje. Svega dvije banke omogućavaju studentima otplaćivanje zajma nakon diplome. Budak i dr. (ibid.) zaključuju kako zajmovi koje nude komercijalne banke „ne sadrže element socijalne dimenzije“ te kako je „jedini cilj ovih zajmova ostvarivanje dobiti banaka. Potreba za ostvarivanjem određenih gospodarskih i socijalnih ciljeva prepuštena je malobrojnim jedinicama lokalnih vlasti.“ (str. 289).

### 3% hrvatskih studenata uzima zajmove

Nedostatak državnih zajmova za studente i prevladavanje komercijalnih studentskih zajmova može donekle objasniti zašto vrlo mali dio hrvatskih studenata uzima zajmove. Prema izvješću EUROSTUDENT za Hrvatsku, svega 3% studenata je navelo zajmove među izvorima financiranja (Farnell i dr., 2012.).

## Upravljanje sustavom financijskih potpora za studente

### Institucionalni okvir financijske potpore za studente je složen

S obzirom na raznovrsnost mehanizama financijskih potpora za studente u Hrvatskoj, u njihovu upravljanju i provedbi sudjeluje niz različitih institucija. Glavno tijelo odgovorno za sustav financijskih potpora studentima jest Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, koje upravlja raspodjelom sredstava za državne stipendije, subvencioniranu prehranu i subvencionirani smještaj. Ponudu subvencioniranih obroka i smještaja organiziraju studentski centri pri institucijama visokog obrazovanja. Oni isto tako administriraju neoporezovani rad studenata.

Komplikacije u sustavu se pojavljuju na sljedećim razinama:

- pored MZOS-a, nacionalne stipendije dodjeljuju još četiri ministarstva te jedna zaklada
- stipendije dodjeljuju i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave
- subvencioniranim prijevozom se upravlja na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave
- zdravstvenim osiguranjem upravlja Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje.

### Ne postoji centralizirano prikupljanje podataka o financijskim potporama za studente

Djelomično centraliziran sustav financijskih potpora za studente za posljedicu ima nedostatak podataka o ukupnim troškovima različitih oblika financijskih potpora u cijelosti (kao što primjećuje Filipić, 2009.) te o tome koji studenti dobivaju potporu i koliko dugo. Bilo kakva detaljna evaluacija učinkovitosti ili djelotvornosti sustava stoga nije moguća. Kad je riječ o izravnim financijskim potporama, ne postoji nacionalna baza podataka o studentima koji primaju stipendije od različitih javnih ili privatnih institucija u Hrvatskoj te je stoga nemoguća bilo kakva procjena broja stipendija (kao i njihove ukupne ili prosječne vrijednosti). Usto, budući da većina institucija uvjetuje dodjelu financijske potpore time da studenti ne smiju istovremeno primati više od jedne stipendije, nedostatak nacionalne baze podataka uslošnjava bilo kakav proces provjere ovog statusa.

# II. dio

## Preporuke

Na temelju podataka i analize koje smo prikazali u I. dijelu, Stručni tim projekta ACCESS je izradio preporuke za reformu sustava financiranja visokog obrazovanja u Hrvatskoj. S jedne strane, radi se o načelnim preporukama (eng. *process recommendations*) o tomu kako pristupiti reformi, uz isticanje ključnih problema kojima se trebaju pozabaviti hrvatska Vlada i dionici u visokom obrazovanju. S druge strane, preporuke također nude konkretne preporuke (eng. *substantive recommendations*), odnosno predlažu konkretne mehanizme i potencijalno najdjelotvornije scenarije za ostvarivanje strateških ciljeva reforme. Preporuke se temelje na međunarodnim dobrim praksama u visokom obrazovanju te na preporukama međunarodnih institucija poput Europske komisije i OECD-a, no ne radi se o nekritičkom preoptavanju modela iz drugih zemalja. Umjesto toga, razmatraju se rješenja za specifične potrebe hrvatskog sustava visokog obrazovanja.

Valja, međutim, primijetiti kako ove preporuke ne predstavljaju detaljno razrađen model koji bi se mogao smjesta primijeniti, jer ovaj projekt nije imao takvu zadaću niti kapacitete. Razvoj ili provedba bilo kakvih reformi na osnovi ovih preporuka iziskivali bi detaljniju razradu i dodatnu raspravu.

Stručna se skupina prilikom razrade preporuka za financiranje visokog obrazovanja rukovodila sljedećim načelima:

- istaknuti važne strateške ciljeve kojima bi se trebao posvetiti sustav financiranja visokog obrazovanja, ne zaboravljajući pritom važnost autonomije sveučilišta
- pragmatičnost i očuvanje stabilnosti financiranja institucija visokog obrazovanja u Hrvatskoj
- staviti pravedan pristup visokom obrazovanju, uz navedena načela, u žarište projekta ACCESS.

Preporuke koje predstavljamo u ovom dokumentu bile su tema rasprava na projektnim seminarima održanima u Rijeci (Hrvatska) u ožujku 2011. i srpnju 2012. te u Splitu u travnju 2013., na kojima su sudjelovali prorektori i drugi predstavnici hrvatskih sveučilišta te predstavnici Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta i drugih dionika u konzorciju projekta ACCESS.



# 2.1

## Preporuke za javne i privatne izdatke za visoko obrazovanje u Hrvatskoj

### Odrediti strateške ciljeve za sektor visokog obrazovanja i utvrditi iznose financiranja potrebne za njihovo ostvarivanje

Prioriteti visokog obrazovanja u Hrvatskoj i odgovarajuće razine državnog financiranja trebali bi biti dijelom strategije hrvatskog visokog obrazovanja, koja bi se pak trebala temeljiti na općoj nacionalnoj strategiji razvoja za Hrvatsku (npr. za razdoblje do 2020.)<sup>19</sup>. Između ostalog, strategija visokog obrazovanja bi trebala formulirati stav prema sljedećim ključnim pitanjima i utvrditi kako bi to utjecalo na potrebu za povećanjem financiranja visokog obrazovanja:

- **glavni sektorski prioriteti:** ukupno gledano, utvrditi glavna prioritetna područja za različite dionike u razdoblju do 2020. te do koje se mjere (i na koji način) pravednost može uvrstiti u prioritete
- **sudjelovanje u visokom obrazovanju:** strategija bi trebala zacrtati ciljeve u smislu općenitog povećanja udjela visokoobrazovanog stanovništva te načina na koji oba dijela binarnog sustava (stručni i sveučilišni studiji) mogu doprinijeti ostvarenju zadanih ciljeva. Strategija bi također trebala promisliti o tomu treba li u smislu pristupa visokom obrazovanju prioritzirati nerazvijene regije i/ili posebne podzastupljene skupine. Usto, trebala bi zacrtati ciljeve aspekata učinkovitosti i djelotvornosti sustava visokog obrazovanja koji su u izravnoj vezi sa socijalnom dimenzijom visokog obrazovanja (tj. smanjenje stopa odustajanja od studija među skupinama nižeg socioekonomskog statusa, povećanje zapošljivosti diplomanata itd.)
- **pravednost u visokom obrazovanju:** strategija bi trebala odrediti nacionalni pristup pravednosti u visokom obrazovanju, uključivši ciljne financijske potpore studentima iz ranjivih skupina, financijske poticaje za institucije te razvoj drugih mjera potpora u visokom obrazovanju (kao i u ranijim stupnjevima obrazovnog sustava) kako bi se poboljšao pristup i napredovanje ranjivih skupina u visokom obrazovanju. Zaključak Stručne skupine projekta ACCESS jest da mjere općenite i „meritokratske“ potpore (npr. općenita financijska potpora za sve, neovisno o socijalnoj situaciji, i financijska potpora na temelju kriterija izvrsnosti) nisu adekvatne za ostvarivanje pravednijeg pristupa i sudjelovanja u visokom obrazovanju.

Odgovornost za određivanje strateških ciljeva hrvatskog visokog obrazovanja leži na hrvatskoj Vladi i nacionalnim dionicima, no Stručna skupina projekta ACCESS vjeruje kako će određeni ciljevi na europskoj razini utjecati na strateške

<sup>19</sup> Za vrijeme sastavljanja ovog dokumenta u tijeku je bila izrada nacionalne Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije Vlade RH.

ciljeve Hrvatske. Riječ je o potrebi za daljnjim povećanjem udjela visokoobrazovanog stanovništva 25-34 godine starosti (i održanju te razine unatoč negativnim demografskim kretanjima), potrebi za osiguranjem pravednog pristupa visokom obrazovanju i potrebi za poboljšanjem stopa završavanja studija. Ukoliko Hrvatska želi ostvariti ove ciljeve, bit će potrebna dodatna državna ulaganja (usprkos demografskim promjenama), osobito u smislu financiranja politike povećanja pristupa i sudjelovanja te opsežnijeg sustava financijskih potpora za studente.

#### **Povećati iznose državnog financiranja za visoko obrazovanje barem do razine prosjeka zemalja EU-27**

Pored određivanja strateških ciljeva za sustav visokog obrazovanja, važan faktor odluke o tomu treba li povećati financiranje visokog obrazovanja jest analiza položaja Hrvatske u odnosu na javne i privatne izdatke za visoko obrazovanje u zemljama EU-27 (eng. *benchmarking*). S obzirom da podaci u dijelu I.1. jasno ukazuju na znatno slabije državno financiranje hrvatskog sustava visokog obrazovanja u usporedbi sa zemljama EU-27, Stručna skupina projekta ACCESS preporuča da Vlada Republike Hrvatske poveća javno financiranje visokog obrazovanja u skladu s 1,22% BDP-a, koliko u prosjeku izdvajaju zemlje EU-27.

#### **Poboljšati podatke o javnim i privatnim izdacima za visoko obrazovanje**

Stručna skupina projekta ACCESS također preporuča dodatne studije kako bi se utvrdili raspon i iznosi državnih sredstava koja se ulažu u visoko obrazovanje iz drugih izvora osim Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta te kako bi se poboljšalo prikupljanje podataka o javnom i privatnom financiranju i distribucija podataka međunarodnim institucijama kao što su Eurostat i UNESCO.

Naime, među članovima Stručne skupine projekta ACCESS bilo je suzdržanosti u pogledu pouzdanosti podataka koje su hrvatske vlasti dostavile Eurostatu ili UNESCO-u o ukupnim javnim i privatnim izdacima za visoko obrazovanje. Kao što je navedeno u dijelu I.3. o financijskim potporama za studente, neka javna ulaganja vjerojatno nisu navedena u nacionalnim statistikama izdataka za visoko obrazovanje (kao što su subvencije i stipendije koje dodjeljuju jedinice lokalne i područne [regionalne] samouprave, nacionalne stipendije i određene državne subvencije koje dodjeljuju druge institucije osim Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta). Isto tako nije bilo jasno je li u ukupne privatne izdatke za visoko obrazovanje uračunat bilo kakav prihod osim školarina.



Premda ispravak ovih nedosljednosti ne bi znatno utjecao na položaj Hrvatske prema drugim zemljama u podacima Eurostata/UNESCO-a, bitno je osigurati da donositelji obrazovnih politika imaju na raspolaganju najpouzdanije podatke o ukupnim javnim i privatnim troškovima (te strukturi troškova) sustava visokog obrazovanja.

#### **Odlučiti o udjelima javnog i privatnog financiranja u visokom obrazovanju**

Uz pitanje javnog financiranja visokog obrazovanja, treba se pozabaviti još jednim ključnim problemom: do koje bi mjere ukupno povećanje financiranja trebalo doći iz privatnih izvora. Ova (kontroverzna) rasprava ovisi o percipiranom stupnju privatnih i javnih koristi od visokog obrazovanja; uloge visokog obrazovanja u doprinosu gospodarskom razvoju s jedne strane te, s druge strane, u poticanju šireg socijalnog razvoja i uključenosti; o razini prioriteta koju treba dati visokom obrazovanju u odnosu na druga područja javnih ulaganja; te o trenutnim razinama javnih i privatnih ulaganja u visoko obrazovanje u komparativnoj perspektivi. O ovoj ćemo raspravi više reći dalje u tekstu.

#### **Povećati transparentnost, učinkovitost i djelotvornost alokacija sredstava institucijama visokog obrazovanja**

Kao što je već navedeno u zaključcima I. dijela, ne samo što su ukupni izdaci za visoko obrazovanje u Hrvatskoj niski, već i mehanizmi i prakse alociranja državnih sredstava institucijama visokog obrazovanja nisu bili dovoljno transparentni ni poticajni u smislu povećanja pravednosti, učinkovitosti ili djelotvornosti (premda programski ugovori iz 2012. predstavljaju korak u tom smjeru).

S ciljem poboljšanja transparentnosti i pravednosti, učinkovitosti i djelotvornosti, Stručna skupina projekta ACCESS preporuča uvođenje novog sustava financiranja institucija visokog obrazovanja, koji detaljnije opisujemo u sljedećem dijelu teksta.

## 2.2

# Preporuke za reformu sustava financiranja visokog obrazovanja u Hrvatskoj

### Sustav školarina: rasprava o podjeli troškova

#### Razmotriti argumente za i protiv plaćanja školarina te osmisliti nacionalnu politiku školarina

Školarine su jedna od najosjetljivijih i najkontroverznijih tema u visokom obrazovanju (Jongbloed i dr., 2010.; Altbach i dr., 2009.). Glavni argument koji se protiv školarina navodi u međunarodnom kontekstu jest da školarine stvaraju prepreke pristupu visokom obrazovanju za neke društvene skupine (i negativno utječu na pravednost u visokom obrazovanju) te, u općenitom smislu, da je visoko obrazovanje javno dobro. Zagovaratelji školarina pak ističu njihove pozitivne učinke: školarine poboljšavaju kvalitetu obrazovanja jer doprinose javnoj odgovornosti institucija (i potiču konkurenciju) i većoj odgovornosti studenata (Jongbloed i dr., 2010.).

Ipak, valja detaljnije razmotriti argumente za i protiv školarina. Pregled međunarodnih istraživanja na tu temu (Santiago i dr., 2008.) navodi sljedeće argumente u prilog načelu podjele troškova u visokom obrazovanju (eng. *cost-sharing*, tj. načela pri kojemu studenti i njihove obitelji zajednički snose troškove visokog obrazovanja s poreznim obveznicima):

- državna sredstva za visoko obrazovanje su ograničena uslijed visoke potražnje za studiranjem, povećanja sustavâ visokog obrazovanja i rastućih troškova po studentu
- diplomanti će na temelju visokog obrazovanja uživati znatne privatne koristi (u smislu boljeg zaposlenja i većih primanja) te bi stoga trebali doprinijeti pokrivanju troškova visokog obrazovanja
- državna sredstva nadomještena višim iznosima privatnog financiranja mogu se usmjeriti na poboljšanje pravednog pristupa visokom obrazovanju razvojem cjelovitijih sustava financijskih potpora za studente
- školarine u visoko obrazovanje uvode tržišne mehanizme, što može dovesti do povećane učinkovitosti i kvalitete na institucijama, kao i veće odgovornosti studenata.

S druge strane, argumenti protiv podjele troškova u visokom obrazovanju uključuju sljedeće (Santiago i dr., prema Johnstone, 2004. i 2006.):

- visoko obrazovanje je prije svega javno dobro, a najveći uživatelj koristi od visokog obrazovanja jest društvo; važnost privatnih prednosti od visokog obrazovanja je relativno ograničena
- u nekim je zemljama dugotrajna tradicija da troškove nastave u visokom obrazovanju u potpunosti financira država, a ne obitelji i/ili studenti (npr. nordijske zemlje)
- treba odbaciti komercijalizaciju i zakone tržišta u visokom obrazovanju, a učinkovitost i reaktivnost tržišta ne treba koristiti kao argumente za povećanje podjele troškova
- oporezivanje se može povisiti, u znatnim iznosima ili postupno, ukoliko postoji politička volja, stoga mišljenje da su javni prihodi neizbježno ograničeni nije točno



- iako bi kombinacija školarina i financijskih potpora za studente mogla biti bolji način iskorištavanja resursa, nema jamstva da bi političarima nakon uvođenja školarina na prvom mjestu bile (i ostale) financijske potpore za studente
- nemaju sve zemlje mogućnost uspostave cjelovitih sustava financijskih potpora za studente koji bi se temeljili na provjeri materijalnog statusa, što bi trebao biti preduvjet razvijenog sustava podjele troškova između studenata i poreznih obveznika.

Među ostalim argumentima protiv školarina jest i taj da je javno financirano visoko obrazovanje ključ socijalne mobilnosti te predstavlja važnu točku legitimnosti za demokratska društva. Suprotno tomu, privatizacija visokog obrazovanja i uvođenje školarina bez odgovarajućih potpora predstavljaju rizik ograničenja pristupa visokom obrazovanju onima koji si ga ne mogu priuštiti, što u pristup visokom obrazovanju uvodi socijalno raslojavanje.

### Razmotriti i pažljivo protumačiti postojeće trendove podjele troškova i javnog financiranja u Europi te različite modele sustavâ (bez) školarina

Studija Jongbloeda i dr. (2010.) navodi kako većina europskih zemalja (među 33 zemlje pokrivene studijom) i dalje nije naplaćivala školarine. Podaci za 2008. govore da su studenti preddiplomskih studija plaćali školarine u 15 zemalja u Europi, dok su u 18 drugih zemalja bili oslobođeni plaćanja. Studija, međutim, navodi da je u velikom broju zemalja došlo do revizije politika financiranja visokog obrazovanja te uvođenja politike podjele troškova, odnosno uvođenja školarina (ibid.). Taj se trend podudara s preporukama Europske komisije (2006.) i sličnim kretanjima na globalnoj razini (Altbach i dr., 2009.; Santiago i dr., 2008.).

Premda su takvi pregledi trendova financiranja korisni, podatke o školarinama u Europi je nerijetko teško usporediti te često mogu biti varljivi ukoliko se u raspravama koriste bez detaljne analize politika i praksa u konkretnim zemljama (EACEA/Eurydice, 2011.). Primjerice, u kategoriji zemalja gdje je studiranje besplatno, određenim se kategorijama studenata svejedno mogu naplaćivati školarine, npr. studentima koji ne završe studij u roku, koji ne upišu studij unutar državno subvencionirane upisne kvote (dualni sustavi školarina), ili koji studiraju izvanredno. Jongbloed i dr. (2010.) navode kako su takvi sustavi naplaćivanja školarina određenim kategorijama studenata na snazi u ukupno 11 od 18 zemalja „bez školarina“. Svega 7 od analizirane 33 zemlje ne naplaćuje nikakve školarine. Usto, velik se dio komparativnih podataka o sustavima školarina odnosi isključivo na preddiplomsku razinu studija i domaće/EU studente, jer se u mnogim zemljama „bez školarina“ one naplaćuju diplomskim ili doktorskim studentima, kao i stranim studentima (studentima koji dolaze izvan zemalja Europske unije).

Dodatni faktor usložnjavanja bilo kakva jednostavnog komparativnog pristupa analize sustava školarina jest *iznos* koji se naplaćuje. U nekim zemljama studenti preddiplomskih studija plaćaju školarine ispod 500 EUR godišnje (npr. u Francuskoj, nekim njemačkim saveznom pokrajinama, Islandu, Turskoj), drugdje između 500 EUR i 1.000 EUR godišnje (npr. u Belgiji, Bugarskoj, Litvi, Italiji), dok druge zemlje imaju poprilično visoke školarine (iznad 1.000 EUR godišnje u Nizozemskoj, Irskoj i Latviji), a Engleska je nedavno uvela preddiplomske školarine u iznosu od čak 10.000 EUR godišnje. Bez obzira na to, čak i ove brojke mogu zavarati jer u mnogim zemljama iznosi školarina variraju i nisu fiksni (EACEA/Eurydice, 2011.).

S obzirom na složenost različitih modela (bez) naplaćivanja školarina, prilažemo tablicu koja sadrži sažet pregled glavnih opcija politika školarina na temelju europskih primjera. Iako pojednostavljene, opcije mogu biti korisna referenca za donositelje obrazovnih politika.

Tablica 2.1 Opcije politika školarina za javne institucije visokog obrazovanja

1. Nema naplaćivanja školarina za sve ili za veliku većinu studenata	
	Školarine ne plaćaju preddiplomski, diplomski ni doktorski studenti. <u>Primjeri zemalja:</u> Finska, Danska
	Školarine ne plaćaju preddiplomski, diplomski ni doktorski studenti (vrijedi samo za domaće studente); školarine plaćaju svi studenti izvan zemalja EU. <u>Primjer zemlje:</u> Švedska
	Školarine ne plaćaju preddiplomski studenti; školarine plaćaju diplomski i doktorski studenti ili izvanredni studenti. <u>Primjer zemlje:</u> nema dostupnih podataka
2. Dualni sustav školarina	
	Školarine ne plaćaju preddiplomski studenti koji studij upišu unutar državno subvencionirane upisne kvote; školarine plaćaju svi studenti koji studij upišu izvan ove kvote (bilo u redovitom ili izvanrednom statusu). <u>Primjeri zemalja:</u> Hrvatska, Mađarska, Češka, Bugarska, Poljska, Rumunjska, Estonija, Litva, Latvija, Slovenija i Slovačka
3. Školarine vezane uz napredovanje ili uspjeh na studiju	
	Školarine ne plaćaju studenti koji studij završe u roku; školarine plaćaju svi studenti koji studiraju dulje od propisanog roka. <u>Primjeri zemalja:</u> Austrija, Njemačka (neke savezne pokrajine)
	Školarine ne plaćaju redoviti preddiplomski studenti ili diplomski studenti prve godine studija; školarine plaćaju svi studenti narednih godina koji ne ostvare minimalni broj ECTS bodova. <u>Primjer zemlje:</u> Hrvatska, počevši od 2012. godine (premda se školarine i dalje naplaćuju izvanrednim studentima kao posebnoj kategoriji, što znači da je u Hrvatskoj još uvijek na snazi dualni sustav naplate školarina)
4. Univerzalne školarine	
Fiksni iznosi školarina	
	Visoke školarine (više od 1.000 EUR godišnje), svi studenti plaćaju jednake iznose neovisno o instituciji ili studijskom programu. <u>Primjeri zemalja:</u> Nizozemska, Latvija
	Niske školarine (manje od 500 EUR godišnje), svi studenti plaćaju jednake iznose neovisno o instituciji ili studijskom programu. <u>Primjeri zemalja:</u> Francuska, Litva, Turska
Varijabilni iznosi školarina	
	Varijabilni iznosi školarina za preddiplomske i diplomatske studente, iznosi ovise o jednom od sljedećih faktora: <ul style="list-style-type: none"> <li>• troškovi studijskog programa</li> <li>• prioritet koji program ima u smislu društvenih potreba</li> <li>• područje studija i/ili vrsta institucije.</li> </ul> <p><u>Primjeri zemalja:</u> Španjolska, Italija, Švicarska, Portugal*, Engleska* (*postoji ograničenje maksimalnog iznosa školarina)</p>

Izvor: Jongbloed i dr. (2010.), uz dodatne podatke iz EACEA/Eurydice (2011.) i Doolan i dr. (2013.).





## Kritički preispitati politike školarina u Hrvatskoj s obzirom na njihove negativne implikacije u smislu pravednog pristupa visokom obrazovanju

Gledano iz perspektive pravednosti, iz navedene se tablice izdvajaju dva problematična modela: dualni sustav školarina i sustav u kojemu su iznosi školarina vezani uz napredovanje ili uspjeh na studiju. Kao što je navedeno u dijelu I.2., određivanje iznosa školarina na osnovi izvrsnosti ili ostvarenih rezultata vjerojatnije će negativno utjecati na studente iz ranjivih skupina, s obzirom da imaju manje uspjeha na prijemnim ispitima i sporije napreduju u studiju (Canning i dr., 2007.; Santiago i dr., 2008.). Rizik je takvih sustava da budu temeljno nepošteni i nepravedni. Iz tog razloga Stručna skupina projekta ACCESS ne preporuča korištenje dualnog sustava školarina u Hrvatskoj.

Premda se kritički argumenti protiv korištenja kriterija izvrsnosti pri naplaćivanju školarina ne daju jednako primijeniti i na sustav naplaćivanja školarina vezan uz napredovanje u studiju utoliko što kriterij nije prosjek ocjena, već napredovanje na više godine studija, ipak se javlja sličan problem pitanja do koje mjere studenti iz različitih skupina završavaju studij u roku. Rizik je takvih sustava favoriziranje studenata iz privilegiranih obitelji. Iz tog razloga valja preispitati adekvatnost takvih politika školarina s obzirom na negativne posljedice koje mogu imati u smislu pravednog pristupa visokom obrazovanju.

### Povezati sve rasprave na temu školarina i politika pravednosti s raspravama o politikama financijskih potpora za studente

Bilo bi pogrešno naplaćivanje ili izostanak naplaćivanja školarina povezivati s ishodima u smislu pravednog pristupa visokom obrazovanju bez razmatranja ukupnih troškova koje snose studenti, s obzirom da životni troškovi čine najveći dio ukupnih troškova studija. Financijske potpore za studente ćemo detaljno razmotriti u dijelu II.2., no ovdje iznosimo sažetak različitih modela kombiniranja politika školarina i financijskih potpora za studente na temelju podataka OECD-a (2012.):

- **1. model: zemlje u kojima se školarine ne naplaćuju ili se naplaćuju u niskim iznosima, a sustavi potpora za studente su izdašni:** Danska, Finska, Island, Norveška i Švedska
- **2. model: zemlje visokih školarina i dobro razvijenih sustava potpore za studente:** Australija, Kanada, Nizozemska, Novi Zeland, Ujedinjena Kraljevina i Sjedinjene Države
- **3. model: zemlje visokih školarina i manje razvijenih sustava potpore za studente:** Japan i Koreja
- **4. model: zemlje niskih školarina i manje razvijenih sustava potpore za studente:** Austrija, Belgija, Češka, Francuska, Irska, Italija, Portugal, Švicarska, Španjolska i Meksiko
- **5. model: zemlje neujednačenih i varijabilnih školarina i manje razvijenih sustava potpore za studente:** Ruska Federacija, Estonija, Poljska i Hrvatska<sup>20</sup>.

Prema podacima OECD-a, zemlje koje omogućuju dobro razvijene sustave financijskih potpora za studente (čak i u zemljama gdje su školarine visoke) omogućuju i veći pristup te više stope sudjelovanja u visokom obrazovanju negoli, primjerice, zemlje u kojima su školarine niske, ali su sustavi potpora za studente manje razvijeni.

Drugim riječima, izostanak cjelovitog sustava financijskih potpora za studente koji bi ranjivim skupinama omogućio odgovarajuću podršku u pokrivanju životnih troškova može poništiti potencijalno pozitivan učinak pravednosti sustava u kojima se školarine ne naplaćuju. Jednako tako, potencijalno se negativan učinak koji sustavi univerzalnih školarina mogu imati u smislu pravednog pristupa visokom obrazovanju može neutralizirati sustavom financijskih potpora za studente koji bi najpotrebitijima omogućili adekvatno pokrivanje troškova školarina i životnih troškova.

<sup>20</sup> OECD (2012.) navodi četiri modela. Peti model je dodan na temelju druge OECD-ove publikacije (Santiago i dr., 2008.).



Iz tog bi razloga žarište rasprave o pravednom pristupu visokom obrazovanju trebalo staviti na uklanjanje financijskih prepreka prije nego li na raspravu o školarinama bez razmatranja financijskih potpora.

### **Ukloniti financijske prepreke pristupu visokom obrazovanju putem sustava financijskih potpora za studente (neovisno o izboru politike u pogledu školarina)**

Stručna skupina projekta ACCESS nije usvojila zajednički stav o tomu kakvu bi politiku školarina valjalo preporučiti za Hrvatsku: mišljenja Stručne skupine (kao i samog projektnog konzorcija) bila su podijeljena u pogledu jakih i slabih točaka sustava u kojima se školarine naplaćuju ili ne. Ipak, iz perspektive pravednog pristupa visokom obrazovanju, Stručna se skupina po pitanju školarina složila oko sljedećih argumenata:

- pitanje školarina je neodvojivo od pitanja financijskih potpora za studente, stoga ne može biti rasprave isključivo o implikacijama školarina na pravedan pristup visokom obrazovanju. Umjesto toga, valja paralelno razmotriti pitanja školarina i financijskih potpora za studente (što ćemo opisati dalje u tekstu)
- idealan bi scenarij iz perspektive pravednog pristupa visokom obrazovanju značio nenaplaćivanje školarina i omogućavanje cjelovitog sustava financijskih potpora na temelju financijskih potreba. To bi uklonilo financijske prepreke pristupu visokom obrazovanju i osiguralo pomoć u pokrivanju (uvijek visokih) životnih troškova studentima nižih primanja
- naplaćivanje školarina predstavlja financijsku prepreku pristupu visokom obrazovanju, osobito za ranjive skupine studenata; „minimalan standard“ pravednosti značio bi cjelovit državni sustav financijskih potpora koji bi studentima iz ranjivih skupina omogućio pokrivanje troškova (uključivši troškove školarina i troškove života).

Stručna se skupina projekta ACCESS slaže da politike školarina imaju i druge implikacije osim pravednosti (koje se odnose na autonomiju, održivost i kvalitetu), no usredotočila se na spomenuta dva scenarija s najvećim stupnjem pravednosti. Scenarije ćemo opisati u dijelu II.4.

## **Sustav alociranja državnih sredstava institucijama visokog obrazovanja**

### **Uspostaviti novi strateški sustav za financiranje institucija visokog obrazovanja koji bi zadržao jednostavnost i pragmatičnost**

Stručna skupina projekta ACCESS preporuča da Hrvatska iz temelja reformira sustav alociranja državnih sredstava institucijama visokog obrazovanja s ciljem postizanja strateških ciljeva u sustavu, konkretno povećanja transparentnosti, učinkovitosti, djelotvornosti i pravednosti hrvatskog sustava visokog obrazovanja. Stručna skupina smatra kako se to može postići osmišljavanjem novog sustava financiranja koji bi koristio kombinaciju ulaznih i izlaznih kriterija te financiranja na osnovi projekata.

Novi sustav koji ovdje opisujemo osmišljen je u sklopu projekta ACCESS i sastavljen je za javna sveučilišta, no nakon konzultacija sa svim dionicima i stručnjacima na projektu zaključeno je kako bi (uz moguće preinake) trebao biti primjenjiv i na veleučilišta i visoke škole. Važno je primijetiti kako se ovaj prijedlog sustava financiranja može implementirati uz bilo koji model školarina koje smo naveli ranije – od sustava bez naplate školarina do sustava univerzalnih školarina.

Osmišljavanje novog sustava financiranja za visoko obrazovanje nije lak zadatak i Stručna se skupina trudila pojednostaviti prijedlog sustava koliko je to bilo moguće. Sustav koji predlažemo ima tri temeljna načela:



- **strateški pristup:** Stručna skupina projekta ACCESS vjeruje kako bi financiranje visokog obrazovanja trebalo biti vezano uz ostvarivanje strateških ciljeva sektora u općenitom smislu te, konkretno, uz promicanje pravednog pristupa visokom obrazovanju. Sustav financiranja bi stoga trebao služiti kao mehanizam usmjeravanja koji institucije potiče da postiču bolje rezultate u ovim područjima
- **pragmatičan pristup:** Stručna skupina projekta ACCESS vjeruje kako bi pristup izradi novog sustava financiranja trebao biti pragmatičan, što znači izbjegavanje povezivanja financiranja sa stvarnim troškovima nastave u različitim programima (prema razini i području studija). Umjesto složenog procesa izrade modela na temelju ukupnih troškova (eng. *full-cost model*), Stručna skupina predlaže druge mehanizme, koji se koriste i u drugim zemljama, a koji uzimaju u obzir različite troškove studijskih programa u različitim disciplinama ili područjima studija<sup>21</sup>.
- **stabilan pristup:** Stručna skupina projekta ACCESS vjeruje da bi bilo kontraproduktivno uvesti novi model koji ozbiljno narušava sadašnje iznose financiranja i trendove alociranja sredstava hrvatskim institucijama visokog obrazovanja. Projekt stoga predlaže da osnova modela budu iznosi povijesno utemeljenih alokacija državnih sredstava te da se na osnovno financiranje nadgrade financiranje na osnovi ostvarenih rezultata i strateško financiranje na osnovi projekata, s time da bi se relativni udjel osnovnog državnog financiranja smanjio kroz razdoblje od pet godina. Nedostatak ovog pristupa leži u tomu što ne popravljiva neravnomjerne alokacije sredstava u bivšem sustavu, no velika mu je prednost što uvodi novi model financiranja s poboljšanim mehanizmima usmjeravanja i poticajima za ostvarene rezultate bez neposrednih institucionalnih „pobjednika i gubitnika“ i posljedične političke bitke za preraspodjelom resursa.

### Alternativna opcija: izraditi model financiranja na osnovi ukupnih troškova (eng. *full-cost model*) za visoko obrazovanje u Hrvatskoj

Unatoč velikoj vrijednosti takvih modela, preduvjet im je utvrđivanje ukupnih troškova nastave na svakom studijskom programu (ili studijskim grupama) na svakoj instituciji visokog obrazovanja. Za to bi bio potreban opsežan i detaljan istraživački projekt, što nije bilo moguće u sklopu ACCESS-a. Također nije vjerojatno da bi jedinstvena formula financiranja koja bi proizašla iz takvog projekta odgovarala različitim potrebama hrvatskih institucija visokog obrazovanja.

Kad bi se Hrvatska odlučila za pristup financiranju visokog obrazovanja na osnovi ukupnih troškova, to ne bi utjecalo na ostatak sustava financiranja koji predlaže Stručna skupina ovog projekta. Drugim riječima, promijenilo bi se samo osnovno financiranje u prvoj godini novog sustava, dok bi se ostatak sustava mogao implementirati na način koji opisujemo dalje u tekstu.

### Izraditi sustav za izračun alokacija na temelju broja upisanih studenata po studijskom programu

Stručna skupina projekta ACCESS preporuča izradu novog sustava financiranja u kojemu bi osnovni element alokacija bila „jedinica financiranja“ (eng. *funding unit*) po upisanom studentu. Jedinice financiranja bi se odredile prema broju studenata upisanih u pojedini studijski program na određenoj instituciji, uz primjenu koeficijenta koji bi odražavali različite troškove različitih disciplina ili područja studija. Na temelju ovih jedinica financiranja, sustav bi na

<sup>21</sup> To ne znači da naš prijedlog nema nikakvih tehničkih slabosti: koeficijente, udjele u financiranju i implementacijski plan koji iznosimo valja pažljivo i detaljno razmotriti.

transparentan način odredio iznose alokacija sredstava za svaku instituciju visokog obrazovanja. Takva se metoda koristi u međunarodnim okvirima i preporuča je OECD-ov pregled visokog obrazovanja u Hrvatskoj (Duke i dr., 2008.).

Sustav financiranja bi imao tri sastavnice:

- **državno financirani studijski programi:** nakon akreditacije određenog programa, Ministarstvo bi trebalo odlučiti kvalificira li se taj program (odnosno, u praksi, studenti upisani u taj program) za državno financiranje. Premda se očekuje da će velika većina studijskih programa biti financirana od strane države, ovakav pristup omogućava da se od toga izuzmu ugovorni nastavni programi (primjerice, programi edukacije za privatne tvrtke) i diplomski programi s visokim privatnim povratom ulaganja (primjerice, programi poslovnog upravljanja „MBA“)
- **područja studija:** svi će državno financirani programi biti pridruženi jednom od (recimo) četiri područja studija, u skladu s time da su troškovi nastave određenih programa veći od drugih. Svako područje studija imalo bi svoj koeficijent financiranja. Kriteriji za raspodjelu područja i određivanje koeficijenata mogu se izvesti iz postojećih međunarodnih modela: obično se dijele na društvene i humanističke znanosti na početku raspona troškova (gdje su troškovi nastave najmanji) te medicinske znanosti i programe primijenjenih umjetnosti na drugom kraju (gdje su troškovi nastave najveći)
- **ekvivalent punog studijskog opterećenja (eng. full-time equivalent, nadalje: FTE):** studente upisane u programe koji se financiraju iz državnog proračuna treba evidentirati u okvirima „ekvivalenta punog studijskog opterećenja“ kako bi se korigirali različiti udjeli redovitih i „stvarnih“ izvanrednih studenata (tj. onih koji zaista imaju manje studijsko opterećenje u ECTS bodovima) na različitim institucijama. To je relativno lako učiniti pridruživanjem bodovne vrijednosti povezane s ECTS vrijednošću svakom modulu u nekom studijskom programu te zatim pretvaranjem ECTS vrijednosti u ekvivalent punog studijskog opterećenja.

Na temelju ova tri koraka može se sastaviti sljedeća tablica za svaku instituciju visokog obrazovanja, koja prikazuje ukupni broj upisanih studenata izražen u jedinicama ekvivalenta punog studijskog opterećenja.

**Tablica 2.2** Ilustrativni primjer tablice za izračun broja upisanih studenata utežanog prema jedinicama punog studijskog opterećenja

Razina studija	Područje studija W	Područje studija X	Područje studija Y	Područje studija Z	Ukupno
Poslijediplomski doktorski					
Poslijediplomski specijalistički					
Poslijediplomski specijalistički					
Diplomski					
Preddiplomski					
Ostali/kraći programi					
<b>Ukupno</b>					



Budući da svaka razina i područje studija imaju različit koeficijent financiranja, moguće je izračunati „utežano studijsko opterećenje“ za svaku instituciju unošenjem FTE broja studenata koji studiraju na toj instituciji u navedenu tablicu. Za ilustraciju, u Austriji se koriste tri skupine područja studija, i to sa sljedećim koeficijentima:

- humanističke i društvene znanosti, učiteljska akademija: koeficijent = 1
- prirodne i tehničke znanosti: koeficijent = 3
- medicinske znanosti, umjetnički studiji: koeficijent = 5

Utežano studijsko opterećenje zatim predstavlja osnovu za iznos osnovnog financiranja koji će država alocirati određenoj instituciji visokog obrazovanja. To bi, dakle, bio glavni „ulazni“ kriterij za predloženi sustav financiranja u Hrvatskoj.

### Ilustracija tablice broja upisanih studenata utežanog prema jedinicama punog studijskog opterećenja (FTE)

Izračun utežanog opterećenja za studente preddiplomskog studija ekonomije:

- na određenoj instituciji je 3.000 studenata upisano u preddiplomski studij ekonomije. 2.000 studira redovito, a 1.000 izvanredno (tj. upisani su u statusu studiranja a pola studijskog opterećenja, odnosno 30 ECTS bodova godišnje)
- prema izračunu statusa ekvivalenta punog studijskog opterećenja (FTE), na ovom studijskom programu studira 2.500 FTE studenata
- ta se brojka unosi u tablicu pod kategorijom Preddiplomskog studija (prvostupnika) i Područja studija W (ekonomija bi spadala u kategoriju čiji troškovi nastave nisu visoki)
- ako pretpostavimo da Područje studija W ima koeficijent 1,0 i da Preddiplomski studij također ima koeficijent 1,0, izračun utežanog studentskog opterećenja ove skupine bio bi sljedeći:
  - **2.500 (FTE) x 1,0 (područje studija) x 1,0 (razina studija) = 2.500 jedinica financiranja.**

Izračun utežanog opterećenja za studente diplomskog studija strojarstva:

- na određenoj instituciji je 600 studenata upisano u diplomski studij strojarstva. 200 studira redovito, a 400 izvanredno
- prema izračunu statusa ekvivalenta punog studijskog opterećenja (FTE), na ovom studijskom programu studira 400 FTE studenata
- s obzirom da su troškovi izvođenja nastave strojarstva veći od troškova nastave ekonomije, broj FTE studenata se unosi u tablicu pod kategorijom Područja studija Y, čiji je koeficijent 3,0, te pod kategorijom Diplomskog studija, čiji je koeficijent 2,0 (programi diplomskih studija iziskuju niži omjer studenata i nastavnog osoblja te su i troškovi nastave stoga veći)
- izračun utežanog studentskog opterećenja ove skupine bio bi sljedeći:
  - **400 (FTE) x 3,0 (područje studija) x 2,0 (razina studija) = 2.400 jedinica financiranja.**

Osim što predstavlja transparentan ulazni kriterij za sustav financiranja, opisani se sustav jedinica financiranja isto tako može koristiti za izlazne kriterije financiranja (financiranja prema postignutim rezultatima). Naime, sličnom se metodologijom može izračunati utežani broj diplomanata, što (pokazat ćemo dalje u tekstu) može biti pokazatelj rezultata određene institucije visokog obrazovanja.

### **Alocirati državna sredstva na osnovi trenutnih razina financiranja pojedinih institucija, koristeći predloženi sustav financiranja pri određivanju hoće li se iznosi povećati ili smanjiti**

Jedinice financiranja bi u načelu trebale imati izravnu monetarnu vrijednost, što znači da bi se u sklopu opisanog sustava trebalo moći jedinice financiranja po pojedinoj instituciji (izračunate na temelju utežanog studentskog opterećenja) izravno preračunati u ukupni iznos državnih sredstava po instituciji u kunama. Međutim, kao što je već navedeno, Stručna skupina projekta ACCESS smatra da bi prebrzi prijelaz iz financiranja na osnovi pregovora i inkrementalnog sustava financiranja u sustav na osnovi jedinica financiranja mogao ozbiljno narušiti sadašnje iznose i trendove alociranja sredstava institucijama visokog obrazovanja u Hrvatskoj. To bi moglo destabilizirati sustav visokog obrazovanja u cijelosti, a posljedica bi bila politička bitka za preraspodjelom sredstava.

Iz tog razloga Stručna skupina predlaže da se u prvoj fazi implementacije predloženi sustav financiranja koristi kao mehanizam postupnog uvođenja načela transparentnog financiranja na temelju ulaznih kriterija. Drugim riječima, u prvoj se godini implementacije iznosi financiranja iz državnog proračuna po pojedinoj instituciji ne bi mijenjali u odnosu na prethodne godine. Nakon uvođenja novog sustava financiranja, sredstva za svaku narednu godinu bi se određivala na temelju povećanja ili smanjenja ukupnog utežanog studentskog opterećenja. Za ilustraciju kako bi takav sustav funkcionirao, uzmimo hipotetski scenarij u kojemu se na određenoj instituciji visokog obrazovanja znatno poveća ili smanji broj upisanih studenata. U slučaju smanjenja, Stručna skupina predlaže da iznosi državnih alokacija iz prve godine ostanu isti i u narednim godinama pod uvjetom da se broj upisanih studenata utežan prema jedinicama punog studijskog opterećenja ne smanji za više od 5% u odnosu na prvu godinu (što bi dovelo do proporcionalnog smanjenja osnovnog financiranja). Slično tomu, povećanje broja upisanih studenata iznad 5% u odnosu na prvu godinu valjalo bi kompenzirati prilagodbom osnovnog financiranja, pod uvjetom da je takva prilagodba unaprijed odobrena u sklopu programskih ugovora (o kojima više riječi dalje u tekstu).

### **Omogućiti tri segmenta javnog financiranja: osnovno financiranje, financiranje na osnovi rezultata i projektno financiranje**

Međunarodni trendovi financiranja visokog obrazovanja ukazuju na to da sve veći broj zemalja prelazi s financiranja na osnovi pregovora ili inkrementalnog financiranja na financiranje na osnovi formule, s ulaznih na izlazne kriterije te s godišnjih na višegodišnje sporazume o financiranju (Jongbloed i dr., 2010.; EACEA/Eurydice, 2011.). Na temelju takvih međunarodnih praksa te uzevši u obzir preporuke OECD-ova pregleda visokog obrazovanja u Hrvatskoj (Duke i dr., 2008.), Stručna skupina projekta ACCESS preporuča da se javno financiranje razdijeli u tri segmenta korištenjem opisanog sustava. Te bi tri vrste financiranja bile: osnovno financiranje, financiranje na osnovi rezultata i projektno financiranje.

1. **Osnovno financiranje:** osnovno bi financiranje predstavljalo glavni ulazni segment financiranja i bilo bi vezano uz broj upisanih studenata utežan prema jedinicama punog studijskog opterećenja, razini studija i području studija. Osnovno bi financiranje i dalje činilo najveći udjel financiranja za institucije visokog obrazovanja, premda bi se tijekom vremena smanjilo, npr. sa 100% na 85% kroz razdoblje od pet godina.



## Ilustracija: osnovno financiranje

Za ilustraciju kako bi funkcioniralo postupno smanjenje osnovnog financiranja, uzmimo hipotetski scenarij u kojemu se broj studenata na određenoj instituciji visokog obrazovanja drastično ne povećava niti smanjuje kroz razdoblje od pet godina. U takvom bi slučaju osnovno financiranje ove institucije u prvoj godini bilo „zamrznuto“ i postalo bi osnovno financiranje za naredne četiri godine. Premda bi točan iznos financiranja ostao isti kroz čitavo petogodišnje razdoblje, uslijed inflacije bi došlo do smanjenja potrebnih sredstava sa 100% na 85% četiri godine kasnije. Posljedični manjak u financiranju bi se nadoknadio financiranjem na osnovi ostvarenih rezultata i projekata, kako navodimo dalje u tekstu.

2. **Financiranje na osnovi rezultata:** premda nije teško sastaviti velik broj pokazatelja ostvarenih rezultata (npr. zaposlenje diplomanata; prosječno vrijeme studiranja; istraživačka produktivnost itd.), Stručna skupina projekta ACCESS se odlučila za jednostavan i transparentan pokazatelj – broj diplomanata.

Broj studenata koji diplomiraju u prvoj godini financiranja koristio bi se kao osnova te bi Ministarstvo sa svakom institucijom visokog obrazovanja ispregovaralo programski ugovor koji bi odredio (utežane) ciljane brojke diplomanata za naredne četiri godine. Dogovorena sredstva bi se isplatila institucijama visokog obrazovanja koje postignu ciljane brojke, a nominalni iznosi financiranja na osnovi rezultata bi se proporcionalno smanjili za sveučilišta koja ne ostvare dogovorene ciljeve. S obzirom na to da bi takvi financijski poticaji mogli negativno utjecati na kvalitetu (snižavanjem akademskih standarda da bi se povećao broj diplomanata), za takve se potencijalne probleme valja na odgovarajući način pobrinuti kroz sustav osiguravanja kvalitete.

Usto, broj diplomanata bi mogao uključiti socijalnu dimenziju visokog obrazovanja kao pokazatelj ostvarenih rezultata na način da se nagrade institucije koje postignu da studenti iz podzastupljenih skupina završe studij.

Pilot shema programskih ugovora koja je u Hrvatskoj uvedena akademske godine 2012./2013. predstavlja primjer takvog financiranja na osnovi ostvarenih rezultata. Radi se o pozitivnoj inicijativi koju, po mišljenju Stručne skupine projekta ACCESS, treba učvrstiti i dalje razvijati. Ipak, segment pilot sheme financiranja koji se odnosi na ostvarene rezultate se u većoj mjeri temelji na „projektnim“ pokazateljima negoli na rezultatima u smislu broja diplomanata, koji bi u prikazanoj tablici funkcionirao kao koeficijent financiranja. Mišljenje je Stručne skupine da bi financiranje na osnovi projekata trebalo biti zasebna kategorija (na način koji opisujemo dalje u tekstu).

3. **Financiranje na osnovi projekata** bi predstavljalo komplementaran izvor financiranja institucija visokog obrazovanja usmjeren na promicanje nacionalnih ciljeva u područjima kao što su strateško planiranje, osiguravanje kvalitete, pravedan pristup visokom obrazovanju itd. Ovaj segment financiranja se ne odnosi na istraživačke projekte, već isključivo na projekte čiji je cilj poboljšanje funkcioniranja institucija visokog obrazovanja. Bio bi odvojen od programskih ugovora između države i institucija visokog obrazovanja, a sredstva bi se alocirala na temelju javnog natječaja i neovisne evaluacije pristiglih prijava. Sredstva za financiranje projekata mogu biti unaprijed rezervirana (za svaku se instituciju izdvaja određen iznos, koji se isplaćuje ukoliko prijavljeni projekti dobiju zadovoljavajuću ocjenu) ili u potpunosti kompetitivna (institucija visokog obrazovanja koja ima najbolje prijave dobiva najveći udjel projektnog financiranja). Stručna skupina predlaže da se u prvih pet godina sredstva rezerviraju jer je time stabilnost i predvidljivost sustava veća.

Sljedeća tablica prikazuje kako bi se ovaj model javnog financiranja mogao uvesti na hipotetskoj instituciji visokog obrazovanja.

**Tablica 2.3 Ilustrativni primjer udjela javnog financiranja u tri segmenta kroz razdoblje od pet godina**

Osnovno financiranje	Osnovno financiranje	Financiranje na osnovi rezultata	Financiranje na osnovi projekata
1. godina	100% (X milijuna EUR)	-	-
2. godina	97% (X milijuna EUR)	2%	1%
3. godina	95% (X milijuna EUR)	3%	2%
4. godina	90% (X milijuna EUR)	7%	3%
5. godina	85% (X milijuna EUR)	10%	5%

Kao što je navedeno u uvodu ovog dijela, Stručna skupina projekta ACCESS smatra da bi se osnovno financiranje u prvoj godini trebalo temeljiti na trenutnim iznosima povijesnih alokacija u Hrvatskoj jer bi bilo kontraproduktivno uvoditi novi model koji ozbiljno narušava trenutne razine financiranja i trendove alociranja sredstava.

Čak i u slučaju da broj upisanih studenata ostane isti, valja reći kako ovaj model računa s povećanjem javnog financiranja (u nominalnim iznosima HRK) za 1% u drugoj godini te njegova rasta do 15% u petoj godini. Ovu pretpostavku treba ispitati u odnosu na prognoze stopa inflacije: ukoliko se u navedenom razdoblju očekuje ukupna inflacija ispod 15%, tada smanjivanje osnovnog financiranja do 85% može potrajati i dulje od pet godina.

S druge strane, scenarij koji predviđa rast broja upisanih studenata (manje vjerojatan s obzirom na trenutna demografska kretanja) doveo bi do daljnjeg povećanja javnog financiranja, i to ne samo u smislu povećanja osnovnog financiranja iznad X milijuna EUR u prikazanoj tablici, već i proporcionalnog povećanja iznosa financiranja na osnovi rezultata te projekata.

### **Stvoriti poticaje za promicanje socijalne dimenzije visokog obrazovanja**

Prikazani model financiranja omogućuje jasne poticaje institucijama da poboljšaju rezultate u smislu broja diplomanata, a Ministarstvu (i drugim koordinacijskim tijelima u sustavu) pruža značajan novi instrument usmjeravanja sustava visokog obrazovanja putem financiranja projekata u strateški važnim područjima. Ipak, ovaj model ne nudi poticaje za promicanje pravednog pristupa visokom obrazovanju. O financijskoj potpori za studente će biti više riječi u dijelu II.3., no mnogi aspekti predloženog novog sustava financiranja se mogu upotrijebiti za stvaranje poticaja u promicanju socijalne dimenzije.

Sustav financiranja na osnovi rezultata može se koristiti kako bi se institucije visokog obrazovanja potaklo da reagiraju na izazov proširivanja pristupa visokom obrazovanju i osiguravanja akademskog uspjeha studenata iz ranjivih skupina. To je moguće postići uvrštavanjem broja studenata iz ranjivih skupina u tablicu za izračun broja diplomanata. Primjerice, studentima iz ranjivih skupina bi se mogao pridružiti dvostruko veći koeficijent u tablici studenata koji upišu diplomske studije, što bi značilo veći koeficijent za financiranje na osnovi rezultata.

Financiranje na osnovi projekata se isto tako može koristiti u promicanju socijalne dimenzije. Prioritiziranje socijalne dimenzije u područjima projektnog financiranja potiče institucije visokog obrazovanja da ojačaju socijalnu dimenziju upisnih politika i potpore koju pružaju studentima. Projekti bi, primjerice, mogli tematizirati akademske službe za





potporu studentima iz ranjivih skupina, programe privlačenja studenata iz podzastupljenih skupina da upišu studij, osnivanje institucionalnog fonda za stipendije za studente iz ranjivih skupina itd.

Stručna skupina projekta ACCESS smatra da pilot shema programskih ugovora, uvedena akademske godine 2012./2013., predstavlja presedan i važan korak u pravcu poticanja institucija visokog obrazovanja da rade na socijalnoj dimenziji time što će u programe financiranja na osnovi postignutih rezultata uvrstiti ciljeve vezane uz ranjive skupine i studente zrelije dobi. Takve ciljeve zasigurno treba zadržati u budućem sustavu financiranja.

### Financijsko upravljanje i informacijski sustavi u visokom obrazovanju

#### Preduvjet za novi sustav financiranja je pouzdan informacijski sustav upravljanja u visokom obrazovanju

Preduvjet ovih preporuka za financiranje visokog obrazovanja jest da su sljedeći podaci lako dostupni na institucionalnoj i nacionalnoj razini te da su pouzdani i transparentni:

- broj upisanih studenata na svakoj instituciji, razini studija i studijskom programu
- broj diplomanata na svakoj instituciji, razini studija i studijskom programu
- broj studijskih programa koji se financiraju iz državnog proračuna na svakoj instituciji, razini studija i području studija
- studijsko opterećenje (u ECTS bodovima) svakog upisanog studenta (kako bi se mogli izračunati ekvivalenti punog studijskog opterećenja)
- socioekonomski status upisanih studenata (i drugi pokazatelji relevantni za socijalnu dimenziju), radi potencijalnog dvostrukog utežavanja u sklopu financiranja na osnovi rezultata.

Stručna skupina projekta ACCESS je svjesna toga da se većina ovih podataka sustavno prikuplja na nacionalnoj razini (i objavljuje ih Državni zavod za statistiku), no važno je da svi dionici potvrde pouzdanost podataka te da podaci budu lako dostupni instituciji/institucijama koje upravljaju sustavom financiranja.

Stručna skupina također preporuča da se navedeni podaci, kao i podaci o programskim ugovorima na svakoj instituciji, učine transparentnima putem redovitog objavljivanja i distribucije. Primjer dobre prakse u pogledu prikupljanja i objave podataka je Slovenija, gdje institucije visokog obrazovanja imaju obvezu izvještavanja o financijskim i drugim institucionalnim podacima:

- Statističkom uredu Republike Slovenije (na kraju svake kalendarske godine, uključivši podatke o studentima, diplomantima i zaposlenima [zaposlenje, opterećenje itd.])
- Poreznoj upravi Republike Slovenije
- Ministarstvu visokog obrazovanja, znanosti i tehnologije Republike Slovenije (barem dvaput godišnje)
- nacionalnom sustavu informacija o visokom obrazovanju (koji bilježi svaku promjenu broja upisanih studenata, diplomanata, izmjena studijskih programa itd.)
- svaka institucija visokog obrazovanja također na svojim internetskim stranicama objavljuje godišnja izvješća.

Na kraju, učinkovito upravljanje sustavom iziskuje edukaciju specijaliziranog osoblja i njihovo zaduživanje za zadatke financijskog planiranja i upravljanja, kako na razini Ministarstva, tako i na institucijama visokog obrazovanja.

## 2.3

### Preporuke za reformu financijskih potpora za studente u Hrvatskoj

Na temelju podataka i analiza koje smo prikazali u I. dijelu, Stručna skupina projekta ACCESS izradila je preporuke za reformu sustava financijskih potpora za studente u Hrvatskoj.

Valja naglasiti da su politike financijskih potpora za studente integralan dio politika financiranja visokog obrazovanja, stoga ih treba uključiti u sve nacionalne rasprave o financiranju visokog obrazovanja. U tom smislu izdvajanje ove teme iz razmatranja „financiranja visokog obrazovanja“ može biti varljivo. Budući da se radi o složenim pitanjima, stručna se skupina iz pragmatičnih razloga odlučila odvojeno pozabaviti pitanjima institucionalnog financiranja i financijskih potpora za studente.

Kao što je navedeno u dijelu II.2., Stručna skupina projekta ACCESS smatra kako nije moguća kvalitetna rasprava o poveznici između školarina i pravednosti u visokom obrazovanju bez istovremenog razmatranja politika financijskih potpora za studente. Ukoliko se Hrvatska odluči za sustav financiranja koji uključuje školarine ili neke druge naknade koje bi institucije visokog obrazovanja naplaćivale studentima, valja osmisliti dodatne mehanizme za uklanjanje financijskih prepreka i posljedica koje takve naknade mogu imati u smislu pravednog pristupa visokom obrazovanju. Istovremeno, podaci koje smo analizirali također pokazuju da su, neovisno o tomu naplaćuju li se školarine ili ne, životni troškovi hrvatskih studenata (stanovanje, prehrana, prijevoz itd.) mnogo veći negoli troškovi školarina. To znači da bi pristup visokom obrazovanju i dalje bio ozbiljan financijski problem za određene studente iz ranjivih skupina, čak i kad im se ne bi naplaćivale školarine. Uloga financijskih potpora je stoga pomoći studentima da pokriju troškove studiranja i troškove života, s posebnim naglaskom na ranjive skupine studenata i neovisno o naplaćivanju školarina.

U ovom dijelu su predstavljene preporuke konkretnih mehanizama i scenarija koji bi mogli najdjelotvornije ispuniti ciljeve reforme financijskih potpora za studente. No kao što smo naveli u dijelu II.2., ove preporuke nisu detaljno razrađeni model koji bi Vlada Republike Hrvatske mogla smijesta primijeniti, jer ovaj projekt nije imao takvu zadaću niti kapacitete. Za implementaciju ideja koje ovdje predstavljamo potrebna je izrada detaljnih modela i dodatna rasprava.

O preporukama se raspravljalo na projektnim seminarima održanima u Rijeci u srpnju 2012. te na konačnom sastanku projektnog konzorcija održanom u Splitu u travnju 2013. Podržali su ih prorektori i drugi predstavnici hrvatskih institucija visokog obrazovanja, predstavnici Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta te svih partnerskih institucija u konzorciju projekta ACCESS.



## Strukturna obilježja sustava financijskih potpora za studente

### Uspostaviti cjelovit i strateški orijentiran nacionalni sustav financijskih potpora za studente, uz koordiniranu podršku drugih sektora

Realno gledano, Hrvatska trenutno nema funkcionalan nacionalni sustav financijskih potpora za studente. Umjesto toga, kao što je opisano u dijelu I.3., financijska se potpora studentima pruža putem kombinacije različitih oblika potpora koje dodjeljuju različite institucije na nacionalnoj i lokalnim razinama, koje nisu dovoljno centralno koordinirane niti imaju jasne ciljne skupine. Potpora uglavnom postoji u obliku neizravnih financijskih potpora studentima (subvencija prehrane, stanovanja, prijevoza itd.) i malobrojnih nacionalnih stipendija. Vrlo se malo pažnje poklanja financijskim potrebama kao kriteriju za dodjelu financijskih potpora.

Kako navodimo dalje u tekstu, Stručna skupina projekta ACCESS preporuča uvođenje novog, cjelovitog nacionalnog sustava financijskih potpora za studente koji bi bio pravedniji, učinkovitiji i djelotvorniji od sadašnjih mehanizama financijskih potpora u Hrvatskoj.

S obzirom da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave trenutno nude niz programa financijskih potpora za studente (uključujući stipendije i subvencije prijevoza), postavlja se važno pitanje kako bi na njih utjecalo uvođenje nacionalnog sustava financijskih potpora. Stručna skupina projekta ACCESS smatra kako uspostavljanje novog nacionalnog sustava ne bi trebalo istisnuti postojeće lokalne i regionalne programe. Naprotiv, takve bi inicijative trebalo dodatno poticati jer bi predstavljale vrijedne komplementarne mjere glavnom sustavu na nacionalnoj razini. Preduvjet za učinkovite nacionalne i lokalne/regionalne programe potpore bila bi nacionalna baza podataka o stipendijama, koja bi sadržavala centralizirane podatke o stipendistima i time osigurala da se studentima ne dodijeli ista potpora iz dva različita izvora.

Odluka o tomu kako bi uspostavljanje novog cjelovitog sustava financijskih potpora trebalo povezati s postojećim programima na nacionalnoj razini nešto je složenije pitanje. Među sadašnjim nacionalnim programima su stipendije (koje dodjeljuje Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta te druga ministarstva) i subvencije za prehranu, stanovanje, prijevoz, zdravstveno osiguranje te porezni prihodi od neoporezivog studentskog rada kojih se država odrekla. Novi sustav bi mogao zamijeniti sve postojeće nacionalne programe potpore, ili samo neke od njih, ili bi pak postojeći programi mogli ostati nepromijenjeni u svojstvu komplementarnih mjera.

### Utemeljiti sustav financijskih potpora za studente na načelu financijske pristupačnosti te na ostvarivanju strateških ciljeva u hrvatskom visokom obrazovanju

Stručna skupina projekta ACCESS preporuča da glavna svrha hrvatskog sustava financijskih potpora za studente bude osiguravanje financijski pristupačnog visokog obrazovanja za sve hrvatske studente i promicanje ostvarivanja nacionalnih strateških ciljeva u sustavu visokog obrazovanja. Načelo financijske pristupačnosti znači osigurati da nijednom studentu ne bude onemogućeno upisati studij, studirati i završiti studij u Hrvatskoj zbog nemogućnosti pokrivanja troškova sudjelovanja u visokom obrazovanju. U tom bi smislu sustav financijskih potpora trebao moći pokriti *izravne* (školarine, nastavne materijale) i *neizravne* troškove studija (stanovanje, životni troškovi itd.) za studente koji dokažu da im je potrebna financijska pomoć. To uključuje ne samo studente nižeg socioekonomskog statusa, već i druge kategorije studenata koje imaju financijskih teškoća, kao što su studenti koji ne stanuju u obiteljskom domu, studenti roditelji ili studenti koji iz drugih razloga trebaju financijsku pomoć (npr. studenti s invaliditetom, Romi itd.). Načelo financijske pristupačnosti bi time osiguralo da sustav financijskih potpora za studente promiče pravednost u visokom obrazovanju.

Osim financijske pristupačnosti kao glavne svrhe, sustav financijskih potpora za studente može biti način da se pristupi cijelom nizu drugih pitanja koja su u izravnoj vezi s financijskim potporama. Ovisno o tomu kako hrvatska strategija za visoko obrazovanje odredi ciljeve sustava, sustav financijskih potpora za studente bi mogao promicati sljedeće:

- povećanje broja studenata i diplomanata u određenim područjima studija
- smanjenje trajanja studiranja
- povećanje pristupa studiju određenih podzastupljenih ili ranjivih skupina
- promicanje izvrsnosti studenata nagrađivanjem akademski najuspješnijih stipendijama na temelju izvrsnosti
- poticanje mobilnosti dodjelom stipendija za studentske razmjene i druge oblike međunarodne mobilnosti.

Svaki od ovih faktora bi mogao biti kriterij u sklopu sustava financijskih potpora (koji opisujemo dalje u tekstu) za procjenu kvalificiraju li se studenti za određenu vrstu financijske pomoći ili za određivanje iznosa financijske potpore. U modelu koji predlažemo, Stručna skupina preporuča da se sustav financijskih potpora na početku koncentrira isključivo na jedan od dodatnih strateških ciljeva: smanjenje trajanja studiranja u Hrvatskoj.

Na kraju, dosad je u trenutnom sustavu financijskih potpora za studente u Hrvatskoj kriterij izvrsnosti i akademskog uspjeha igrao važnu ulogu u određivanju subvencija školarina, prava na stipendije i prava na subvencionirano stanovanje. Premda je promicanje izvrsnosti studenata legitiman cilj obrazovnih politika i mnoge ga europske zemlje koriste kao osnovu za financijsku potporu, Stručna skupina projekta ACCESS preporuča da se izvrsnost više ne koristi kao kriterij prilikom odlučivanja o financijskoj pomoći zbog toga što nesrazmjerno isključuje studente iz ranjivih skupina, kojima je financijska pomoć ionako najpotrebnija. U svakom je sustavu visokog obrazovanja važno nagrađivati uspjeh i izvrsnost, no Stručna skupina ovog projekta preporuča da se takve stipendije dodjeljuju na razini pojedinačnih institucija visokog obrazovanja te drugih javnih ili privatnih tijela.

### **Financijske potpore bi trebale biti univerzalno primjenjive na osnovi financijskih potreba: svaki student u Hrvatskoj bi se trebao moći prijaviti za financijsku pomoć**

Svaki student koji studira na akreditiranom programu visokog obrazovanja u Hrvatskoj trebao bi se moći kvalificirati za financijsku potporu na temelju financijskih potreba, neovisno o tomu studira li na javnoj ili privatnoj instituciji te u statusu redovitog ili izvanrednog studenta. Glavni rezultat ovog načela univerzalne primjenjivosti bio bi mijenjanje sadašnje hrvatske politike isključivanja izvanrednih studenata iz svih oblika financijskih potpora te isključivanje studenata koji studiraju na privatnim institucijama iz nekih oblika financijskih potpora (stipendija).

Valja primijetiti kako načelo univerzalne primjenjivosti ne znači nužno da svi studenti primaju financijsku potporu (odnosno određeni oblik financijske potpore), niti da studenti koji primaju potporu imaju univerzalno pravo na jednak iznos financijske potpore. Dapače, sustav financijskih potpora za studente bi odredio kvalifikacijske kriterije za dodjelu određenog oblika financijske potpore, kao i određivanja iznosa na koji studenti imaju pravo na osnovi iskazanih financijskih potreba (i dodatnih kriterija, ukoliko bude potrebno). Usto, dodatnim se kriterijima može osigurati da sustav bude pošten i učinkovit (npr. maksimalan broj godina studija za vrijeme kojih student može primiti financijsku pomoć), no kriteriji za primanje financijske pomoći ostaju univerzalno primjenjivi i u tom su smislu svi studenti izjednačeni.



## B. Mehanizmi financijske potpore

### Stipendije u središtu sustava financijskih potpora za studente

Pregled međunarodnih istraživanja (Santiago i dr., 2008.) pokazuje da stipendije<sup>22</sup> pozitivno utječu na pristup visokom obrazovanju (u smislu broja upisanih studenata). Suprotno tomu, smanjenja stipendija dokazano imaju negativan učinak na trendove upisivanja studija. Osim što doprinose povećanju sudjelovanja u visokom obrazovanju, istraživanja su pokazala kako je korelacija između stipendija i završavanja studija još veća među skupinama nižih primanja, odnosno studenti nižih primanja dokazano manje odustaju od studija ukoliko primaju stipendije (Usher, 2006.).

Iz navedenih razloga stipendije predstavljaju važnu mjeru osiguravanja financijske pristupačnosti visokog obrazovanja za studente iz ranjivih skupina, što dokazano pozitivno utječe na pravednost pristupa visokom obrazovanju. Stručna skupina projekta ACCESS stoga predlaže da stipendije budu središnja sastavnica sustava financijskih potpora za studente u Hrvatskoj.

### Razmisliti o uvođenju studentskih zajmova s državnim jamstvima kao dodatnog mehanizma proširenja financijskih potpora za studente srednjih primanja

Studentski zajmovi predstavljaju način rješavanja problema likvidnosti za studente koji moraju pokriti troškove visokog obrazovanja, ali nemaju neposredni pristup odgovarajućim financijskim sredstvima, bilo putem vlastitih primanja ili potpore obitelji. Studentski zajmovi s državnim jamstvima mogli bi se otplaćivati na konvencionalan način (kroz dogovoreno vremensko razdoblje) ili pak ovisno o visini primanja (zajam se otplaćuje tek nakon što se diplomanti zaposle i ostvare određeni prag primanja), kao i putem poreza za diplomante, gdje bi studenti imali obvezu plaćanja većih stopa poreza na dohodak. Osim što bi imali državna jamstva, studentski bi zajmovi mogli imati i državno subvencionirane kamatne stope.

Značaj studentskih zajmova za sustave visokog obrazovanja jest u tomu što studentima omogućuju trenutnu financijsku potporu, no dugoročno predstavljaju oblik podjele troškova jer studenti moraju vratiti sredstva. S obzirom da su troškovi zajmova (dugoročno) niži od troškova stipendija, zajmovi se obično mogu ponuditi mnogo većem broju studenata negoli stipendije.

Premda studentski zajmovi mogu biti vrijedan izvor potpore za velik broj studenata, ne treba ih smatrati rješenjem za povećanje pristupa visokom obrazovanju među studentima iz obitelji nižih primanja. Pregled međunarodnih istraživanja o učinku financijskih potpora na pristup visokom obrazovanju (Usher, 2006.: 11) navodi kako zajmovi pozitivno utječu na završavanje studija među studentima srednjih i viših primanja, no „nisu učinkoviti kad je riječ o studentima nižih primanja“. S druge strane, studije pokazuju kako suprotno vrijedi za stipendije. Smanjenje troškova visokog obrazovanja putem stipendija ima znatan učinak na završavanje studija „isključivo kod studenata nižih primanja“ (ibid. – istaknuto u izvorniku). Usher objašnjava kako uzrok ove razlike leži u tomu da problem studenata nižih primanja nije u solventnosti, jer bi se on mogao riješiti zajmovima. Umjesto toga, mladi iz obitelji nižih primanja procjenjuju troškove i koristi visokog obrazovanja na sustavno drugačiji način negoli to čine studenti viših socioekonomskih statusa te rjeđe gledaju na visoko obrazovanje kao dugoročnu investiciju. Takvim studentima stoga treba financijski poticaj da upišu i završe studij.

Još jedan argument protiv korištenja zajmova za rješavanje pitanja pravednosti pristupa visokom obrazovanju jest taj da se na međunarodnoj razini raspravlja o tomu jesu li koristi od visokog obrazovanja jednako raspoređene s obzirom na

<sup>22</sup> Pojam „stipendija“ označava nepovratnu financijsku pomoć koja se isplaćuje izravno pojedinom studentu. U engleskom se jeziku izraz „grant“ koristi kao sinonim za „scholarship“, dok su među drugim izrazima koji se koriste u međunarodnom kontekstu „bursary“, „stipend“ i „fellowship“. Izraz „scholarships“ se, međutim, odnosi na stipendije koje se često dodjeljuju na osnovi akademske izvrsnosti.

socioekonomski status studenata. Naime, neka međunarodna istraživanja ukazuju na to da je povrat ulaganja u diplomu visokog obrazovanja pozitivan za studente iz obitelji viših primanja, ali je zapravo negativan za diplomante iz najnižih socioekonomskih slojeva (Usher, 2006.).

S obzirom na navedeno, preporuka je Stručne skupine projekta ACCESS sljedeća: ukoliko se razmatra korištenje studentskih zajmova, treba ih uklopiti u cjelovit sustav financijskih potpora za studente koji bi kombinirao stipendije i zajmove, s time da bi ciljna skupina zajmova bili studenti iz obitelji srednjih, nikako niskih, primanja.

Iz perspektive pravednosti, Stručna skupina također preporuča da otplaćivanje studentskih zajmova bude vezano uz visinu primanja kako bi se izbjegli problemi zaduživanja za nezaposlene diplomante ili diplomante sa slabijim primanjima. To je osobito važno u kontekstu globalne gospodarske krize te u specifičnom nacionalnom kontekstu Hrvatske, gdje je nezaposlenost (uključivši nezaposlenost diplomanata, posebice u popularnim područjima menadžmenta i prava) visoka. Ipak, valja istaći rizičnost programa studentskih zajmova čija otplata ovisi o razini prihoda diplomanata. Primjerice, Švedska je 1990.-ih imala velikih problema s implementacijom takvih zajmova, među njima i problem prikupljanja pouzdanih podataka o primanjima diplomanata te otplate zajmova studenata koji su odselili u inozemstvo.

### **Postupno ukinuti neizravne financijske potpore za studente i uložiti sredstva u stipendije s ciljem poboljšanja pravednosti i učinkovitosti**

Kao što je navedeno u I. dijelu, neizravne financijske potpore za studente u vidu subvencija predstavljaju dominantni oblik potpora za studente u Hrvatskoj. Osnovna slabost ovog oblika potpora leži u tomu što su neke subvencije dostupne svim redovitim studentima bez obzira na njihove financijske potrebe – to je slučaj sa subvencijama za prehranu, koje čine najveći udjel ukupnih financijskih potpora u sustavu. Stručna skupina projekta ACCESS smatra da takav izdatak nije učinkovit, da vjerojatno neće biti djelotvoran (npr. neće ostvariti određeni cilj obrazovnih politika) te da nije pravedan jer raspoređuje male iznose potpora na cijelu studentsku populaciju, uključivši studente viših primanja, umjesto dodjele adekvatnih iznosa potpora onima kojima su najpotrebnije.

Među drugim je slabostima sustava neizravnih potpora za studente činjenica da su izvanredni studenti isključeni iz sustava te da studenti koji studiraju na određenim institucijama nemaju uvijek jednake mogućnosti pristupa subvencioniranoj prehrani ili stanovanju. Usto, subvencije studentskog stanovanja se uglavnom dodjeljuju na temelju izvrsnosti te svega djelomično na temelju kriterija financijske potrebe.

Mišljenje je Stručne skupine stoga sljedeće: ako će se sustav financijskih potpora za studente temeljiti na pravednosti i financijskoj pristupačnosti, tada neizravne financijske potpore (subvencije i dr.) treba postupno ukinuti i zamijeniti sustavom stipendiranja (ili stipendija i studentskih zajmova)<sup>23</sup>. Svakako valja reći da ukidanje neizravnih financijskih potpora ne bi značilo gašenje infrastrukture objekata studentske prehrane i studentskih domova, niti bi se njihovo financiranje promijenilo. Razlika bi bila u izvoru financiranja ovih usluga. Umjesto djelomičnog subvencioniranja od strane države, pružatelji ovih usluga bi se u potpunosti namirili od studenata, koji bi – prema potrebi – pokrivali troškove putem stipendija (ili stipendija i zajmova).

Iz perspektive studenata, ukidanje neizravnih potpora bi značilo povećanje privatnih izdataka za studentsku prehranu i stanovanje. S druge strane, novi bi sustav financijskih potpora omogućio neutraliziranje povećanja troškova svim studentima koji dobivaju stipendije (i/ili zajmove). Istovremeno, s obzirom da je subvencionirana prehrana trenutno na raspolaganju svim redovitim studentima te da novi sustav ne predviđa jednaku financijsku potporu za sve studente, takva bi promjena dovela do povećanja izdataka za prehranu i/ili stanovanje za imućnije skupine studenata.

<sup>23</sup> Ovu je mjeru preporučila i skupina autora koja je sastavila OECD-ov pregled hrvatskog visokog obrazovanja 2008. (Duke i dr., 2008.:35).



### **Alternativna opcija: zadržati neizravne financijske potpore, ali uz pravednije kriterije**

Ukidanje subvencije koju su studenti koristili dva desetljeća, kao što je subvencionirana prehrana, neće biti popularno među studentima unatoč načelu pravednosti. Iako bi to bila najpravednija mjera, ukoliko se procijeni da takav potez nije politički izvediv, tada Stručna skupina predlaže reformiranje sustava subvencija tako da budu poštenije i pravednije time što će više potpora usmjeriti na studente iz ranjivih skupina i osigurati da potpore budu dostupne svim studentima neovisno o mjestu studiranja i studentskom statusu (redovitom ili izvanrednom).

### **Određivanje financijskih potreba i razina potpore**

#### **Uvesti provjeru materijalnog statusa kao kriterij pri određivanju vrsta i razina financijskih potpora koje studenti mogu primiti**

Provjera materijalnog statusa (eng. *means testing*) je metoda kojom se određuje kvalificira li se pojedinac ili obitelj za određeni program državne financijske pomoći, a koristi se za usmjeravanje potpore onima kojima je najpotrebnija. Može se odrediti prag iznosa primanja (osobnog dohotka i/ili ukupnih primanja u obitelji/kućanstvu) ispod kojega se pojedinci ili obitelji mogu kvalificirati za pomoć ili se na temelju točnih iznosa primanja mogu dodjeljivati različiti progresivni iznosi potpora.

Stručna skupina projekta ACCESS smatra da sustav koji se temelji na načelu financijske pristupačnosti ne može funkcionirati bez sustava provjere materijalnog statusa. Stoga preporučamo da ova metoda bude glavni instrument određivanja vrste i iznosa državnih financijskih potpora na koje studenti imaju pravo tijekom studija. To bi omogućilo koncentraciju financijskih potpora prvenstveno među skupinama studenata za čije bi obitelji troškovi visokog obrazovanja predstavljali veliko opterećenje te koji nemaju vlastitih sredstava za pokrivanje ovih troškova.

Prijedlog metode za dodjeljivanje financijskih potpora i određivanje iznosa sredstava razradujemo dalje u tekstu (u poglavlju D), no općenita je preporuka Stručne skupine da se financijske potpore dodjeljuju progresivno na osnovi primanja. Suprotno tomu, određivanje fiksnog graničnog iznosa primanja bi diskvalificiralo studente čiji prihodi minimalno prelaze prag i potencijalno ih dovelo u znatno nepovoljniji financijski položaj.

Na kraju, postoje mnoge tehničke i administrativne prepreke uvođenju provjera materijalnog statusa, među njima nedostatak sustava podataka za pouzdanu provjeru primanja, kao i tradicija prikrivanja stvarnih iznosa prihoda i imovine u poreznim prijavama kad je riječ o prijavljivanju za financijsku pomoć (Johnstone, 2004.). Unatoč tomu, kao što ćemo opisati dalje u tekstu (u poglavlju E), Stručna skupina smatra da se takvi problemi mogu riješiti, između ostaloga i korištenjem - ukoliko je to potrebno - drugih, „zamjenskih“ pokazatelja socioekonomskog statusa kao što je zanimanje roditelja, vrsta smještaja ili razina obrazovanja.

#### **Postaviti dodatne kriterije za potporu skupinama studenata koji dokažu najveću financijsku potrebu ili ranjivost**

Kriterij financijskih potreba se ne odnosi isključivo na primanja studenata ili njihovih obitelji, već i na vrste troškova kojima su studenti izloženi, kao i na druge faktore zbog kojih studentima može biti potrebna dodatna financijska pomoć (ili poticaj) kako bi upisali i uspješno završili studij.

Mogući kriteriji pri određivanju financijskih potreba uključuju:

- smještaj studenata (stanovanje u obiteljskom domu, u unajmljenom privatnom smještaju ili studentskom domu)
- udaljenost između mjesta stanovanja i mjesta studiranja
- bračno stanje i/ili roditeljstvo
- kronična bolest te mentalne ili fizičke teškoće.

Osim kriterija financijskih potreba, sustav financijskih potpora može ciljano potpomagati skupine koje se opisuju kao podzastupljene ili posebno ranjive kad je riječ o pristupu visokom obrazovanju. Takve bi skupine mogle obuhvaćati studente iz ruralnih regija, studente zrelije dobi i studente određenih nacionalnosti. Za Hrvatsku bi to moglo značiti dodavanje studenata koji su dosad bili dijelom ciljnih skupina programa državnih stipendija: studenata koji su odrasli u domovima za nezbrinutu djecu, djecu hrvatskih branitelja ili studente iz područja posebne državne skrbi, kao i posebnog programa stipendiranja za studente romske nacionalne manjine. Novi bi sustav financijskih potpora za studente mogao za bilo koju od navedenih skupina uključiti dodatne kriterije, koeficijente ili formule kako bi se odredila vrsta ili iznos potpore koja će se dodijeliti studentima *uz* kriterij provjere materijalnog statusa.

### Uvesti mjere osiguravanja učinkovitosti financijskih potpora i poticanja završavanja studija u roku

Uz promicanje pravednog pristupa visokom obrazovanju, financijske potpore za studente također mogu doprinijeti ostvarivanju drugih strateških ciljeva sustava visokog obrazovanja kao što su izvrsnost, djelotvornost, mobilnost itd. Sustav financijskih potpora bi isto tako trebao osigurati učinkovito i transparentno korištenje sredstava.

Stručna skupina projekta ACCESS preporuča jednu mjeru koja bi istovremeno osiguravala učinkovito korištenje sredstava i promovirala strateški cilj djelotvornosti: ograničavanje vremenskog razdoblja u kojemu studenti imaju pravo na financijsku potporu i/ili vezanje prava na financijsku pomoć uz napredovanje u studiju. Na taj bi način sustav osigurao da studenti ne primaju financijsku potporu unedogled te odvratio od studija pojedince koji studij upisuju isključivo radi financijske pomoći. Jednako bi tako potaknuo studente da završe studij u roku<sup>24</sup>.

Takav pristup podrazumijeva dobro strukturiran i funkcionalan sustav vanjskog osiguravanja kvalitete. Od studenata se ne može očekivati da završe studij u roku ukoliko institucije visokog obrazovanja ne poštuju minimum Standarda i smjernica za osiguravanje kvalitete u Europskom prostoru visokog obrazovanja.

### Alternativna opcija: financijske potpore na osnovi napredovanja u studiju bi mogle biti bolji poticaj negoli negativna mjera linearnih školarina

Kao što je navedeno u dijelu I.2., jedan od glavnih ciljeva modela linearnih školarina bio je poboljšanje napredovanja u studiju i stopa završavanja studija. Kao što je primijetila Stručna skupina, takvoj se politici može uputiti kritika da se temelji na načelu kažnjavanja studenata za sporo napredovanje u studiju. Donositelji obrazovnih politika bi stoga trebali razmisliti o tomu ne bi li drugačiji pristup, kao što je ograničavanje vremenskog razdoblja u kojemu studenti imaju pravo na financijsku potporu, bio djelotvorniji i popularniji utoliko što bi se temeljio na financijskim poticajima umjesto na „kaznama“.

<sup>24</sup> Ipak, sustav bi trebao razmisliti o iznimkama od napredovanja na studiju za određene kategorije ranjivih skupina studenata (npr. studenata s invaliditetom) te razmotriti drugačije uvjete napredovanja za studente nižeg socioekonomskog statusa.





Dodatna mjera učinkovitosti bila bi poseban skup kriterija za studente koji su uz studij zaposleni na puno radno vrijeme („stvarni“ izvanredni studenti). Takvi bi studenti trebali imati pravo na financijsku potporu, no s obzirom na njihova primanja, prag prijave za određene oblike financijske pomoći bi bio viši (što bi značilo niže iznose potpore i/ili veću vjerojatnost da im se odobre zajmovi umjesto stipendija).

### Ilustracija sličnog modela: program Austrijskih studijskih stipendija

Tijekom projekta ACCESS detaljno je analiziran program Austrijskih studijskih stipendija (njem. *Österreichische Studienbeihilfe*), čiji su korisnici otprilike 20% austrijskih studenata, a predstavlja dobar model za niz preporuka koje smo naveli u ovom izvješću.

**Vrsta potpore:** program se sastoji isključivo od stipendija i ne uključuje zajmove. Iznosi stipendija variraju od 5.700 EUR godišnje (475 EUR mjesečno) do 8.148 EUR godišnje (679 EUR mjesečno), ovisno o nizu kriterija.

**Ciljne skupine:** stipendije se dodjeljuju prvenstveno na temelju provjere materijalnog statusa studenata i njihovih obitelji. Usto, sljedeće skupine imaju pravo na dodatnu potporu: studenti u braku, studenti roditelji, studenti bez roditeljske skrbi, studenti koji studiraju izvan mjesta stanovanja i studenti zrelije dobi (koji su se vratili na studij nakon zaposlenja). Studenti s invaliditetom čine posebnu kategoriju koja ima pravo na još više iznose stipendija.

**Razdoblje u kojem studenti imaju pravo na financijsku potporu:** vremensko razdoblje u kojemu studenti imaju pravo na primanje financijske pomoći jest zakonski rok završavanja studija, uz dodatni semestar po godini studija (odnosno, šest godina za četverogodišnji program). Postoje mnoge iznimke od ovog pravila, uključivši studente roditelje, studente s teškoćama poput bolesti, invaliditeta, vojne/civilne službe i studiranja u inozemstvu.

**Ograničenja prava na financijsku potporu:** financijska potpora u Austriji ovisi o kriteriju takozvanog „poželjnog uspjeha“, što znači da studenti moraju položiti određen broj ispita ili steći određen broj ECTS bodova kako bi nastavili primati stipendiju i naredne akademske godine. Primjerice, minimum je 30 ECTS bodova nakon dva semestra (od maksimalnih 60 ECTS bodova).

Na kraju, austrijski studenti koji primaju financijsku potporu mogu promijeniti područje studija najviše dvaput, nakon čega više nemaju pravo na financijsku pomoć.

Izvor: Austrijska uprava za studijske stipendije (*Österreichische Studienbeihilfenbehörde*) (2011.)

## Određivanje raspona ciljnih skupina za financijske potpore i iznosa stipendija i/ili zajmova

### Usmjeriti potpore na studente najslabijeg imovnog stanja, no osigurati neke oblike potpora za većinu studenata

Jedno od ključnih pitanja pri oblikovanju cjelovitog sustava financijskih potpora za studente jest koji bi udjel studenata trebao primati financijsku potporu. S jedne strane, može se težiti tomu da se omogući financijska potpora svim studentima ili barem većini (takozvani sustavi „univerzalnih“ potpora, kakve imaju Švedska, Engleska i Nizozemska). S druge strane, neki drugi sustavi omogućuju potpore znatnom broju studenata, no oni čine relativno manji udjel u ukupnom studentskom tijelu (takve sustave imaju Austrija, gdje 20% studenata prima stipendiju, Njemačka, gdje 17% studenata prima takozvane *Bafög* stipendije i zajmove te Slovenija, gdje 23% studenata prima stipendiju [Doolan i dr., 2013.]).

Iz perspektive financijske pristupačnosti i pravednog pristupa visokom obrazovanju, „minimalni standard“ bi trebao biti da država pokriva troškove ukoliko obitelj ili pojedinac to ne može (država kao „financijska zadnja šansa“ [eng. *funder of last resort*]). Prema tom bi standardu potpora na temelju provjere materijalnog statusa bila dostupna manjini studenata koji su dokazali da im je potrebna financijska pomoć.

Iako ovakav pristup iskorištava sredstva na najpravedniji mogući način, Stručna skupina projekta ACCESS smatra da se time u nepovoljni položaj dovode svi studenti čija primanja prelaze minimalni prag, a nisu nužno iz imućnih obitelji. Drugim riječima, studente ne treba kažnjavati zato što im primanja prelaze prag minimalnih iznosa. Mišljenje je Stručne skupine da bi optimalan sustav omogućavao neki oblik potpore za sve studente (ili većinu studenata), a veće iznose potpora za studente iz ranjivih skupina.

### Alternativna opcija: potpore usmjeriti isključivo na studente iz ranjivih skupina

Premda bi bilo optimalno u sustavu financijskih potpora zahvatiti veći broj studenata, postoji mogućnost da se takav scenarij u Hrvatskoj pokaže tehnički, politički ili financijski nerealnim. Kao što je navedeno, alternativa takvoj politici bi, u smislu minimalnog standarda pravednog pristupa visokom obrazovanju, bila osigurati financijsku potporu za studente nižih primanja i druge ranjive skupine, neovisno o politici školarina.

Više o ovim scenarijima navodimo u dijelu II.4., uključujući modele njihovih relativnih troškova.

### Omogućiti iznose potpora koji pokrivaju velik udjel ukupnih troškova najpotrebitijih studenata i neke iznose potpora za sve ostale studente

Pri osmišljavanju cjelovitog sustava financijskih potpora za studente se javlja još jedno ključno pitanje: kako odrediti najveće i najmanje iznose financijskih potpora? Konkretnije, koji bi udjel studentskih troškova trebao pokrivati sustav financijskih potpora? Treba li svim skupinama pokriti jednak dio troškova ili bi udjel financiranja trebalo uskladiti s primanjima ili nekim drugim kriterijima? Treba li pokriti 100% troškova bilo koje skupine? Treba li udjel stipendija i zajmova varirati s obzirom na skupine studenata različitih primanja?



Preporuka Stručne skupine projekta ACCESS je da bi financijska potpora trebala pokriti pune troškove studiranja i životne troškove za studente kojima je pomoć najpotrebnija (tj. 100% troškova) te da udjel troškova koji se financiraju putem potpora treba postupno smanjivati za studente viših kategorija iznosâ primanja. Istovremeno, s obzirom da visoko obrazovanje donosi povrat privatnih ulaganja, Stručna skupina smatra da bi trebalo potaknuti minimalne razine podjele troškova između studenata i države te da u to trebaju biti uključeni i studenti iz skupina nižih primanja. Sustav mora osigurati da omjer podjele troškova ne dovede studente nižih primanja u financijske teškoće ili ih odvrati od upisa i napredovanja u studiju. Načelo podjele troškova bi se moglo osigurati kombiniranjem stipendija i zajmova, gdje bi se studentima nižih primanja dodjeljivale visoke stipendije i niži zajmovi, a obrnuto bi vrijedilo za studente viših primanja.

### Izračunati udjel studenata koji primaju financijsku potporu te vrste i iznose potpora razvrstavanjem u pet skupina prema razini primanjâ

Kako bi se oformio cjelovit sustav financijskih potpora za studente koji ne postavlja kriterij minimalnih primanja te koji dodjeljuje varijabilne iznose financijskih potpora, Stručna skupina preporuča razvrstavanje studenata u pet skupina prema razini obiteljskih (i/ili vlastitih) primanja, od studenata s najvišim obiteljskim primanjima do onih s najnižim. Navodimo ilustrativni primjer:

**Tablica 2.4.a** Ilustracija razvrstavanja studenata prema razini primanjâ u kućanstvu kao kriterija za dodjelu financijske potpore

Razine primanja	Mjesečna primanja u kućanstvu (hipotetska valuta X)
Skupina 1 (najviša primanja)	Iznad 5.000 X
Skupina 2	3.000–5.000 X
Skupina 3	2.000–3.000 X
Skupina 4	1.000–2.000 X
Skupina 5 (najniža primanja)	Ispod 1.000 X

U ovom je sustavu važno razumjeti da skupine studenata prema razini primanjâ nisu definirane u skladu s distribucijom primanjâ u studentskoj populaciji, gdje bi u Skupini 1 bilo najmućnijih 20% studenata. Umjesto toga, skupine utvrđuju donositelji obrazovnih politika kao alat za dodjelu financijskih potpora. Drugim riječima, sustav bi mogao odrediti nizak prag za skupinu najviših primanja (Skupina 1), tako da ona obuhvati 50% studenata, koji bi tada dobili niže razine financijskih potpora. S druge strane, sustav može odrediti viši prag za Skupinu 1, što bi značilo da će veći udjel studenata dobiti više iznose financijskih potpora.

Za hipotetsku ilustraciju navedenog scenarija, uzmimo sljedeću tablicu koja pokazuje odnos između skupina prema razini primanjâ i stvarni postotak studenata raspoređen po skupinama:

**Tablica 2.4.b** Ilustracija razvrstavanja studenata prema razini obiteljskih primanja kao kriterija za dodjelu financijske potpore

Razine primanja	Mjesečna primanja u kućanstvu (hipotetska valuta X)	Postotak studenata u svakoj skupini
Skupina 1 (najviša primanja)	Iznad 3.000 X	50%
Skupina 2	2.000 – 3.000 X	20%
Skupina 3	1.500 – 2.000 X	15%
Skupina 4	1.000 – 1.500 X	9%
Skupina 5 (najniža primanja)	Ispod 1.000 X	6%

Nakon što se definira pet skupina prema razini primanja, sustav financijskih potpora bi trebao odrediti postotak studentskih troškova koji bi bio pokriven za svaku od skupina (npr. varijabilnost udjela s obzirom na razine primanja). Usto, za svaku bi skupinu trebalo definirati omjer stipendija i zajmova ukoliko je to relevantno (npr. bi li studenti nižih primanja trebali primati stopostotne stipendije, a studenti viših primanja stopostotne zajmove? Ili bi za skupinu najnižih primanja trebalo odrediti minimum od 25% zajma? itd.).

#### **Koristiti tablicu s formulom pri odlučivanju o pravu na financijsku potporu i izračunu iznosa financijskih potpora**

Kao što je vidljivo iz navedenih preporuka, predloženi je sustav financijskih potpora poprilično složen te uključuje sljedeće faktore:

1. Određivanje udjela svih upisanih studenata koji imaju pravo na financijsku potporu razvrstavanjem u pet skupina prema razini primanja.
2. Određivanje udjela ukupnih troškova života/studiranja koje bi trebala pokriti financijska potpora za svaku skupinu prema razini primanja.
3. U slučaju kombiniranja stipendija i zajmova, određivanje u kojem bi se omjeru oni trebali dodjeljivati studentima u svakoj skupini prema razini primanja.

Novi sustav financijskih potpora za studente bi, prema tomu, trebao koristiti formulu u koju bi se uvrstili navedeni faktori te na jednostavan način izračunali iznosi financijskih potpora po studentu te na ukupnoj razini troškova sustava. Prikazujemo tablicu s takvom formulom i ilustrativnim primjerom:


**Tablica 2.5.a** Tablica za izračunavanje imaju li studenti pravo na financijsku potporu te na koje vrste i iznose potpora

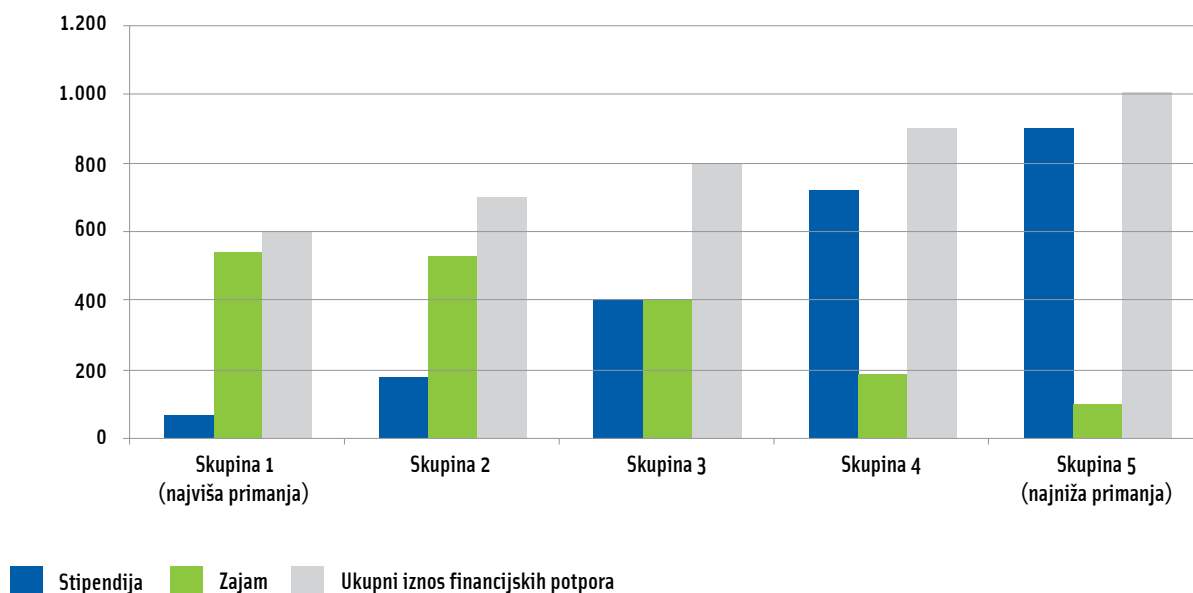
Razine primanja	Postotak studenata u svakoj skupini	Postotak pokrivanja utvrđenih troškova	Postotak potpora u obliku stipendija	Postotak potpora u obliku zajmova
Skupina 1 (najviša primanja)				
Skupina 2				
Skupina 3				
Skupina 4				
Skupina 5 (najniža primanja)				

**Tablica 2.5.b** Ilustrativni primjer ispunjene tablice za izračunavanje imaju li studenti pravo na financijsku potporu te na koje vrste i iznose potpora

Razine primanja	Postotak studenata u svakoj skupini	Postotak pokrivanja utvrđenih troškova	Postotak potpora u obliku stipendija	Postotak potpora u obliku zajmova
Skupina 1 (najviša primanja)	20	60	10	90
Skupina 2	20	70	25	75
Skupina 3	20	80	50	50
Skupina 4	20	90	80	20
Skupina 5 (najniža primanja)	20	100	90	10

Ova ilustracija pokazuje na koji način sustav financijskih potpora može ponuditi progresivnu financijsku pomoć na temelju razina primanja utvrđenih putem provjere materijalnog statusa. Ilustraciju možemo i grafički prikazati, uz korištenje hipotetske valute i maksimalne vrijednosti financijske potpore od 1.000.

**Slika 2.1:** Ilustrativni primjer vrsta i iznosa financijskih potpora za studente razvrstanih prema razini primanja (hipotetska valuta X)



### Integrirati dodatne faktore u izračune financijskih potpora kako bi se omogućile potpore drugim potrebitim studentima ili studentima iz ranjivih skupina

Nakon izračuna osnovne financijske potpore koja bi se studentima dodjeljivala na temelju provjere materijalnog statusa, valja razviti daljnje metode za određivanje dodatnog financiranja studenata koji se ubrajaju u prioritetne skupine za financijsku pomoć. Među njima mogu biti studenti koji radi studija stanuju izvan mjesta obiteljskog doma, studenti roditelji, studenti s invaliditetom itd. Pritom su moguće opcije povećanje ukupnih financijskih potpora za određeni koeficijent koji ovisi o ranjivoj skupini studenta ili određivanje konkretnih viših iznosa potpora za određene skupine ili za određene potrebe.



### Ilustracija sličnog modela: program Austrijskih studijskih stipendija

Program Austrijskih studijskih stipendija nudi dodatnu potporu za određene kategorije studenata utvrđivanjem maksimalnih iznosa financiranja ovisno o skupini te dodatnim financiranjem ciljnih skupina povrh osnovnog iznosa stipendija. Kategorije i iznosi stipendija su sljedeći:

**Osnovna stipendija dodijeljena na temelju provjere materijalnog statusa:** do 5.700 EUR godišnje (475 EUR mjesečno)

**Stipendija za posebne kategorije studenata, dodijeljena na temelju provjere materijalnog statusa:** do 8.148 EUR godišnje (679 EUR mjesečno) Ova stipendija pokriva studente u braku, studente roditelje, studente bez roditeljske skrbi, „studente koji se sami uzdržavaju“ (studenti zrelije dobi) te studente koji studiraju izvan mjesta stanovanja svojih obitelji

**Dodatna stipendija:** dodatni iznosi za studente roditelje (do 804 EUR povrh osnovne stipendije) i studente s invaliditetom (do 5.645 EUR povrh osnovne stipendije).

Način izračunavanja ukupne stipendije:

	Maksimalni iznos stipendije (za osnovnu stipendiju ili za posebnu kategoriju studenata)
+	dodatni iznos za djecu / invaliditet
-	isplata za uzdržavanje roditelja
-	isplata za uzdržavanje od strane supružnika
-	vlastiti prihod studenta (> 8.000 EUR)
-	doplatak za obitelj / porezne olakšice za uzdržavanu djecu
=	<b>ukupni godišnji iznos stipendije</b>

\*\* Pojašnjenje: doplatak za obitelj i porezne olakšice se u Austriji dodjeljuju obiteljima čija su djeca u procesu (visokog) obrazovanja.

(Austrijska uprava za studijske stipendije, 2011.)

## Administracija i upravljanje sustavom financijskih potpora za studente

Potrebno je riješiti niz administrativnih i tehničkih izazova kako bi se ovako cjelovit i složen sustav uspostavio te kako bi bio funkcionalan i održiv.

### Razviti infrastrukturu za uspostavu funkcionalnog sustava provjera materijalnog statusa

Provjere materijalnog statusa iziskuju transparentno dokumentiranje i provjeravanje razina primanja studenata i/ili njihovih roditelja kao kriterij dodjele financijske potpore. Tehnički preduvjeti za uspješnu provjeru u pravilu uključuju „sustave poreza na dohodak koje karakterizira sveobuhvatnost i općenita funkcionalnost te visok stupanj suglasnosti, a koji bilježe većinu izvora oporezivih dohodaka i omogućuju prilično pouzdan izračun i praćenje obiteljskih sredstava ili pak financijskih potreba“ (Johnstone, 2004.). Drugim riječima, provjera materijalnog statusa obično pretpostavlja visokokvalitetan porezni sustav koji omogućava brz, centraliziran pristup svim relevantnim podacima o individualnom dohotku i imovini te koji može omogućiti „automatiziranu“ procjenu sredstava (i odgovarajućih financijskih potreba). Postavlja se ključno pitanje ima li porezni sustav Hrvatske u ovom trenutku potrebnu infrastrukturu kako bi se ovakav zadatak obavio.

S druge strane, čak i ako ne postoji sustav koji bi omogućio centraliziranu i „automatiziranu“ procjenu sredstava, postoje drugi načini procjene sredstava ili financijskih potreba koji se koriste u drugim zemljama. Takvi se sustavi uglavnom koriste u zemljama sa srednjim ili niskim dohotkom po stanovniku, a temelje se na tomu da studenti ili njihove obitelji dokažu i dokumentiraju da im je potrebna financijska pomoć. Kako navode Marcucci i Johnstone (2010.), takvi sustavi provjera materijalnog statusa mogu koristiti sljedeće mehanizme:

- vlastito izvješće o dohotku i/ili imovini
- potvrda dohotka/imovine
  - putem službene dokumentacije (poreznih prijava, platnih lista, izvoda iz banke) i/ili putem treće strane (porezne uprave, banke ili poslodavca) kad je to moguće, ili
  - putem utvrđenih kategorija pokazatelja koji se daju provjeriti: zanimanje/stupanj obrazovanja roditelja, sastav kućanstva, struktura obiteljskog stanovanja, vlasništvo vozila itd.

Budući da se ovaj sustav oslanja na podatke koji mogu biti lažno prikazani, Marcucci i Johnstone navode kako bi mjere provođenja ovakvog sustava provjera iziskivale nasumične revizije dostavljenih informacija (putem traženja dodatne dokumentacije, intervjua ili kućnih posjeta) te odgovarajuće sankcije za lažno prikazivanje podataka (npr. ukidanje financijskih potpora, novčane kazne ili čak sudske tužbe). To bi obeshrabilo potencijalnu zlouporabu sustava i osiguralo da se resursi zaista rasporede pravedno, u skladu s dokazanim financijskim potrebama.





### **Pažljivo razmotriti rizike i financijsku i tehničku složenost osnivanja državnog programa studentskih zajmova**

Kad se razmišlja o uvođenju studentskih zajmova, treba imati na umu neke osnovne procjene: percipiraju li studenti zajmove kao prihvatljiv oblik financijske potpore, postoji li dovoljna potražnja ili interes za studentskim zajmovima te pod kojim uvjetima (kamatne stope, otplata u skladu s primanjima, razdoblje počeka, rokovi otplate itd.). Predstavnici studenata u projektu ACCESS istakli su kako postoji rizik da program zajmova u Hrvatskoj ne bude prihvaćen, osobito u kontekstu gospodarske krize te uz financijski rizik za studente u smislu nezaposlenosti nakon diplome. Podatak da su studentski zajmovi bili neuspješno uvedeni te zatim ukinuti u Sloveniji ranih 2000. -ih ukazuje na sličan potencijalni rizik u Hrvatskoj.

Ukoliko se utvrdi da postoji ozbiljna potražnja za studentskim zajmovima, sljedeći bi izazov bio osmišljavanje sustava zajmova koji bi bio financijski pristupačan, dobro vođen i, najvažnije, financijski održiv. To bi značilo procjenu vjerojatnosti nemogućnosti vraćanja zajmova u Hrvatskoj. Oblikovanje sustava zajmova je složenije (i skuplje) ukoliko se u nj uvrste opcije poput subvencioniranih kamatnih stopa ili otplate zajmova na temelju iznosa primanjâ. Ukupno gledano, opsežan sustav zajmova bi iziskivao velika početna ulaganja i bilo bi složeno njime upravljati; stoga, primjerice, OECD preporuča da se na početku uvedu zajmovi koji bi se odobravali na temelju provjere materijalnog statusa, a da postanu dostupni svima jednom kad se sustav učvrsti (Santiago i dr., 2008.).

2013. godine je započela studija izvodivosti uspostave sustava studentskih zajmova u jugoistočnoj Europi (Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Kosovu), na čelu s Njemačkom razvojnom bankom KfW. Stručna skupina projekta ACCESS preporuča donositeljima obrazovnih politika da pomno prate rezultate ove studije i utvrde potražnju za studentskim zajmovima u Hrvatskoj te razmisle o tomu koje bi opcije zajmova bile najodrživije i najprikladnije za hrvatske potrebe.

### **Razmisliti o osnivanju posebne agencije za implementaciju sustava financijskih potpora za studente**

Za administraciju bilo kakvog cjelovitog sustava financijskih potpora za studente, osobito zajmova, potrebna je neovisna agencija. Takav je slučaj u Švedskoj i Nizozemskoj (gdje agencije administriraju stipendije i zajmove) te u Austriji (gdje agencija administrira stipendije).

### **Osnovati nacionalnu bazu podataka o financijskim potporama za studente**

Na kraju, neophodna je nacionalna baza podataka o studentskim financijskim potporama kako bi se mogle pratiti druge stipendije koje studenti primaju (npr. od jedinica lokalne i područne [regionalne] samouprave) i napredovanje u studiju te kako bi se upravljalo aplikacijama i dokumentacijom studenata koji primaju financijsku potporu.

## 2.4

### Procjena širih financijskih posljedica reformiranja politika financijskih potpora i školarina

U zaključnom dijelu publikacije Stručna skupina projekta ACCESS pokušat će u glavnim crtama opisati potencijalne financijske implikacije dvaju mogućih sustava financijskih potpora za studente koji su, kako je navedeno u dijelu II.3., najprikladniji iz vizure socijalne dimenzije visokog obrazovanja. Premda ove financijske implikacije uglavnom ne ovise o izmjenama mehanizama cjelokupnog institucionalnog financiranja koje predlažemo u dijelu II.2., pitanje koja će se politika školarina primjenjivati paralelno sa sustavom financijskih potpora je svakako ključno i može uvelike utjecati na to koliko bi državu koštalo financirati takve politike.

Stručna skupina je izradila dva **pojednostavljena modela** navedenih sustava financijskih potpora za studente i **u glavnim crtama opisala** njihove potencijalne financijske implikacije u tri različite opcije politike školarina. Prilikom procjene financijskih implikacija koristili smo najbolje dostupne podatke, iako smo svjesni toga da su velikim dijelom manjkavi. Modeli i scenariji koje opisujemo stoga nisu detaljno razrađeni: točan izračun njihovih troškova bi iziskivao detaljnije osmišljavanje, što izlazi iz okvira projekta ACCESS. Cilj opisanih modela i scenarija je ilustrirati težak izbor s kojim se Hrvatska susreće u pogledu politika financijskih potpora za studente i javnog/privatnog financiranja visokog obrazovanja, kao i utvrditi glavne pokretače troškova (eng. *cost-drivers*) za svaku opciju (tj. koji modeli ili opcije politika izazivaju najveće promjene troškova).

#### Mogući sustavi financijskih potpora za studente i opcije školarina za Hrvatsku

##### Dva najpravednija modela: cjelovit sustav financijskih potpora za većinu studenata ili ciljane financijske potpore za studente iz najranjivijih skupina

Stručna skupina projekta ACCESS je u dijelu II.3. opisala opcije za pravedan sustav financijskih potpora za studente u Hrvatskoj, koji se dijelom temelji na komparativnoj studiji sustava potpora u drugim zemljama koje su sudjelovale u projektu. U sljedećem dijelu iznosimo dva jednostavna modela koja je Stručna skupina osmislila na temelju najpravednijih sustava financijskih potpora za studente:

- **1. sustav: cjelovit sustav financijskih potpora za studente**

U takvom bi sustavu svi studenti u Hrvatskoj imali pravo na neki oblik izravne financijske potpore (u vidu stipendija i/ili zajmova). Vrste i iznosi potpora (udjel potpora dodijeljen u obliku stipendije i/ili zajma) bi se razlikovali prema socioekonomskom statusu. Općenito gledano, niži socioekonomski status studenata bi značio da će im sustav pokriti veći udjel procijenjenih troškova te da će manji udjel potpore biti u obliku zajma. Takav je sustav u dijelu II.3. opisan kao „idealna“ u smislu pravednosti, iako je evidentno da bi imao velike financijske posljedice po sustav financiranja visokog obrazovanja



- **2. sustav: sustav ciljanih financijskih potpora za studente nižeg socioekonomskog statusa**

Takav bi sustav imao manju širinu i skromnije financijske implikacije u odnosu na prvi sustav: potpore u obliku stipendija i zajmova bi primali samo najpotrebitiji studenti (ili druge prioritete skupine). Za potrebe scenarija i modela koje navodimo, ovu smo skupinu proizvoljno zacrtali na 20% studentske populacije u Hrvatskoj. U dijelu II.3. je navedeno da bi takav sustav bio „minimalan“ uvjet u smislu osiguravanja pravednog pristupa visokom obrazovanju.

Premda pitanje održivosti **sustava studentskih zajmova u Hrvatskoj** nipošto nije sigurno<sup>25</sup>, oba sustava financijskih potpora za studente koje opisujemo uključuju „program socijalnih studentskih zajmova“. Radi se o državnom programu zajmova koji funkcionira na temelju sljedećih načela:

- osiguravanje državnih jamstava za studentske zajmove (država pristaje pokriti troškove u slučaju da student ne može otplatiti zajam)
- mjere osiguranja za studente i diplomante koji iz različitih razloga (zdravstvenih razloga, nezaposlenosti, niskog dohotka, roditeljstva, nastavka studija itd.) nisu u mogućnosti otplaćivati zajam prema dogovorenom rasporedu. To bi osiguralo „socijalni“ element programa zajmova, za razliku od stroge provedbe pravila otplate neovisno o konkretnim uvjetima studenata.

Još jednom ističemo kako oblikovanje takvog sustava zajmova ostaje izvan granica projekta ACCESS. Uključili smo ga u modele koje opisujemo jer bi imao velike posljedice u smislu povećanja troškova državnog financiranja financijskih potpora za studente. Također predstavlja koristan mehanizam kad je riječ o manjkavim postupcima provjere materijalnog statusa: studenti ili obitelji koji imaju „prikrivene resurse“ će prije prihvatiti stipendije čiji iznosi premašuju njihove potrebe negoli zajmove koje ne trebaju.

Valja istaći kako se Stručna skupina ne zalaže za program socijalnih zajmova kao idealan sustav financijskih potpora za studente u smislu pravednosti, već isključivo kao jedan potencijalni element sustava financijskih potpora. Ukoliko Hrvatska odluči da joj takav program zajmova ne treba, bilo iz razloga pravednosti, socijalne politike ili financijske održivosti, model koji opisujemo niže može se prilagoditi. Posljedica bi bila ili veća potreba za državnim financiranjem kako bi se održale različite razine financijskih potpora (u smislu postotka pokrivanja procijenjenih troškova studenata) ili pak manja financijska pokrivenost procijenjenih studentskih potreba s obzirom na postojeće javne izdatke.

### **Kombinacije politika školarina i modelâ financijskih potpora za studente variraju od sustava bez školarina do sustava univerzalnih školarina**

Kao što je navedeno na početku ovog dijela, na sustave financijskih potpora svakako utječu politike školarina koje su na snazi u određenom sustavu visokog obrazovanja. U scenarijima procjene financijskih posljedica dvaju sustava financijskih potpora za studente, Stručna skupina je razmotrila tri mogućnosti politika školarina.

- **1. opcija: nema naplate školarina**

U dijelu II.2. je navedeno kako je ovo „idealna“ politika iz vizure pravednosti jer bi uklonila potencijalnu financijsku prepreku pristupu visokom obrazovanju za ranjive skupine<sup>26</sup>. Jednako kao i cjelovit sustav financijskih potpora za studente, ovakva politika ima značajne financijske implikacije. Stručna ju je skupina ipak odlučila uvrstiti u izrade modela.

- 

<sup>25</sup> Upućujemo čitatelje na raspravu u III. dijelu, osobito studiju koju vodi Njemačka razvojna banka KfW o izvodljivosti sustava studentskih zajmova u jugoistočnoj Europi.

<sup>26</sup> Premda u opisu ove opcije stoji „nema naplate školarina“, u stvarnosti bi postojala ograničenja u smislu broja diploma i godina studiranja na koje bi studenti imali pravo bez plaćanja školarina.

Za potrebe utvrđivanja financijskih posljedica ovakve opcije po državni proračun za visoko obrazovanje, Stručna skupina je pretpostavila da bi ukupne prihode od školarina koje bi institucije visokog obrazovanja „izgubile“ ukidanjem školarina nadoknadio veći iznos financiranja od strane Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta (MZOS) kako bi se očuvala stabilnost sektora. Procjena financijskih posljedica ove opcije (koju opisujemo niže u tekstu) ukazuje na to da bi proračun MZOS-a za visoko obrazovanje trebalo povisiti za 31%

- **2. opcija: školarine za sve**

Ova se opcija temelji na održavanju trenutnih razina prihoda od školarina (iz 2010. godine), ali uz veću pravednost sustava školarina u odnosu na dualni sustav u kojemu neki studenti plaćaju školarine a drugi ne (praksa koja je zapravo nastavljena u linearnom modelu školarina). Umjesto toga, teret plaćanja školarina bi se rasporedio na sve studente, a ne isključivo na one koji studij upišu izvan državno subvencionirane upisne kvote (i izvanredne studente) ili koji ne ostvare potrebni prag ECTS bodova. Na temelju podataka iz istraživanja EUROSTUDENT, prosječna školarina u ovom sustavu iznosila bi **5.000 HRK/670 EUR godišnje**

- **3. opcija: viši iznosi školarina za sve**

Posljednja opcija politike školarina se temelji na prosječnom iznosu koji u ovom trenutku (2010. godine) plaćaju svi studenti koji nisu oslobođeni plaćanja (redoviti studenti koji studiraju uz plaćanje te izvanredni studenti). Na temelju podataka iz istraživanja EUROSTUDENT, prosječna bi školarina u ovom sustavu iznosila **8.800 HRK/1.170 EUR godišnje** (što je 75% više u odnosu na opciju „školarine za sve“). Takav bi sustav još uvijek bio pravedniji u odnosu na dualni sustav školarina, no s obzirom da bi se u sustavu povećala ukupna količina školarina, potreba za pravednim sustavom financijskih potpora za studente još je veća negoli u prve dvije opcije.

Iako su školarine iznad 1.000 EUR godišnje relativno visoke u europskim okvirima, ovi bi iznosi još uvijek bili znatno niži u odnosu na stvarne troškove visokog obrazovanja (nove školarine u Ujedinjenoj Kraljevini iznose preko 10.000 EUR godišnje).

Ova bi opcija bila obrnuti scenarij u odnosu na opciju bez školarina: s obzirom na veće ukupne prihode od školarina u sustavu, MZOS bi smanjilo financiranje institucijama i realociralo „ušteđena sredstva“ u financiranje poboljšanog sustava financijskih potpora za studente koji bi takva politika iziskivala. Procjena ovog modela je da bi uvođenje viših iznosa školarina za sve studente omogućilo MZOS-u da realocira 23% sadašnjeg proračuna za visoko obrazovanje u sustav financijskih potpora za studente<sup>27</sup>.

## Važne pretpostavke modela

### Studenti se uvelike oslanjaju na obitelji i zaposlenje kao izvore financiranja, što dovodi do pitanja u pogledu pravednosti

Istraživanje EUROSTUDENT sadrži detaljne podatke o tomu kako studenti u Hrvatskoj pokrivaju izravne troškove studiranja i životne troškove (2010. godine). Podaci (prikazani u Slici II.2 niže) uvjerljivo ukazuju na nedostatak solidnog sustava financijskih potpora za studente u Hrvatskoj: svega 13% troškova se pokriva iz stipendija i zajmova<sup>28</sup>. Glavni izvori financiranja su obitelj i ušteđevina (54%) te plaćeno zaposlenje (29%). Ranije smo naveli kako obiteljsko financiranje može biti problematično iz perspektive pravednosti za studente čije obitelji ih nisu u mogućnosti uzdržavati, dok financiranje radom može biti pokazatelj prevelike zaposlenosti hrvatskih studenata. To može usporiti napredovanje u studiju, osobito studenata nižeg socioekonomskog statusa, za koje je iz podataka istraživanja EUROSTUDENT vidljivo da češće studiraju uz rad.

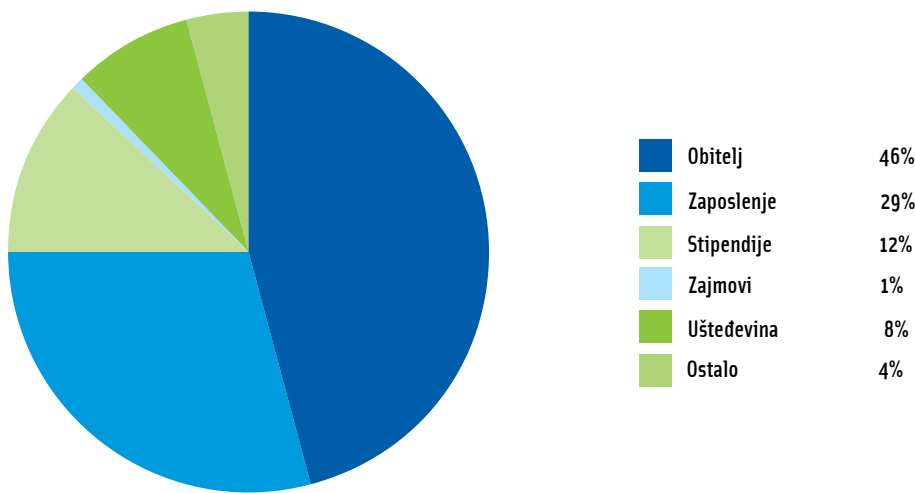
<sup>27</sup> Valja reći da ovaj scenarij podrazumijeva izostanak povećanja ukupnog iznosa državnog financiranja, premda je nizak u usporedbi sa zemljama EU.

<sup>28</sup> Valja, međutim, reći da Slika II.2 ne prikazuje podatke o neizravnim financijskim potporama u obliku subvencija, koje zaista utječu na snižavanje životnih troškova studenata.



Iz ovih razloga dolazimo do jakog argumenta u prilog povećanju uloge države u financiranju studenata tijekom studija, osobito onih iz ranjivih skupina.

**Slika 2.2 Procjena trenutnih izvora financiranja troškova studiranja (2010.)**



Izvor: ekstrapolacija iz nacionalnog izvješća EUROSTUDENT (Farnell i dr., 2012.).

### **Država bi trebala omogućiti financijsku potporu studentima, osobito ranjivih skupina, no vlastiti prihod bi isto tako trebao biti dijelom ukupnog studentskog financiranja**

Jedno od osnovnih pitanja pri osmišljavanju i oblikovanju sustava financijskih potpora za studente jest koji udjel troškova studiranja bi sustav trebao pokriti te kako bi dostupnost trebala varirati s obzirom na socioekonomski status. U mnogim se europskim zemljama pri odgovoru na ova pitanja razmatra rad studenata. Drugim riječima, valja donijeti odluku o tomu do koje je mjere poželjno i razumno očekivati od studenata da samostalno financiraju dio svojih studijskih troškova putem plaćenog zaposlenja, a zatim utvrđena očekivanja uvrstiti kao faktor u osmišljavanju sustava financijskih potpora.

Mišljenje je Stručne skupine da bi sustav financijskih potpora za hrvatske studente trebalo oblikovati tako da se od studenata očekuje da sami financiraju dio životnih troškova putem honorarnog rada. Slika II.2 upućuje na to da su 2010. godine hrvatski studenti u prosjeku zarađivali 9.135 HRK/1.215 EUR godišnje vlastitim radom (29% od 31.500 HRK/4.200 EUR). Ta brojka odgovara otprilike 57 radnih dana godišnje (procjena na temelju 160 HRK/21 EUR dnevno)<sup>29</sup>. Ukoliko se odbije 20 dana praznika, to bi značilo da studenti tijekom semestra rade otprilike osam sati tjedno. Stručna skupina smatra kako se ne radi o pretjeranom opterećenju koje bi usporilo napredovanje u studiju.

<sup>29</sup> Radi se o gruboj procjeni na temelju informacija koje su naveli studenti koje smo konzultirali u sklopu projekta: studenti navode da je prosječna cijena studentskog rada oko 20 HRK/2,66 EUR neto po satu (premda može iznositi između 15 HRK i 25 HRK po satu) te da je to prosječna cijena obavljanja administrativnih poslova. Dolazimo do izračuna od 160 HRK/21 EUR neto po danu studentskog rada.

Iz tog je razloga u izradi modela pretpostavljeno da su studenti u mogućnosti zaraditi za 20% svojih troškova života i studiranja honorarnim radom: u prosjeku 6.300 HRK/840 EUR godišnje ili 40 radnih dana u godini (20 radnih dana preko praznika te četiri sata tjedno tijekom semestra).

### Komparativna perspektiva: jaki razlozi za povećanje izdataka za visoko obrazovanje u Hrvatskoj, osobito financijskih potpora za studente

U komparativnim studijama o financiranju visokog obrazovanja u Hrvatskoj i drugim zemljama koje su sudjelovale u projektu ACCESS (te usporedbama s podacima o zemljama EU-27) prikupljeni su sljedeći podaci:

**Tablica 2.6 Javni i privatni izdaci za visoko obrazovanje u odabranim europskim zemljama i postotak javnih izdataka kao izravno financiranje institucija (godina: 2010.)**

Druge zemlje u projektu ACCESS	Javni izdaci za visoko obrazovanje, izraženo u postotku BDP-a	Privatni izdaci za visoko obrazovanje, izraženo u postotku BDP-a	Ukupni izdaci za visoko obrazovanje, izraženo u postotku BDP-a	Postotak javnih izdataka za visoko obrazovanje kao izravno financiranje
Austrija	1,49%	0,18%	1,67%	75%
Mađarska	1,02%	0,30%	1,32%	85%
Njemačka	1,20%	0,20%	1,40%	82%
Slovenija	1,20%	0,18%	1,38%	78%
Švedska	1,82%	0,17%	1,99%	75%
<b>EU-27</b>	1,22%	0,39%	1,61%	75%
EU cilj do 2020.			2,00%	
<b>Hrvatska</b>	<b>0,82%</b>	<b>0,28%</b>	<b>1,10%</b>	<b>78%</b>

Izvor: Eurostat (u: Doolan i dr., 2012.)

Komparativni podaci upućuju na sljedeće:

- javni izdaci za visoko obrazovanje u Hrvatskoj su relativno niski
- suprotno tomu, privatni izdaci za visoko obrazovanje u Hrvatskoj su relativno visoki u odnosu na druge zemlje koje su sudjelovale u projektu ACCESS
- kombinacija izravnih državnih izdataka (za institucije) i neizravnih državnih izdataka (za studente) slična je drugim zemljama koje su uključene u studiju, premda ostaje upitno jesu li sve neizravne subvencije dosljedno navedene u svim zemljama.



U usporedbi s drugim zemljama EU te u odnosu na ciljani iznos EU 2020., trenutna razina državnih izdataka za visoko obrazovanje u Hrvatskoj upućuje na to da postoje jaki razlozi za povećanje državnog financiranja visokog obrazovanja, što uključuje financijske potpore za studente.

### C. Tehnički aspekti izrade modela

Na temelju opisanih sustava financijskih potpora za studente, Stručna je skupina projekta ACCESS izradila model (dalje u tekstu: model ACCESS), koji je odredio:

- pet različitih skupina studenata (prema socioekonomskom statusu)
- udjel procijenjenih studentskih troškova koji bi bio pokriven kroz financijske potpore studentima
- udjel potpora koji bi bio dodijeljen u obliku stipendija i zajmova.

Osnovni model (dalje u tekstu: „model ACCESS“), dakle, dolazi u dvije varijante, u skladu s dva sustava financijskih potpora za studente koje smo opisali ranije u tekstu (cjeloviti i ciljani). Za izradu modela je bio potreban niz tehničkih elemenata i različitih izvora podataka kako bismo osmislili formule za izračun procjene financijskog učinka na javne i privatne izdatke za visoko obrazovanje s obzirom na različite sustave financijskih potpora za studente i politika školarina. Također su bile potrebne brojne procjene i pretpostavke Stručne skupine. Tehničke aspekte ističemo dalje u tekstu.

#### Izvori podataka i pretpostavke korištene u procjeni financijskih posljedica uvođenja novih sustava financijskih potpora za studente i politika školarina

Bez detaljnog objašnjavanja cjelokupnog procesa izračunâ i formula, valja uzeti u obzir sljedeće parametre:

- **podaci o proračunu za visoko obrazovanje, BDP-u Hrvatske i drugi pokazatelji:** glavni izvori su bili hrvatski Državni zavod za statistiku i podaci Eurostata za 2010., kao i podaci Ministarstva financija o izdacima za visoko obrazovanje
- **ukupni troškovi studija kao osnova izračuna vrijednosti stipendija i zajmova:** na temelju podataka iz izvješća EUROSTUDENT pretpostavljeni su prosječni troškovi studija (izravni troškovi studiranja te troškovi života) od 31.500 HRK/4.200 EUR godišnje za sve skupine studenata. Koristili smo prosječne vrijednosti unatoč poznatoj činjenici da prosjek prikriva znatne razlike u troškovima studija: primjerice, troškovi su veći za studente koji plaćaju školarine, studente koji stanuju izvan mjesta roditeljskog doma i studente roditelje
- **procjena troška uvođenja državnog programa studentskih zajmova:** iako se radi o vrlo složenom pitanju koje valja detaljnije proučiti, model ACCESS pretpostavlja da bi potrebna sredstva za program socijalnih zajmova došla iz nekog drugog izvora osim proračuna MZOS-a, no da bi MZOS uložilo 33% godišnje vrijednosti odobrenih socijalnih zajmova u državni jamstveni fond koji bi trebao služiti za pokrivanje troškova eventualnih otpisanih dugova zbog nemogućnosti vraćanja zajmova
- **trenutni izdaci za neizravne financijske potpore ostaju na istoj razini:** Stručna skupina je pretpostavila da bi neizravne financijske potpore za studente (subvencionirana prehrana i stanovanje, prijevoz, zdravstveno osiguranje i neoporeziv rad) ostale na sadašnjim razinama. Isključivi razlog pretpostavke je bilo pojednostavljenje izrade modela ACCESS. Stručna skupina i dalje smatra (kao što je navedeno u dijelu II.3.) da bi bilo optimalno ukinuti neke neizravne subvencije i realocirati sredstva u novi sustav financijskih potpora

- **trenutni izdaci za izravne financijske potpore (MZOS-a i drugih institucija) ostaju na istoj razini:** model ACCESS pretpostavlja da se vrijednosti stipendija MZOS-a i drugih stipendija (prema podacima izvješća EUROSTUDENT) neće mijenjati te da će se uvesti nacionalna baza podataka, što će omogućiti smanjivanje potpora studentima koji primaju stipendije iz drugih izvora
- **ukupni broj studenata kao osnova izračuna ukupnih troškova sustava:** osnova modela ACCESS je pretpostavka da ukupnu studentsku populaciju preddiplomskih i diplomskih studija u hrvatskom sustavu visokog obrazovanja čini 170.000 studenata. Stručna skupina je u tu brojku namjerno uračunala i apsolvente: radi se o otprilike 20.000 studenata koji se više ne vode u službenim statistikama, no i dalje su službeno upisani kao studenti, za njih radi nastavno i administrativno osoblje na institucijama i moguće je da su im dostupne neke od subvencija. Na kraju, valja reći da je brojka od 170.000 studenata namjerno korištena kao aproksimacija. Za model ACCESS nije nužna preciznost jer mu je cilj pružiti tek širok pregled financijskih posljedica.

### Ograničenja podataka korištenih u izradi modela

Prilikom razmatranja modela ACCESS koji ovdje predstavljamo valja uzeti u obzir sljedeće aspekte dostupnosti i kvalitete podataka o visokom obrazovanju:

- **ograničenja podataka iz izvješća EUROSTUDENT o studentskim financijama:** rezultati istraživanja EUROSTUDENT predstavljaju važan novi izvor podataka o visokom obrazovanju u Hrvatskoj, a statistički reprezentativan uzorak provedene ankete donositeljima obrazovnih politika pruža pouzdane podatke na nacionalnoj razini o socijalnom profilu i životnim uvjetima studenata u Hrvatskoj. Istraživanje EUROSTUDENT je također prva studija o troškovima i izvorima prihoda hrvatskih studenata. Istovremeno, kao što je slučaj s većinom anketa koje od sudionika iziskuju informacije o troškovima i/ili primanjima, dio ispitanika je ove informacije odlučio zadržati za sebe, dok neki drugi studenti, koji se ne uzdržavaju samostalno, nemaju jasan pojam o tomu koliko točno iznosi njihova potrošnja ili prihodi. Iz tog razloga ekstrapolacija financijskih podataka iz rezultata istraživanja EUROSTUDENT u svrhu procjene troškova i izvora financiranja ukupne populacije od oko 170.000 preddiplomskih i diplomskih studenata u Hrvatskoj potencijalno ne daje potpunu sliku. Ovo ograničenje treba uzeti u obzir prilikom razmatranja financijskih posljedica koje predstavljamo u ovom dijelu
- **učestale izmjene politike školarina u Hrvatskoj:** među izazovima projekta ACCESS je i činjenica da se tijekom trajanja projekta (2010. -2013.) promijenilo više politika školarina. Velika je promjena bilo postupno uvođenje novog modela linearnih školarina<sup>30</sup>. Riječ je o relativno novoj politici čiji se utjecaj na prosječni iznos školarina koje plaćaju studenti (te posljedični ukupni prihod institucija od školarina) još uvijek ne zna niti je jasno kakve posljedice ima na ukupne iznose državnih izdataka za visoko obrazovanje. Iz tog je razloga Stručna skupina izradila model ACCESS i procijenila njegove financijske posljedice na temelju podataka o školarinama i javnim izdacima iz 2010. Te je godine linearni model školarina bio u ranoj fazi implementacije
- **ograničeni podaci o neizravnim financijskim potporama za studente:** nisu pronađeni nikakvi iscrpni podaci o troškovima neizravnih financijskih potpora za studente koje se financiraju izvan proračuna MZOS-a. Riječ je prvenstveno o subvencijama za prijevoz i zdravstveno osiguranje, kao i o gubitku potencijalnih poreznih prihoda uslijed neoporezivog studentskog rada. To znači da projekcije financijskih posljedica potcjenjuju ukupne troškove sustava financijskih potpora studentima (iako je to slučaj i s trenutnim Eurostatovim i Vladinim statistikama)

<sup>30</sup> Kao što je objašnjeno u II. dijelu, prema linearnom sustavu MZOS institucijama visokog obrazovanja subvencionira školarine u fiksnim iznosima po studentu kako bi se pokrili cjelokupni troškovi školarina za redovite studente prvih godina preddiplomskih i diplomskih studija. Ukoliko studenti svake akademske godine uspiju ostvariti određeni broj ECTS bodova (koji trenutno iznosi 55 ECTS), MZOS nastavlja subvencionirati njihove školarine i omogućava im studiranje do završetka studija bez plaćanja školarina. Ukoliko studenti ne uspiju ostvariti minimalni zadani broj ECTS bodova, institucije im mogu naplaćivati iznose školarina u skladu s bodovima koji im nedostaju.





- **ograničeni podaci o stipendijama koje dodjeljuju institucije osim MZOS-a:** rezultati istraživanja EUROSTUDENT ukazuju na to da za hrvatske studente postoji popriličan broj stipendija povrh ograničenog broja stipendija koje se dodjeljuju u sklopu programâ MZOS-a. Stručna je skupina stoga ekstrapolacijom rezultata uzorka istraživanja EUROSTUDENT na ukupnu studentsku populaciju došla do procjene ukupnog financiranja u obliku stipendija u sustavu (množenjem prosječne godišnje vrijednosti stipendija u ukupnoj strukturi studentskih primanja brojem studenata - 170.000).

Na temelju navedenih pretpostavka i podataka, model ACCESS mjeri financijske posljedice različitih scenarija školarina/ sustava financijskih potpora u smislu:

- potrebnih promjena u ukupnom proračunu MZOS-a za visoko obrazovanje
- javnih i privatnih izdataka za visoko obrazovanje, izraženih u postotku BDP-a
- udjela izravnih i neizravnih javnih izdataka za visoko obrazovanje
- položaja Hrvatske u odnosu na druge zemlje koje su sudjelovale u projektu ACCESS te na zemlje EU-27.

### Pregled modela ACCESS

Osnovni element modela ACCESS jest tablica ili matrica financijskih potpora za studente koju smo ukratko opisali u dijelu II.3. U svrhu pojednostavljenja smo razvrstali studente u pet skupina jednake veličine prema socioekonomskom statusu, premda bi se sustav financijskih potpora mogao organizirati na više različitih načina u smislu broja i veličina skupina. Za svaku skupinu tablica navodi koji bi udjel procijenjenih studentskih troškova bio pokriven te koliki bi udjeli potpora bili dodijeljeni u obliku stipendija, a koji u obliku zajmova.

#### Izrada modela ACCESS (prva verzija): cjelovite financijske potpore studentima

Sustav cjelovitih financijskih potpora za studente je najsloženiji za pretvoriti u model jer uključuje utvrđivanje niza parametara. Sljedeća tablica prikazuje prijedlog modela ACCESS u smislu udjela troškova koji bi bili pokriveni za svaku od pet socioekonomskih skupina te koliki bi udjeli potpora bili dodijeljeni u obliku stipendija, a koji u obliku zajmova.

**Tablica 2.7 Model ACCESS (prva verzija): sustav cjelovitih financijskih potpora za studente u Hrvatskoj**

Skupine prema socioekonomskom statusu	Postotak studenata u skupini	Postotak pokrivanja utvrđenih troškova	Postotak potpora u obliku stipendija	Postotak potpora u obliku zajmova
Skupina 1 - najviši socioekonomski status	20%	20%	30%	70%
Skupina 2	20%	30%	40%	60%
Skupina 3	20%	50%	50%	50%
Skupina 4	20%	60%	60%	40%
Skupina 5 - najniži socioekonomski status	20%	70%	70%	30%

Ovaj raspored postotaka predstavlja relativno konzervativan prijedlog koji ne predlaže pokrivanje svih troškova u potpunosti ni za jednu skupinu (uključivši 20% studenata najnižih primanja) te stavlja relativno jak naglasak na zajmove. Razlozi su pragmatični, s obzirom na to da je sustav vrlo skup. Za ilustraciju, kad bi se razmišljalo o izdašnijem modelu sustava financijskih potpora (koji bi pokrivao i do 100% troškova za skupinu najnižih primanja) s varijabilnom komponentom zajmova (50% za skupinu najviših primanja, sve do 20% za skupinu najnižih primanja), procjenjujemo kako bi to iziskivalo povećanje izdataka MZOS-a za visoko obrazovanje od 84% (uz pretpostavku da se sustav školarina ne mijenja). Iz tog se razloga Stručna skupina odlučila za nešto skromnije udjele pokrivanja utvrđenih studentskih potreba i veći doprinos od zajmova, kao što je prikazano. Naravno, postoji mnogo alternativa koje bi se mogle preraditi u modele.

Ishod sustava cjelovitih financijskih potpora za studente u smislu različitih izvora financiranja troškova života i studiranja prikazan je u tablici niže. U tablicu je uvrštena ranija pretpostavka u pogledu honorarnog rada studenata (koji bi činio 20% primanja neovisno o socioekonomskom statusu) te usporedba ishoda s originalnom strukturom izvora primanja prema rezultatima istraživanja EUROSTUDENT (za 2010. godinu).

**Tablica 2.8 Izvori financiranja troškova života i studiranja u sustavu cjelovitih financijskih potpora za studente**

Skupine prema socioekonomskom statusu	Izvori studentskih primanja				
	Honorarni rad	Stipendije	Zajmovi	Obiteljska potpora	Ukupno
Skupina 1 - najviši socioekonomski status	20%	6%	14%	60%	100%
Skupina 2	20%	12%	18%	50%	100%
Skupina 3	20%	25%	25%	30%	100%
Skupina 4	20%	36%	24%	20%	100%
Skupina 5 - najniži socioekonomski status	20%	49%	21%	10%	100%
<b>Prosjek</b>	<b>20%</b>	<b>26%</b>	<b>20%</b>	<b>34%</b>	<b>100%</b>
<b>EUROSTUDENT 2010. (bez 4% drugih izvora)</b>	<b>29%</b>	<b>12%</b>	<b>1%</b>	<b>54%</b>	<b>96%</b>
<b>Razlika (u postotnim bodovima)</b>	<b>-9</b>	<b>+14</b>	<b>+19</b>	<b>-20</b>	<b>-</b>

Ovakav model cjelovitih potpora ima dvije glavne posljedice: smanjuje udjel troškova koji moraju pokriti studenti i njihove obitelji i rad studenata te znatno povećava količine stipendija i zajmova u sustavu financijskih potpora. Uslijed varijabilnih iznosa potpora s obzirom na socioekonomski status, obiteljski doprinosi čine svega 10% studentskih troškova za skupinu najnižih primanja te se povećavaju do 60% za skupinu najviših primanja.



### Izrada modela ACCESS (druga verzija): ciljane financijske potpore studentima

Model financijskih potpora koji bi bio ciljano usmjeren isključivo na studente najnižeg socioekonomskog statusa (Skupina 5) je, naravno, lakše izraditi i troškovi su mu manji negoli troškovi cjelovitog modela. Sljedeća tablica prikazuje drugi model ACCESS, koji koristi jednake udjele pokrivanja financijskih potreba i jednaku kombinaciju stipendija/zajmova kao i za Skupinu 5 u prethodnom modelu.

**Tablica 2.9 Model ACCESS (druga verzija): sustav ciljanih financijskih potpora isključivo za studente nižeg socioekonomskog statusa u Hrvatskoj**

Skupine prema socioekonomskom statusu	Postotak studenata u skupini	Postotak pokrivanja utvrđenih troškova	Postotak potpora u obliku stipendija	Postotak potpora u obliku zajmova
Skupina 1 - najviši socioekonomski status	20%	0%	0%	0%
Skupina 2	20%	0%	0%	0%
Skupina 3	20%	0%	0%	0%
Skupina 4	20%	0%	0%	0%
Skupina 5 - najniži socioekonomski status	20%	70%	70%	30%

Ovaj sustav ciljanih financijskih potpora bi imao jednake posljedice kakve za studentsku Skupinu 5 (najnižeg socioekonomskog statusa) prikazuje Tablica II.7. Svi ostali studenti bi, međutim, morali nastaviti (kao i dosad) financirati troškove studija kombiniranjem obiteljske financijske potpore, honorarnog zaposlenja i (ograničenih) stipendija i zajmova.

Ipak, kao što je navedeno u dijelu II.3. ovog izvješća, ovaj model, prema mišljenju Stručne skupine, predstavlja „minimalni standard“ u pogledu pravednosti i nije idealan izbor obrazovnih politika stoga što bi strogi prag primanja kao kriterij dodjele financijske pomoći vjerojatno opteretio studente iz ranjivih skupina čiji prihodi tek neznatno prelaze minimum.

### Financijske posljedice različitih scenarija: nacionalni proračun za visoko obrazovanje

Dvije verzije modela ACCESS za financijske potpore i tri opcije politika školarina koje smo opisali daju šest scenarija koje prikazujemo u sljedećoj tablici.

**Tablica 2.10** Šest scenarija financijskih potpora za studente/politika školarina

SUSTAVI FINANCIJSKIH POTPORA ZA STUDENTE	OPCIJE ŠKOLARINA		
	Nema naplate školarina	Školarine za sve (5.000 HRK)	Viši iznosi školarina za sve (8.800 HRK)
Model ACCESS (1): cjelovite financijske potpore za studente	Scenarij 1	Scenarij 2	Scenarij 3
Model ACCESS (2): ciljane financijske potpore za studente nižeg socioekonomskog statusa	Scenarij 4	Scenarij 5	Scenarij 6

Na temelju ovih šest scenarija mogu se izračunati vjerojatne financijske posljedice implementacije dva modela ACCESS u tri okruženja različitih politika školarina. Kao što je navedeno u poglavlju C, izračun se temelji na podacima o hrvatskom proračunu za visoko obrazovanje (izvor: Eurostat i Ministarstvo financija Republike Hrvatske) i uvrštavanju podataka o ukupnim studentskim troškovima ekstrapoliranih iz izvješća EUROSTUDENT u tablicu koja sadrži postotke dodijeljenih financijskih potpora (te udjele stipendija i zajmova) iz dva modela. Sljedeća tablica prikazuje ishode u smislu procjene utjecaja različitih scenarija na izdatke MZOS-a za visoko obrazovanje.

**Tablica 2.11** Procjena financijskih posljedica šest scenarija financijskih potpora za studente/politika školarina: procjena potrebnog povećanja proračuna MZOS-a za visoko obrazovanje

SUSTAVI FINANCIJSKIH POTPORA ZA STUDENTE	OPCIJE ŠKOLARINA		
	Nema naplate školarina	Školarine za sve (5.000 HRK)	Viši iznosi školarina za sve (8.800 HRK)
Model ACCESS (1): cjelovite financijske potpore za studente	+72%	+51%	+35%
Model ACCESS (2): ciljane financijske potpore za studente nižeg socioekonomskog statusa	+50%	+22%	+1%



Dva scenarija s opcijom „školarina za sve“ ukazuju na razliku u financijskim implikacijama dva modela ACCESS za financijske potpore studentima: procjena troškova sustava cjelovitih potpora (čak i u najskromnijim parametrima prikazanim u Tablici II.9) je više nego dvostruko viša u odnosu na sustav ciljanih potpora.

Financijske implikacije preostala četiri scenarija ovise o dva faktora: troškovima odabranog sustava financijskih potpora i promjenama koje bi to izazvalo u ukupnim institucionalnim prihodima od školarina te posljedicama takvog razvoja na razinu javnog financiranja institucija<sup>31</sup>. U dva scenarija gdje se školarine ne naplaćuju procjenu povećanja javnog financiranja institucija koje bi nadoknadilo gubitak prihoda od školarina (već navedeno povećanje izdataka MZOS-a za 31%) treba dodati osnovnim troškovima sustava financijskih potpora za studente, kako je navedeno u scenarijima „školarine za sve“<sup>32</sup>.

U scenarijima „viši iznosi školarina za sve“, osnovni se troškovi sustava financijskih potpora za studente (vidi stupce „školarine za sve“) smanjuju za iznose institucionalnog financiranja koje je MZOS u mogućnosti realocirati u financijske potpore studentima, s obzirom na to da se ukupan prihod od školarina u sustavu povećava (u iznosu smanjenja financiranja od strane MZOS-a za 23%, kako je navedeno ranije)<sup>33</sup>.

### Financijske posljedice različitih scenarija: izdaci za visoko obrazovanje u europskom kontekstu

U ovom smo dijelu ranije prikazali usporedne podatke o izdacima za visoko obrazovanje u Hrvatskoj i drugim zemljama koje su sudjelovale u projektu ACCESS te zemljama EU-27 (Tablica II.6.). Na temelju izračuna financijskih posljedica svakog od šest scenarija na hrvatski nacionalni proračun za visoko obrazovanje, sljedeća tablica prikazuje kako bi svaki scenarij utjecao na komparativni položaj Hrvatske spram navedenih zemalja (i prosjeka EU-27) u pogledu javnih, privatnih i ukupnih izdataka za visoko obrazovanje u Hrvatskoj, kao i u pogledu udjela izravnog javnog financiranja. Kad je riječ o izravnom javnom financiranju, taj je pokazatelj osobito vrijedan u smislu utvrđivanja opsega sustava financijskih potpora, s obzirom da se neizravno javno financiranje obično sastoji od sredstava koja se isplaćuju pojedincima (tj. sredstava koja se dodjeljuju kroz sustav financijskih potpora za studente).

<sup>31</sup> Promjene školarina također utječu (iako u manjoj mjeri) na ukupne iznose sredstava koje treba omogućiti sustav financijskih potpora jer povećavaju/smanjuju prosječne utvrđene troškove studenata koji bi se mogli kvalificirati za financijske potpore.

<sup>32</sup> Činjenica da, primjerice, u sustavu ciljanih potpora scenarij u kojemu se školarine ne naplaćuju donosi povećanje financiranja od strane MZOS-a za otprilike 50%, a ne 53% (22%+31%) odražava niži prosjek troškova po studentu. Ovaj faktor više dolazi do izražaja u sustavu cjelovitih potpora jer je broj studenata koji primaju potpore veći.

<sup>33</sup> Male razlike (primjerice, 51%-23% = 35%) su u ovom slučaju odraz viših prosječnih studentskih troškova.

**Tablica 2.12** Procjena učinka šest scenarija na izdatke za hrvatsko visoko obrazovanje u komparativnoj perspektivi

	Javni izdaci za visoko razovanje, izraženo u postotku BDP-a	Privatni izdaci za visoko obrazovanje, izraženo u postotku BDP-a	Ukupni izdaci za visoko obrazovanje, izraženo u postotku BDP-a	Postotak javnih izdataka kao izravno financiranje
Austrija	1,49%	0,18%	1,67%	75%
Mađarska	1,02%	0,30%	1,32%	85%
Njemačka	1,20%	0,20%	1,40%	82%
Slovenija	1,20%	0,18%	1,38%	78%
Švedska	1,82%	0,17%	1,99%	75%
EU-27	1,22%	0,39%	1,61%	75%
Cilj EU do 2020.			2,00%	
<b>Hrvatska</b> (scenariji razvrstani prema potrebnom povećanju proračuna MZOS-a)				
<b>Hrvatska, osnovica 2010.</b>	<b>0,82%</b>	<b>0,28%</b>	<b>1,10%</b>	<b>78%</b>
<b>Scenarij 6.</b> Ciljane potpore; viši iznosi školarina (povećanje od 1%)	0,83%	0,39%	1,21%	63%
<b>Scenarij 5.</b> Ciljane potpore; školarine za sve (povećanje od 22%)	1,00%	0,22%	1,22%	64%
<b>Scenarij 3.</b> Cjelovite potpore; viši iznosi školarina (povećanje od 35%)	1,11%	0,23%	1,34%	49%
<b>Scenarij 4.</b> Ciljane potpore; nema školarina (povećanje od 50%)	1,23%	0,00%	1,23%	73%
<b>Scenarij 2.</b> Cjelovite potpore; školarine za sve (povećanje od 51%)	1,24%	0,17%	1,41%	52%
<b>Scenarij 1.</b> Cjelovite potpore; nema školarina (povećanje od 72%)	1,41%	0,00%	1,41%	64%

Iscrpno razmatranje faktora u pozadini informacija prikazanih u Tablici II.12 prelazi granice ovog izvješća. Čitatelje koji



ova pitanja žele detaljnije proučiti upućujemo na dvije komparativne studije, o financiranju visokog obrazovanja te o sustavima financijskih potpora za studente, ranije objavljene u sklopu projekta ACCESS (v. Doolan i dr., 2012.; Doolan i dr., 2013.).

U pogledu financijskih implikacija šest scenarija financijskih potpora za studente/politika školarina i njihovog utjecaja na javne (izravne i neizravne) i privatne izdatke za visoko obrazovanje u Hrvatskoj, možemo donijeti sljedeće glavne zaključke:

- **ukupni izdaci za visoko obrazovanje:** nijedan od šest scenarija (uključujući i najskuplji – onaj u kojemu se školarine ne naplaćuju, a financijske potpore su cjelovite) ne bi ukupne izdatke za visoko obrazovanje u Hrvatskoj povisio na razinu blisku prosjeku EU-27 od 1,61% BDP-a ili ciljanom iznosu u EU do 2020. od 2,00% BDP-a. Tri scenarija bi, međutim, povećala ukupne izdatke za visoko obrazovanje na razine usporedive s Mađarskom, Slovenijom i Njemačkom
- **javni izdaci za visoko obrazovanje:** svi scenariji rezultiraju povećanjem javnih izdataka; u pet od šest slučajeva bi se radilo o znatnom povećanju (s 0,82% BDP-a u 2010. godini na 1,0%-1,41%). U tri slučaja bi došlo do povećanja javnih izdataka iznad prosjeka EU-27 od 1,22% BDP-a
- **privatni izdaci za visoko obrazovanje:** scenariji se znatno razlikuju po utjecaju koji bi imali na privatne izdatke za visoko obrazovanje. Prema izračunima Stručne skupine, dva scenarija u kojima se školarine ne naplaćuju bi smanjila privatne izdatke na nulu. Naravno, takav je ishod u stvarnosti nemoguć; to je posljedica ograničenih podataka korištenih u izradi modela ACCESS (v. bilješku za pojašnjenje)<sup>34</sup>. Ono što je jasno iz ove procjene je da bi ukidanje školarina definitivno drastično smanjilo privatne izdatke za visoko obrazovanje, jer se sustav posljednjih deset godina oslanjao na ova sredstva.

Scenariji „školarine za sve“ bi smanjili privatne izdatke u iznosima koji bi odgovarali stupnju dostupnosti odabranog sustava financijskih potpora za studente; jedan scenarij „viših školarina za sve“ bi povećao privatne izdatke (ukupno povećanje školarina nije neutralizirano ograničenom pokrivenošću sustava financijskih potpora), dok bi ih drugi smanjio (cjeloviti bi sustav financijskih potpora i više nego pokrio troškove viših ukupnih školarina). To znači da bi se u pet scenarija relativno visoki privatni izdaci za visoko obrazovanje u Hrvatskoj smanjili u odnosu na razine iz 2010. godine

- **udjel javnih izdataka kao izravno financiranje:** u svih šest scenarija se udjel javnih izdataka kao izravno financiranje smanjuje, dok se neizravni izdaci (tj. sredstva koja odlaze studentima, a ne institucijama) povećavaju uvođenjem sustava financijskih potpora za studente. Promjena je najveća u slučaju sustava cjelovitih potpora. Hrvatska bi u svih šest scenarija u ovom aspektu ostala ispod prosjeka EU-27. Ovaj pokazatelj zapravo uspoređuje javne izdatke za institucije s javnim izdacima za studente. Iako su potrebne dodatne studije, može se oprezno zaključiti da bi niži udjel izravnih izdataka u Hrvatskoj bio odraz uvođenja sustava financijskih potpora za studente koji su relativno bolje financirani negoli institucije visokog obrazovanja. Švedska je možda najbolji primjer u ovom smislu: ima najopsežniji sustav potpora među zemljama koje su sudjelovale u projektu ACCESS (daleko izdašniji od modela ACCESS), no izravna ulaganja u institucije i dalje čine 75% javnih izdataka. Jasno je da su razine izravnog institucionalnog financiranja jednako izdašne.

Ovaj posljednji zaključak pokazuje zašto se o budućnosti financijskih potpora za studente ne može raspravljati odvojeno

<sup>34</sup> Činjenica da privatni izdaci u ovom modelu padaju na nulu je rezultat manjkavosti dostupnih podataka i ograničenja izrade pojednostavljenog modela, kao što je slučaj bio u projektu ACCESS. Također je rezultat kombiniranja Eurostatovih podataka o privatnim izdacima s izračunima ukupnih prihoda od školarina u hrvatskom sustavu visokog obrazovanja na temelju ekstrapolacije financijskih podataka iz istraživanja EUROSTUDENT (prosječni iznosi školarina pomnoženi s ukupnim brojem studenata). Rezultat je takvog izračuna taj da je ukupna vrijednost prihoda od školarina u Hrvatskoj bila jednaka iznosima privatnih izdataka za visoko obrazovanje prema Eurostatu. Premda se može činiti kako to donekle podupire činjenicu da EUROSTAT pruža vrijedne podatke za donošenje javnih politika (s obzirom da su brojčane vrijednosti bliske), studija projekta ACCESS o financiranju visokog obrazovanja (Doolan i dr., 2012.) je pokazala da institucije visokog obrazovanja zarađuju 44%-68% vlastitih prihoda od školarina, što znači da evidentno imaju druge izvore vlastitih prihoda. To znači da su Eurostatovi podaci o privatnim izdacima nepouzdana i/ili da podaci istraživanja EUROSTUDENT nisu bilo dovoljno precizni.

od drugih strateških pitanja vezanih uz politike visokog obrazovanja općenito te, konkretno, uz financiranje visokog obrazovanja. Tom se pitanju vraćamo u posljednjem dijelu.

### **Dodatni scenarij: zadržavanje linearnog sustava školarina**

Kao što smo već spomenuli, ACCESS model financijskih potpora za studente i njihove financijske implikacije izrađeni su na temelju vrijednosti za 2010. godinu jer je politika linearnih školarina relativno nova i njezin utjecaj na ukupne prihode koje institucije visokog obrazovanja zarađuju od školarina još uvijek nije utvrđen. Iz tih razloga Stručna skupina nije izradila scenarije dva modela sustava financijskih potpora koji bi uključivali linearni sustav školarina. Ipak, moguće je naznačiti vjerojatne implikacije politike linearnih školarina na prihode institucija od školarina i na institucionalno financiranje te na temelju toga razmotriti moguće implikacije za sustave financijskih potpora studentima.

Najočitija posljedica nove politike linearnih školarina vidljiva je u promjeni broja studenata prema statusu plaćanja. Tablica prikazuje promjene u brojkama studenata u Hrvatskoj razvrstane prema statusu plaćanja školarina u posljednje tri godine.

**Tablica 2.13** Studenti u Hrvatskoj prema statusu plaćanja školarina

Godina	Redoviti studenti bez plaćanja	Redoviti studenti uz plaćanje	Izvanredni studenti	Ukupni broj studenata koji plaćaju školarine	Ukupno
2009/2010	59,508	50,128	35,627	85,755	<b>145,263</b>
2010/2011	73,150	38,801	36,796	75,597	<b>148,747</b>
2011/2012	74,488	38,360	40,009	78,369	<b>152,857</b>

Izvor: DZS (2011., 2012. i 2013.)

Posljedice su politike linearnih školarina povećanje broja redovitih studenata koji su oslobođeni plaćanja školarina za 15.000 i smanjenje broja redovitih studenata uz plaćanje za 7.000, dok je broj izvanrednih studenata, koji svi plaćaju školarine, porastao za 4.500 u trogodišnjem razdoblju. Ukupno gledano, školarine plaća 7.000 manje studenata u odnosu na godinu koju je model ACCESS uzeo za osnovicu. To znači da se ukupni prihod od školarina u sustavu visokog obrazovanja vjerojatno smanjio nakon 2010. i dalje će se smanjivati dok politika linearnih školarina ne bude provedena u potpunosti.

Pitanje iznosa školarina je složenije. Prosječna školarina koju su studenti plaćali 2010. godine iznosila je 8.800 HRK/1.170 EUR godišnje. U razdoblju 2010.-2012. MZOS je institucijama visokog obrazovanja isplaćivalo subvenciju od 3.650 HRK/485 EUR godišnje po svakom redovitom studentu koji je studij upisao unutar subvencionirane kvote. Studentima koji na studiju ne ostvare 55 ECTS bodova godišnje njihove institucije mogu naplaćivati školarine u skladu s ECTS bodovima koji im nedostaju. Stručna skupina nema dovoljno jasan uvid u to na koji se način utvrđuju iznosi linearnih školarina niti u ljestvicu ostvarenih bodova studenata ispod praga od 55 ECTS bodova. S tim bi podacima bilo moguće





nanovo izračunati financijske posljedice sustavâ financijskih potpora za studente na temelju trenutnih prihoda institucija u sklopu linearnog sustava školarina.

Bez obzira na to, promjene se kreću u jasnom smjeru:

- broj studenata koji studiraju uz plaćanje se smanjuje i vjerojatno će se nastaviti smanjivati sljedećih nekoliko godina
- u malobrojnijoj skupini studenata koji studiraju uz plaćanje se smanjio broj studenata koji plaćaju prosječni iznos školarine od 8.800 HRK/1.170 EUR te će se i dalje smanjivati
- broj studenata koji plaćaju linearne školarine (na temelju ostvarenih ECTS bodova) se povećao i dalje će se povećavati kako se linearni sustav bude počeo provoditi u potpunosti
- najvažnije, prosječan iznos linearne školarine na temelju ostvarenih ECTS bodova bit će znatno manji od 8.800 HRK/1.170 EUR, što znači da će se prosječni iznosi školarina smanjiti.

To znači da bi financijske implikacije oba opisana sustava financijskih potpora, ciljanog i cjelovitog, bile manje ako bi ih se uspostavilo u kontekstu politike linearnih školarina. Koliko manje, trenutno se ne može utvrditi. Valja, međutim, reći da niži prosječni iznosi školarina koji su posljedica manjih iznosa linearnih školarina znače da se potencijalna realokacija resursa MZOS-a u pravcu financijskih potpora uslijed povećanih ukupnih prihoda od školarina (koju smo predvidjeli u scenarijima „viših školarina za sve“) ne bi mogla ostvariti u okruženju linearnih školarina.

Ipak, kao što smo opisali u dijelu II.2., Stručna skupina je uočila niz slabosti i izazova ovakvog sustava. Ukoliko će ga glavni dionici u hrvatskome visokom obrazovanju željeti zadržati, Stručna skupina projekta ACCESS preporuča da se sustav prilagodi tako da se prepoznati problemi pokušaju riješiti. Ističemo preporuke Stručne skupine projekta ACCESS.

### Osigurati da model linearnih školarina bude pravedan, pošten, održiv i transparentan

- **pravednost:** u sustavu linearnih školarina se javlja temeljni problem pravednosti pristupa visokom obrazovanju, jer plaćanje školarina ovisi o akademskoj izvrsnosti, što može studente iz ranjivih skupina nesrazmjerno dovesti u nepovoljan položaj. Iako sustav sadrži zaštitne mehanizme za studente s invaliditetom, valjalo bi uvesti dodatne mjere za druge kategorije ranjivih skupina (putem oslobađanja plaćanja školarina utvrđenog na nacionalnoj razini i/ili putem sustava financijskih potpora).

Pored toga, unatoč uvođenju linearnog modela, ostala je praksa upisivanja znatnog broja izvanrednih studenata kao *de facto* redovitih studenata. S obzirom na to da ti studenti ne ulaze u linearni model, plaćaju pune iznose školarina i nemaju pravo na neizravne financijske potpore za studente, takvu nepravednu praksu treba prekinuti. Dok svi studenti ne budu studirali u linearnom modelu (ili dok status izvanrednih studenata ne bude zaista vezan uz studijsko opterećenje u vidu ECTS bodova), sustav školarina će biti duboko nepravedan

- **pošten sustav:** linearni sustav cjelokupnu odgovornost i „financijski rizik“ osiguravanja napredovanja u studiju prebacuje na studenta, umjesto da rizik podijeli s institucijama. Naime, potencijalno paradoksalna posljedica takvog modela jest da sveučilišta čiji su studenti uspješniji i u većim brojevima završavaju studij (što je poželjan rezultat) mogu imati manje ukupne prihode od državno subvencioniranih i privatnih školarina u odnosu na sveučilišta koja

imaju manje uspješne rezultate. Suprotan bi scenarij, u kojemu bi institucije primale više sredstava na temelju ECTS bodova koje studenti ostvare, mogao predstavljati pošteniji pristup podjeli rizika

- **održivost i transparentnost:** linearni model školarina je složen u smislu financijskog planiranja na razini države te na razini institucija visokog obrazovanja. Također je složen i netransparentan iz perspektive potencijalnih studenata. Veća transparentnost bi se mogla postići objavljivanjem vjerojatnosti ostvarivanja potrebnih ECTS bodova i završavanja studija na vrijeme (po pojedinom studijskom programu), na temelju studentskih rezultata iz prethodne akademske godine, a uzevši u obzir socijalni profil studentskog tijela.

Na kraju, Stručna skupina projekta ACCESS preporuča reguliranje iznosa školarina u Hrvatskoj (npr. utvrđivanjem fiksnih ili maksimalnih vrijednosti po akademskoj disciplini) kako bi se uklonile najveće razlike u razinama školarina koje trenutno postoje u sustavu javnog visokog obrazovanja.

Umjesto zaključka, naš kratki osvrt na politike linearnih školarina i njihovih implikacija za sustave financijskih potpora za studente ukazuje na to da će se usko povezana pitanja financiranja i politika financijskih potpora u hrvatskome visokom obrazovanju uvelike razmatrati i nakon projekta ACCESS, čiji je finalni rezultat ova publikacija. Članovi Stručne skupine su izrađeni model dostavili na uvid Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta i pozdravili bi priliku sudjelovati u njegovoj daljnjoj razradi nakon što opcije predloženih politika postanu jasnije, a dodatni podaci o financijskim i drugim implikacijama politike linearnih školarina postanu dostupni.

# Dodaci

---

## Rječnik pojmova

Iako je većina korištene terminologije usklađena s relevantnim naslovima hrvatske i međunarodne stručne literature te poznata dionicima u području visokog obrazovanja, smatramo kako bi sljedeće napomene i definicije pojedinih pojmova mogle biti od koristi u čitanju ovog izvješća:

**Bruto stopa upisa (eng. *gross enrolment ratio*):** označava broj studenata u visokom obrazovanju, bez obzira na dob, izražen u postotku dobne skupine 18–22 godine. Pokazatelj je stupnja sudjelovanja u visokom obrazovanju (za razliku od isključivog broja upisanih studenata).

**Financiranje putem cjelovitog proračuna i model proračuna popisa troškova (eng. *lump-sum funding; line-item funding*):** financiranje kroz cjeloviti proračun označava metodu alociranja državnih sredstava institucijama visokog obrazovanja na način koji im omogućava autonomiju u internoj raspodjeli sredstava prema vlastitim prioritetima. Za razliku od ovog modela, financiranje putem popisa troškova predstavlja oblik javnog financiranja koje od institucija visokog obrazovanja iziskuje da se pridržavaju predodređenih proračuna i ne ostavlja prostora za internu preraspodjelu sredstava.

**Inkrementalno ili „povijesno“ financiranje (eng. *incremental/historical funding*):** označava sustav financiranja u kojemu središnju ulogu igraju prethodne alokacije sredstava institucijama visokog obrazovanja (otud i izraz „povijesne alokacije“ ili „povijesno financiranje“), a manje su izmjene moguće na temelju povećanja broja studenata, zaposlenih itd.

**Institucije visokog obrazovanja:** u ovoj publikaciji autori koriste pojam „institucija visokog obrazovanja“ kao zajednički naziv za sveučilišta i njihove sastavnice (fakulteti, akademije i odjeli), veleučilišta i visoke škole. Samo u specifičnim kontekstima se navode termini „sveučilišta“, „fakulteti“ i dr. Ovaj pojam se koristi umjesto pojma „visoka učilišta“, koji je uvriježen termin u hrvatskom kontekstu, primarno kako bismo ga uskladili s pojmom koji se koristi u europskom kontekstu (u engleskom govornom području): *higher education institution*. Smatramo kako je ovaj pojam, koji obuhvaća širok raspon različitih institucija, najbolji zajednički naziv za potrebe komparativne analize različitih sustava visokog obrazovanja.

**Izravne i neizravne financijske potpore za studente:** izravne financijske potpore su stipendije i zajmovi, dakle novčana sredstva koja se izravno prenose pojedinim studentima te obično ne preciziraju za kakve su troškove namijenjena. Neizravne financijske potpore su različiti oblici subvencija i poreznih olakšica u sklopu kojih pojedini studenti ne primaju sredstva, već im se snižavaju troškovi određenih roba ili usluga ili im se olakšava pristup prihodima (npr. neoporezovani studentski rad). Konkretno, subvencije su prijenosi sredstava na institucije i usluge od kojih studenti mogu imati koristi ukoliko ih imaju priliku rabiti, kao što su stanovanje, prehrana i prijevoz.

**Izravni i neizravni javni izdaci za visoko obrazovanje:** izravni javni izdaci za visoko obrazovanje su sredstva koja se isplaćuju izravno institucijama visokog obrazovanja (ili izravno zaposlenicima sveučilišta), a obično uključuju sredstva za izvođenje nastave, istraživanje i razvoj. Neizravni izdaci za visoko obrazovanje su isplate državnih sredstava pojedincima ili kućanstvima u obliku izravnih financijskih potpora za studente (stipendija, zajmova i drugih naknada). Znatna razlika između izravnih i neizravnih izdataka za visoko obrazovanje trebala bi biti pokazatelj relativno visokih ulaganja u izravne mehanizme financijske potpore za studente.

**Izravni i neizravni troškovi visokog obrazovanja:** izravni troškovi visokog obrazovanja koje snose studenti su troškovi koji su izravno vezani uz studijski program, a uključuju prvenstveno školarine i ostale administrativne naknade koje studenti plaćaju institucijama, kao i obrazovne materijale (knjige, računala itd.). Neizravni studentski troškovi visokog obrazovanja su životni troškovi za vrijeme studiranja, a prvenstveno uključuju stanovanje, prehranu i prijevoz, kao i druge kategorije (troškove zdravstvene skrbi, skrbi za djecu, komunikacija, knjiga i obrazovnih materijala, društvenih i rekreativnih aktivnosti i dr.).

**Pravednost i poštenost:** u ovom se tekstu razlikuju pravi razlika između pojmova „pravednost“ i „poštenost“, iako su vrlo bliski u značenju. Pojam „pravednost“ se koristi kao prijevod engleskog pojma *equity* i odnosi se na *društvenu* pravednost. Prema ovom značenju, pravedan sustav visokog obrazovanja je sustav koji je socijalno uključiv te koji osigurava jednak pristup visokom obrazovanju i jednake prilike za uspjeh u visokom obrazovanju i za najranjivije društvene skupine.

„Poštenost“ se koristi kao engleski prijevod pojma *fairness*. U ovom tekstu se pojam razlikuje od „pravednosti“ na način da se odnosi na jednaka pravila i jednake prilike, ali koje nemaju nužno veze s društvenim nejednakostima. Drugim riječima, dok se nepravednost odnosi na stanje u kojem su ranjive društvene skupine u nepovoljnijem položaju u odnosu na druge, nepoštenost se odnosi na stanje u kojem su svi u jednako nepovoljnom položaju.

**Provjera materijalnog statusa (eng. *means-testing*):** označava metodu utvrđivanja kvalificira li se pojedina osoba ili obitelj za program državne financijske pomoći, a koristi se kako bi se sredstva usmjerila najpotrebitijima. Provjera materijalnog statusa može precizno odrediti prag primanja (osobnog dohotka i/ili primanja na razini kućanstva/obitelji) ispod kojega pojedinci ili obitelji imaju pravo na pomoć ili pak može dodjeljivati varijabilne progresivne iznose potpora u skladu s točnim iznosom primanja.

**Socioekonomski status:** procjena socijalnog položaja pojedinaca ili njihovih obitelji u odnosu na druge. Socioekonomski status se može utvrditi prema više pokazatelja: najvišoj razini obrazovanja roditelja, zanimanju, zaposlenju i statusu zaposlenosti roditelja, broju djece u obiteljima koje primaju socijalnu pomoć itd. U ovom izvješću koristimo dva zamjenska parametra socioekonomskog statusa: obrazovanje roditelja u smislu najviše razine obrazovanja koju su postigle majke i/ili očevi studenata, kao i samoprocjene vlastitog socioekonomskog statusa koje su studenti naveli u istraživanju EUROSTUDENT.

**Stipendije (eng. *grants, scholarships*):** stipendije su nepovratni prijenosi novca pojedincima u svrhu financijske potpore tijekom obrazovnog procesa. Autori ovog izvješća su odlučili kategorizirati sustave stipendija u „općenite stipendije“ (koje nisu kompetitivne i dostupne su znatnom broju studenata) i „ciljane stipendije“ (koje su usmjerene na specifične ciljeve te mogu ili ne moraju biti kompetitivne, a dostupne su manjem broju studenata).

Engleski izraz „*scholarship*“ se koristi u smislu „ciljanih stipendija“, koje su obično kompetitivne i dodjeljuju se (dijelom) na temelju akademske izvrsnosti te manjem broju studenata. Izraz „*scholarship*“ se u više zemalja koristi kao engleski prijevod nacionalnih izraza koji označavaju „stipendije“ („*grants*“). Također, čitatelje upućujemo na bilješku broj 23. u dijelu II.3.B za dodatno pojašnjenje.

**Stručno visoko obrazovanje/stručni studiji:** u binarnim se sustavima visokog obrazovanja ovaj pojam odnosi na dio sustava koji nudi studijske programe koji su više usmjereni na obrazovanje u struci (u ovom izvješću: „stručni studiji“) naspram teorijskih, akademskih studijskih programa koji se izvode na tradicionalnim istraživačkim sveučilištima (u

ovom izvješću: „sveučilišni studiji“). U engleskom jeziku odgovara pojmu „professional higher education“ (kojega koristi krovno Europsko udruženje institucija u visokom obrazovanju [European Association of Institutions in Higher Education, EURASHE]) i razlikuje se od pojma „vocational higher education“ ili „non-university higher education“, koji se ponekad koriste u međunarodnom kontekstu.

**Studenti s invaliditetom:** u ovom izvješću pojam koristimo za označavanje skupine studenata koja je u istraživanju EUROSTUDENT bila navedena kao „studenti s teškoćama“, a odnosi se na sljedeće:

- kronične bolesti
- fizičke teškoće (uključivši motoričke i senzorne teškoće, primjerice problemi s vidom i/ili sluhom)
- mentalne teškoće
- druge zdravstvene teškoće.

**Studenti zrelije dobi/zreliji studenti:** ovaj je pojam prijevod engleskog pojma *mature students* i odnosi se na takozvane „netradicionalne“ studente koji studij upisuju nekoliko godina nakon završetka srednje škole ili se nakon jednog završenog studija vraćaju kasnije u životu i upisuju drugi studijski program. Ne postoji međunarodno prihvaćena definicija „zrelijih studenata“. U nekim se zemljama taj pojam odnosi na studente koji studij prvi put upišu nakon 21. godine života, u drugima nakon 25. godine ili pak 30 ili više godina (European Commission, 2011.).

**Subvencije školarina:** u specifičnom kontekstu Hrvatske, ovaj pojam označava državna sredstva koja se od akademske godine 2012./2013. isplaćuju institucijama visokog obrazovanja za svakog studenta koji upiše prvu godinu studija (samo u slučaju redovitog studiranja) na preddiplomskoj i diplomskoj razini, kao i za studente narednih godina studija koji ostvare barem 55 ECTS bodova u prethodnoj akademskoj godini. Sredstva se isplaćuju u fiksnim iznosima po pojedinom studentu.

**Vlastiti prihodi i prihodi od trećih strana:** u ovom se izvješću pojam „vlastiti prihodi“ odnosi na sve prihode institucija visokog obrazovanja koji ne dolaze iz državnog proračuna – uključivši prihode od školarina, administrativnih naknada, razvojnih projekata, usluga, donacija itd. Prihodi od trećih strana su pak podkategorija u sklopu „vlastitih prihoda“ koja se odnosi na sve izvore financiranja koji ne dolaze iz državnih sredstava niti od školarina ili administrativnih naknada.

## Literatura

Altbach, P.G., Reisberg, L., Rumbley, L.E. (2009). *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution. A Report Prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education*. Pariz: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

Austrian Study Grants Authority (2011). *The Austrian study grant system*. Prezentacija za konzorcij projekta ACCESS. Preuzeto sa: [http://www.tempus-access.info/english/wp-content/uploads/2012/01/SBB\\_Austria-study-grant-system\\_2011.pdf](http://www.tempus-access.info/english/wp-content/uploads/2012/01/SBB_Austria-study-grant-system_2011.pdf)

Babić, Z., Matković, T., Šošić, V. (2006). Strukturne promjene visokog obrazovanja i ishodi na tržištu rada. *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 16 (108), 26–65.

Bilić, R. (2012). *Does a Zip Code Affect One's Chances of Getting into Higher Education? Local and Regional Inequalities of Access to Higher Education in Croatia*. MA Thesis 2011/12. Central European University, Department of Political Science. Preuzeto sa: [www.etd.ceu.hu/2012/bilic\\_ria.pdf](http://www.etd.ceu.hu/2012/bilic_ria.pdf)

Budak, J., Slijepčević, S., Švaljek, S. (2010). Financijske potpore studentima u sustavu visokog obrazovanja u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 17(2), 277–297.

Camilleri, A.F., Mühleck, K. (ur.) (2010). *Evolving Diversity: An overview of equitable access to higher education in Europe*. Bruxelles: MENON Network.

Canning, M., Godfrey, M., Holzer-Zelazewska, D. (2007). *Higher Education Financing in the New EU Member States: Levelling the Playing Field*. Washington D.C.: World Bank

Dolenec, D. (2010). *Modeli financiranja visokog obrazovanja: primjeri prakse u devet zemalja Europske unije*. Zagreb: Institut za razvoj obrazovanja. Preuzeto sa: [http://www.iro.hr/userdocs/File/Publikacije/IRO\\_Modeli\\_financiranja\\_visokog\\_obrazovanja\\_u\\_EU\\_2010.pdf](http://www.iro.hr/userdocs/File/Publikacije/IRO_Modeli_financiranja_visokog_obrazovanja_u_EU_2010.pdf)

Doolan, K., Dolenec, D., Domazet, M. (2013). *Hrvatski sustav financijske potpore za studente u europskom kontekstu: komparativna studija*. Zagreb: Institut za razvoj obrazovanja.

Doolan, K., Dolenec, D., Domazet, M. (2012). *Hrvatski sustav financiranja visokog obrazovanja u europskom kontekstu: komparativna studija*. Zagreb: Institut za razvoj obrazovanja.

Doolan, K. (2010). *"My dad studied here too": social inequalities and educational (dis)advantage in a Croatian higher education setting*. Doctoral dissertation, University of Cambridge.

Duke, C., Hasan, A., Cappon, R., Meissner, W., Metcalf, H., Thornhill, D. (2008). *OECD Reviews of Tertiary Education: Croatia*. Pariz: Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].

Education, Audiovisual and Culture Executive Agency / Eurydice [EACEA/Eurydice] (2011). *Modernisation of Higher Education in Europe: Funding and the Social Dimension*. Brussels: EACEA P9 Eurydice.

European Commission (2011). *Pre-study on the role of higher education institutions as providers of continuous professional learning and adult education*. Preuzeto sa: [http://ec.europa.eu/education/more-information/doc/2011/higher\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/more-information/doc/2011/higher_en.pdf)

European Commission, (2007). *Key Data on Higher Education in Europe: 2007 Edition*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (2006). *Modernisation Agenda for University Delivering On The Modernisation Agenda For Universities: Education, Research And Innovation. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*. COM(2006) 208 final.

European Commission (2006.b). *Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament: Efficiency and equity in European education and training systems*. COM(2006) 481 final.

European Students' Union (2012). *Bologna with Student Eyes 2012*. Brussels: European Students' Union.

European University Association (2012). The EUA Public Funding Observatory. Access at: <http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/governance-autonomy-and-funding/public-funding-observatory.aspx>

Eurostat (n.d.). Education Statistics Database. Preuzeto u siječnju 2013 sa: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)

Eurydice (1999). *Key topics in education, financial support for students in higher education in Europe - Trends and debates*. Luksemburg: Eurydice.

Eurydice (2010). *Gender Differences in Educational Outcomes: Study on the Measures Taken and the Current Situation in Europe*. Bruxelles: Eurydice.

Farnell, T., Doolan, K., Matković, T., Cvitan, M. (2012). *Socijalna i ekonomska slika studentskog života u Hrvatskoj: nacionalno izvješće EUROSTUDENT za Hrvatsku*. Zagreb: Institut za razvoj obrazovanja.

Farnell, T., Matković, T., Doolan, K., Cvitan, M. (2013). *Socijalna inkluzivnost visokog obrazovanja u Hrvatskoj: analiza stanja*. Zagreb: Institut za razvoj obrazovanja

Filipić, P. (2009). Makroekonomija gubljenja statusa redovitog studenta ili fiskalne posljedice (ne)položenog ispita. *Financijska teorija i praksa*, 33(1), 1-23.

Hrvatski zavod za statistiku [DZS] (2013). *Statistička priopćenja: studenti, ak. godina 2011./2012*. Zagreb: Hrvatski zavod za statistiku.



Hrvatski zavod za statistiku [DZS] (2012). *Statistička priopćenja: studenti, ak. godina 2010./2011.* Zagreb: Hrvatski zavod za statistiku.

Hrvatski zavod za statistiku [DZS] (2012.b). *Statistička priopćenja: srednje škole i učenički domovi, kraj šk. godine 2010./2011. i početak 2011./2012.* Zagreb: Hrvatski zavod za statistiku.

Hrvatski zavod za statistiku [DZS] (2011). *Statistička priopćenja: studenti, ak. godina 2009./2010.* Zagreb: Hrvatski zavod za statistiku.

Hrvatski zavod za statistiku [DZS] (2011.b). *Stanovništvo prema starosti (pojedinačne godine) i spolu po županijama, Popis 2011.* Zagreb: Hrvatski zavod za statistiku. Preuzeto sa: [http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/htm/H01\\_01\\_02/h01\\_01\\_02\\_RH.html](http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/htm/H01_01_02/h01_01_02_RH.html)

Hrvatski zavod za statistiku [DZS] (2002-2012). Podaci o izvanrednim studentima iz *Statistička priopćenja: studenti, za akademske godine 2001./2002. - 2010./2011.* Preuzeto sa: <http://www.dzs.hr/Hrv/publication/FirstRelease/firstrel.asp>

Hrvatski zavod za statistiku [DZS] (1996-2011). Podaci o brojevima studenata i broju osamnaestogodišnjaka, preuzeto iz *Statistička priopćenja: studenti, za akademske godine 1994./1995. i 2009./2010.*, kao i iz podataka iz Popisa stanovništva o broju osamnaestogodišnjaka. Podaci preuzeti sa: <http://www.dzs.hr/Hrv/publication/FirstRelease/firstrel.asp>

Hunjak, T. (2008). *Financiranje visokih učilišta.* U A. Bajo (ur.) *Financiranje visokih učilišta: Troškovi studija i školarine na hrvatskim visokim učilištima* (91-104). Zagreb: Institut za javne financije.

International Association of Universities (2008). *EquiTablica Access, Success and Quality in Higher Education: A Policy Statement by the International Association of Universities.* Preuzeto sa: [http://www.iau-aiu.net/content/pdf/Access\\_Statement\\_July\\_2008.pdf](http://www.iau-aiu.net/content/pdf/Access_Statement_July_2008.pdf)

Johnstone, D.B. (2004). The economics and politics of cost sharing in higher education: comparative perspectives. *Economics of Education Review* 23, 403-410.

Johnstone, D.B. (2006). *Financing Higher Education: Cost-Sharing in International Perspective.* Rotterdam: Boston College Center for International Higher Education, ICHEFAP, and Sense Publishers.

Jongbloed, B., de Boer, H., Enders, J., File, J. (2010). *Progress in higher education reform across Europe: Funding Reform. Volume 1: Executive Summary and main report.* Preuzeto sa: [http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/funding/vol1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/funding/vol1_en.pdf)

Leuven/Louvain-la-Neuve Communiqué (2009). *The Bologna Process 2020 - The European Higher Education Area in the new decade: Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28-29 April 2009.* Preuzeto sa: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Leuven\\_Louvain-la-Neuve\\_Communique\\_April\\_2009.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communique_April_2009.pdf)

Londonsko ministarsko priopćenje (2007). *Prema Europskom prostoru visokog obrazovanja: odgovor na izazove u globaliziranom svijetu.* Preuzeto sa: <http://public.mzos.hr/fgs.axd?id=12925>

Marcucci, P., Johnstone, D.B. (2010). *Targeting Financial Assistance to Students in Higher Education: Means Testing with Special Emphasis on Low- and Middle-Income Countries. Draft for Discussion*. Preuzeto sa: [http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/547670-1276537814548/Marcucci\\_Johnstone\\_Means\\_testing.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/547670-1276537814548/Marcucci_Johnstone_Means_testing.pdf)

Matković, T. (n.d.). Podaci o kretanjima broja upisanih studenata, stopa upisa i završavanja studija u Hrvatskoj 2005.-2009. (nije objavljeno – autori su imali pristup podacima za potrebe pisanja izvješća).

Matković, T. (2009). Pregled statističkih pokazatelja participacije, prolaznosti i režima plaćanja studija u Republici Hrvatskoj 1991.-2007. *Revija za socijalnu politiku*, 16(2), 239-250.

Matković, T. (2009.b). *Mladi između obrazovanja i zapošljavanja: isplati li se školovati?* Zagreb: Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) u Hrvatskoj.

Matković, T., Tomić, I., Vehovec, M. (2010). Efikasnost naspram dostupnosti? O povezanosti troškova i ishoda studiranja u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 17(2), 215-237.

Mihaljević Kosor, M. (2010). Rani odlazak sa studija: determinante nezavršavanja studija u hrvatskom visokom obrazovanju. *Revija za socijalnu politiku*, 17(2), 197-213.

Ministarstvo financija Republike Hrvatske (2010). *Državni proračun Republike Hrvatske za 2010. godinu i projekcije za 2011. 2012. Posebni dio*. Zagreb: Ministarstvo financija Republike Hrvatske.

Ministarstvo financija Republike Hrvatske (2012). *Državni proračun Republike Hrvatske za 2012. godinu i projekcije za 2013. i 2014. Posebni dio*. Zagreb: Ministarstvo financija Republike Hrvatske.

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske [MZOS] (2012). *Odluka o punoj subvenciji participacije u troškovima studija za redovite studente na javnim visokim učilištima u Republici Hrvatskoj u akademskoj godini 2012./2013., 2013./2014. i 2014./2015.* Preuzeto sa: [public.mzos.hr/fgs.axd?id=18967](http://public.mzos.hr/fgs.axd?id=18967)

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske [MZOS] (2005). *Plan razvoja sustava odgoja i obrazovanja 2005. - 2010.* Zagreb: MZOS.

Moreau, M.P., Kerner, C. (2012). *Supporting Student Parents in Higher Education: A policy analysis*. Nuffield Foundation.

Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society: Synthesis Report*. Pariz: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2010). *Education at a Glance 2010*. Pariz: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2012). *Education at a Glance 2012*. Pariz: OECD.

Orr, D., Schnitzer, K., Frackmann, E. (2008). *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. Synopsis of indicators. Final report. Eurostudent III 2005-2008*. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.

Orr, D., Gwośc, C., Netz, N. (2011). *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. Synopsis of indicators. Final report. Eurostudent IV 2008-2011*. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.

Ross, A. (2009). *Educational Policies that Address Social Inequality: Overall Report*. Preuzeto sa: <http://www.epasi.eu/OverallReport.pdf>

Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E., Arnal, E. (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society: OECD Thematic Review of Tertiary Education*. Volume 2. Pariz: Organisation for Economic Cooperation and Development.

Shavit, Y., Arum, R., Gamoran, A. (Eds.) (2007). *Stratification in higher education: a comparative study*. Stanford: Stanford University Press.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Institute of Statistics [UIS] (n.d.). Data Centre / Custom Tablicas. Preuzeto u siječnju 2013. sa: <http://stats.uis.unesco.org/>

United Nations Program for Development in Croatia [UNDP Hrvatska] (2009). *Obrazovne i radne karijere mladih*. Zagreb: UNDP Hrvatska. Preuzeto sa: [http://www.undp.hr/upload/file/225/112706/FILENAME/Obrazovne\\_i\\_radne\\_karijere\\_mladih\\_u\\_Hrvatskoj\\_\\_hrv.pdf](http://www.undp.hr/upload/file/225/112706/FILENAME/Obrazovne_i_radne_karijere_mladih_u_Hrvatskoj__hrv.pdf)

Usher, A. (2004). Are the Poor Needy? Are the Needy Poor?. *Canadian Higher Education Report Series*. Toronto: Educational Policy Institute.

Usher, A. (2005). Much Ado About a Very Small Idea: Straight Talk on Income-Contingent Loans. *Canadian Higher Education Report Series*. Toronto: Educational Policy Institute.

Usher, A. (2006). Grants for Students: What They Do, Why They Work. *Canadian Education Report Series*. Toronto: Educational Policy Institute.

World Bank (2008). *Croatia - Restructuring Public Finance to Sustain Growth and Improve Public Services - A Public Finance Review*. Preuzeto sa: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/09/01/000334955\\_20080901050754/Rendered/PDF/373210GRAY0COV1closed0Aug0281020081.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/09/01/000334955_20080901050754/Rendered/PDF/373210GRAY0COV1closed0Aug0281020081.pdf)

Živčić-Bećirević, I., Smojver-Ažić, S., Kukić, M., Jasprica, S. (2007). Akademska, socijalna i emocionalna prilagodba na studij s obzirom na spol, godinu studija i promjenu mjesta boravka. *Psihologijske teme* 16 (1), 121-140.

# O projektu ACCESS

## Osnovni podaci o projektu

**Naziv:** *Towards Equitable and Transparent Access to Higher Education in Croatia - ACCESS* (Prema pravednom i transparentnom pristupu visokom obrazovanju u Hrvatskoj)

**Broj projekta:** 158745-TEMPUS-1-2009-1-DE-TEMPUS-SMGR

**Voditelj projekta:** Technische Universität Dresden, Njemačka

**Nacionalni koordinator:** Institut za razvoj obrazovanja

**Trajanje projekta:** 15. siječnja 2010. - 15. srpnja 2013.

**Internetska stranica projekta:** [www.tempus-access.info](http://www.tempus-access.info)

## Sažetak projekta

### Cilj projekta:

- pridonijeti osiguranju pravednog i transparentnog pristupa visokom obrazovanju u Hrvatskoj uklanjanjem financijskih prepreka, poboljšanjem dostupnosti podataka te stvaranjem kapaciteta za djelovanje.

### Podciljevi:

- Prikupiti podatke o socioekonomskom statusu studenata u Hrvatskoj kako bi se procijenila djelotvornost financiranja visokog obrazovanja i politika financijskih potpora za studente te kako bi se stvorili kapaciteti za njihovo poboljšanje.
- Izraditi okvir za unaprjeđenje socijalne dimenzije i transparentnosti financiranja visokog obrazovanja i financijskih potpora za studente u Hrvatskoj, a koji se može uobličiti u izmjene i dopune zakona i propisa.
- Pokrenuti nacionalnu koordinacijsku skupinu koja bi implementirala i pratila ispunjavanje mjera za pravedan i transparentan pristup visokom obrazovanju.

**Očekivani rezultati:** konkretan prijedlog novog sustava financiranja visokog obrazovanja i financijskih potpora za studente u Hrvatskoj, koji će se temeljiti na dokazivim činjenicama (eng. *evidence-based policy making*), koji se može uobličiti u konkretne izmjene i dopune zakona i propisa te čiju implementaciju može nadzirati Nacionalna koordinacijska skupina.

## Projektne konzorcij

### Hrvatski partneri:

- Agencija za znanost i visoko obrazovanje
- Hrvatski studentski zbor
- Institut za društvena istraživanja - Centar za istraživanje i razvoj obrazovanja
- Institut za javne financije
- Institut za razvoj obrazovanja
- Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta



- Sveučilište J.J. Strossmayera u Osijeku
- Sveučilište Jurja Dobriće u Puli
- Sveučilište u Dubrovniku
- Sveučilište u Rijeci
- Sveučilište u Splitu
- Sveučilište u Zadru
- Sveučilište u Zagrebu
- Udruga za razvoj visokog školstva Universitas
- Vijeće veleučilišta i visokih škola

### **Stručnjaci**

- Jon File, CHEPS - Centar za studij visokoškolskih politika, Sveučilište Twente (Nizozemska)

### **Međunarodni partneri:**

- CSN - Nacionalno vijeće za studentsku potporu (Švedska)
- Međunarodni fakultet za društvene i poslovne studije u Celju (Slovenija)
- Ministarstvo visokog obrazovanja, znanosti i tehnologije (Slovenija)
- Sveučilište Corvinus u Budimpešti (Mađarska)
- Sveučilište Karl-Franzens u Grazu (Austrija)
- Sveučilište Mälardalen (Švedska)
- Tehničko sveučilište u Dresdenu, Njemačka)

Institut za razvoj obrazovanja  
Preradovićeva 33  
HR - 10000 Zagreb  
t: +385 1 4555 151 / +385 1 4817 195  
f: +385 1 4555 150  
e-mail: iro@iro.hr  
www.iro.hr

ISBN 978-953-7901-08-0



9 789537 901080